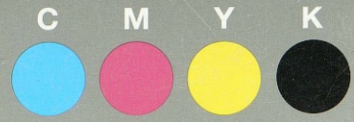
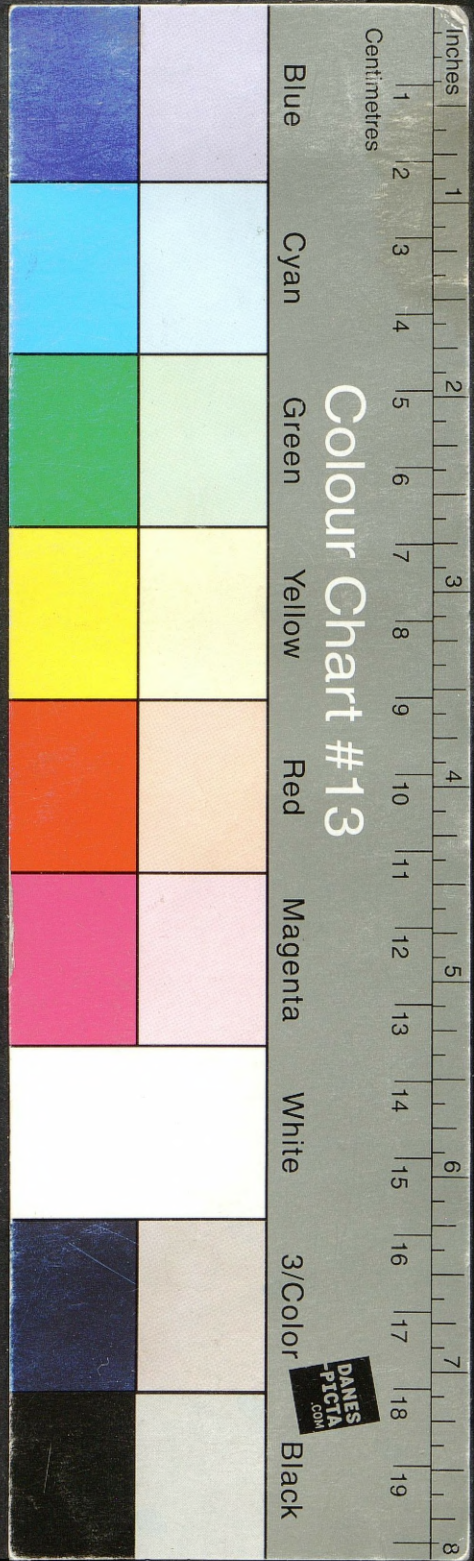
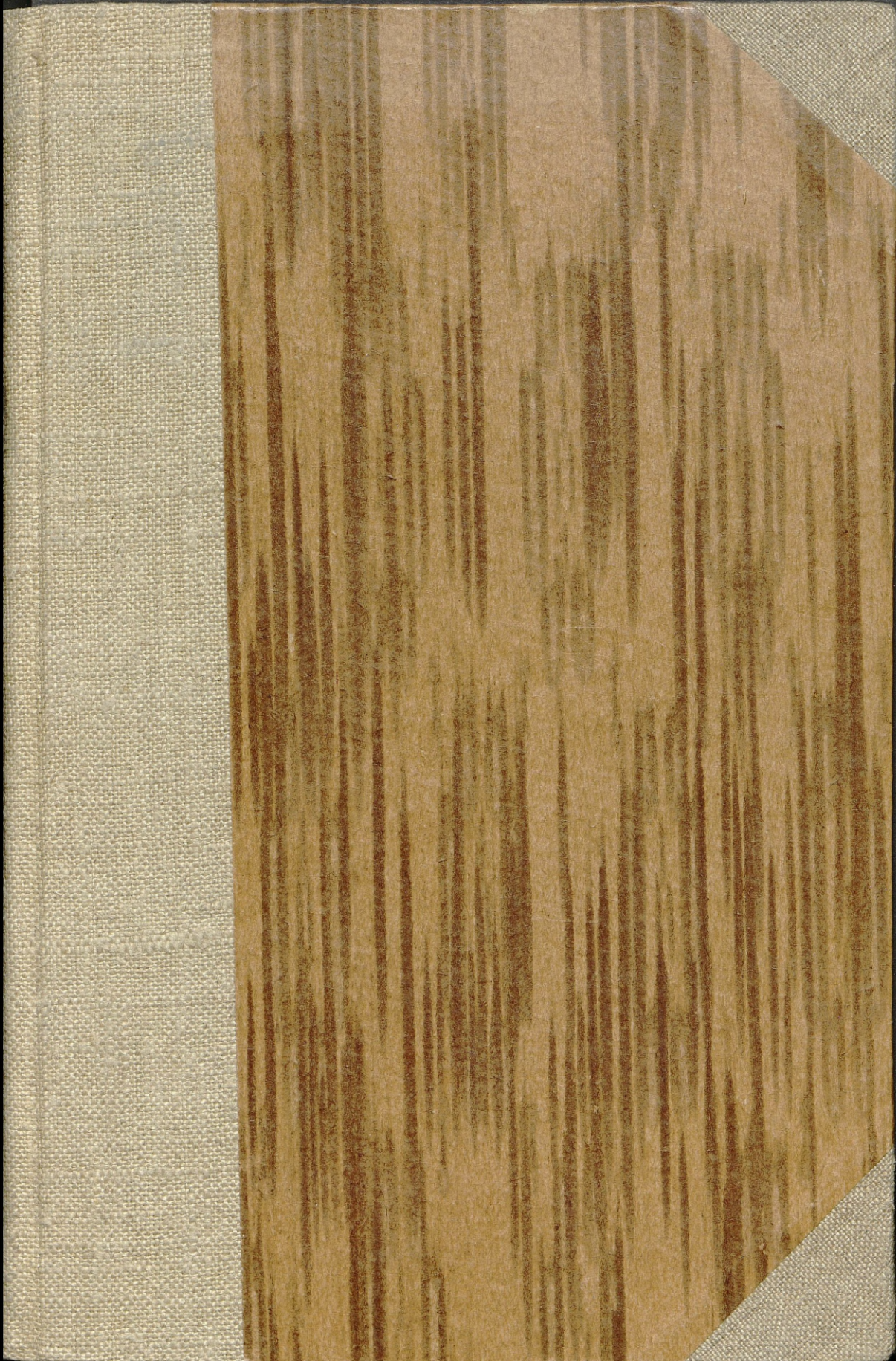


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



Blue

Cyan

Green

Yellow

Red

Magenta

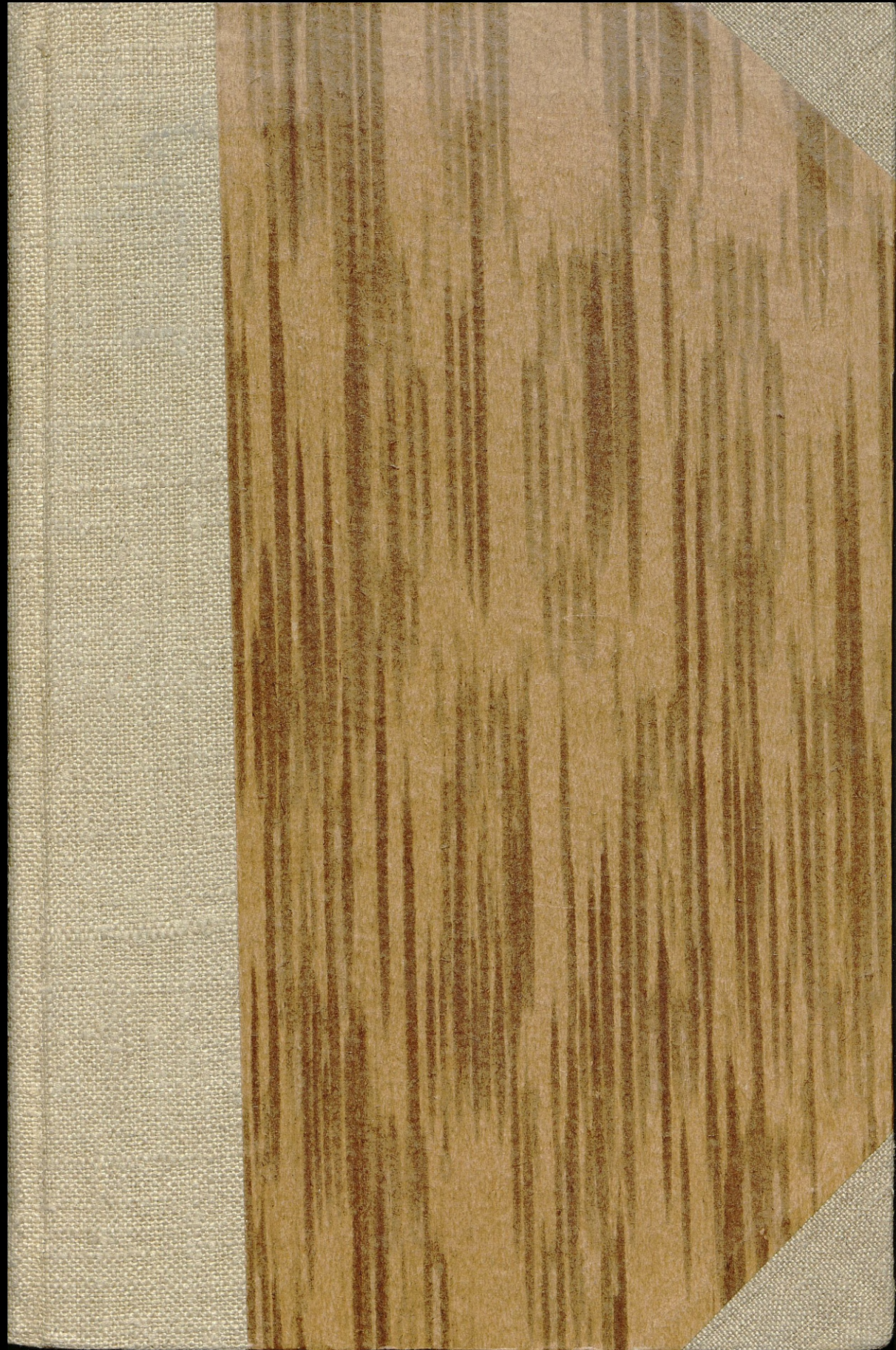
White

3/Color

Black

Colour Chart #13





USTRÓJ PAŃSTWOWY
STANÓW ZJEDNOCZONYCH
Ameryki Północnej.

342

30297 | 2



Geprüft und freigegeben durch die Kais. Deutsche Presseabteilung Warschau
den 27-ten VII. 1917. T. № 6521. Dr. № 144.

DRUK L. BILWSKIEGO ; W. MASLANKIEWICZA, WARSZAWA NOWOGRODZKA 17.

ZARYS HISTORYCZNY.

Zajęcie Ameryki przez Anglików. Urządzenia polityczne Stanów Zjednoczonych są w przeważnym stopniu urządzeniami Anglii, które zostały przeniesione na nowy grunt przez kolonistów angielskich i które dzięki napływowi nowych żywiołów otrzymały nowe specyficzne formy.

Ludność Stanów Zjednoczonych jest, — bez względu na znaczną domieszkę obcej krwi — w większości swej angielskiego pochodzenia. W pierwszych kolonjach Nowej Anglii i na południu w ciągu kilku pokoleń nie było napływu obcych żywiołów; na północy w dzisiejszej Kanadzie i przy ujściu Missisipi znajdowały się kolonie francuskie; we Florydzie mieszkali koloniści hiszpańscy; holendrzy osiedlili się wzdłuż rzeki Hudson i opanowali wielki port przy jej ujściu; szwedzi zajęli wybrzeża Delawaru. Zachodnie narody Europy współzawodniczyły ze sobą o panowanie nad nowym lądem wzdłuż całego wybrzeża morskiego. Uporczywe i przeważnie nie napotykające silnego oporu ataki ze strony anglików uwieńczone zostały powodzeniem. Rozszerzyli oni swe posiadłości; zawładnęli najlepszą częścią olbrzymiego wybrzeża. Nikt nigdy nie kwestjonował poważnie ich praw do Nowej Anglii, Wirginji i obu Karolin; z chwilą, kiedy ziemie te zostały trwale zajęte, odpierano zawsze napady ze strony wychodźców innych narodowości. Wpływy angielskie mogły teraz oprzeć się na zorganizowanym i zespolonym społeczeństwie. Nie można już by-

ło zepchnąć tych mas z zajętych miejsc, nie można było przeszkodzić ostatecznemu opanowaniu przez nie całego ładu. Anglja nie omieszkała też rozszerzyć granic swych kolonji. Francuzów wyparto ku północy, hiszpanom udało się utrzymać tylko na południu. Zdobyte wolności politycznej pozwoliło kolonjom rozwinąć energję więcej niż dostateczną do nadania większej części ładu charakteru angielskiego lub anglo-amerykańskiego w całym tego słowa znaczeniu.

Przystosowanie angielskich urzędzeń politycznych. Wzrost potęgi angielskiej w Ameryce pociągnął za sobą odpowiednie rozpowszechnienie angielskich instytucji. W miarę, jak Ameryka stawała się angielską, urzędzenia angielskie w kolonjach stawały się amerykańskimi.

Przystosowywały się one do nowych warunków, do nowych potrzeb poszczególnych kolonji, naprzód wojujących, potem rozszerzających swe granice, wreszcie tryumfujących. Nie tracając charakteru angielskiego, urzędzenia te przybrały nowe formy i przesiąkły duchem amerykańskim. Prawdopodobnie osadnicy, którzy założyli Plymouth, podczas swego wygnania w Holandji poznali i przywiązali się do urzędzeń, jakie wnieśli potem do Nowej Anglji; nie wnieśli oni jednak z sobą nic takiego, coby nie odpowiadało charakterowi anglików.

Nie można twierdzić, że anglicy stworzyli w Ameryce stany. Tworzyli oni drobne, rozrzucone osady, które przeobrażały się w stany drogą specyficznego rozwoju wewnętrznego. Stopniowa ewolucja prowadziła od organizacji lokalnej poprzez utworzenie stanów do organizacji narodowej. I nie można twierdzić, że na nowym łądzie od samego początku anglicy tworzyli zarząd miejscowy: nie było żadnego niezmiennego wzoru, — przeciwnie, wszędzie przystosowywano urzędzenia polityczne do potrzeb miejsca i warunków. We wszystkich osadach wzorowano się stale na przykładzie angielskim, ale wzór ten nie wszędzie był jednakowy. Każda kolonja, z tak właściwym anglikom zmysłem praktycznym, zapożyczała z kraju to, co najbardziej odpowiadało jej warunkom, i tworzyła nowo to, czego nie mogła zapożyczyć. W Nowej Anglji po-

wstał jeden ustrój, w Wirginji — inny, w New-Jersey i w Pensylwanji — trzeci, będący jakby połączeniem dwóch pierwszych.

Kolonje Nowej Anglji. Ośrodkiem zarządu w Nowej Anglji była zawsze osada (*town*), grupa domów z kościołem i szkołą. Wybrzeże, na którym powstały pierwsze osady, było nieurodzajne i skąpo wynagradzało nawet usilną pracę kolonistów. Wskutek długotrwałej zimy i ostrych wiatrów morskich klimat był surowy. Warunki zewnętrzne zmuszały osadników raczej do skupiania się, i zajmowania się rzemiosłem, nawiązywania bliskich stosunków, koniecznych dla rozwoju handlu, zmuszały raczej do szukania szczęścia na morzu, niż do tworzenia szeroko rozrzuconych osad, charakterystycznych dla ludności rolniczej.

Pozatym, osadnicy Nowej Anglji byli w większości swej religijnemi emigrantami. Porzucali oni stary świat, uchodząc od prześladowań religijnych, szukali wolności sumienia; tworząc gminę, budowali kościół, działali, jak zorganizowana gmina kościelna; żyli jednocześnie życiem świeckim i duchownym. Ścisłe współzycie, narzucone im przez warunki miejscowe, odpowiadało zupełnie ich wzniosłym dążeniom społecznym: kapłan był jednocześnie głową gminy, i w wielu osadach być członkiem miejscowego kościoła znaczyło to samo, co być ich obywatelem.

Poszczególne osady. Różne części wybrzeża Nowej Anglji zostały zajęte przez niezależne grupy osadników. Kolonję w Plymouth założyli wychodźcy z Plymouth angielskiego; niezależnie od niego nad zatoką Massachusetts powstały oddzielne kolonje Salem, Charlestown i Boston. Na południe od nich koloniści, którzy wyemigrowali z Massachusetts naskutek niezadowolenia z tamtejszych rządów, założyli Portsmouth, Newport i Providence — dzisiejszą Rhode-Island. Inni wychodźcy z Massachusetts byli założycielami kolonji Hartford, Windsor, i Wethersfield nad rzeką Connecticut. Saybrook przy ujściu rzeki Connecticut

został założony przez przybyszów wprost z Anglii, jak również kolonja New-Haven na wybrzeżu Long-Island, na zachód od Connecticut. Corocznie powstawały nowe osady; prawie każda stawała się metropolją w stosunku do licznych nowych, powstających w bliskości i zależnych od macierzystej, albo też odległych i roszcujących prawa do zupełnej samodzielności w tych dziewiczych krajach, w których leżały.

Zjednoczenie osad. Osady wyżej wymienione stopniowo zlewały się w kolonje, z których też później powstał związek. Plymouth połączył się z Massachusetts; Portsmouth, Newport i Providence utworzyły Rhode-Island; New-Haven przyłączył się do Connecticut. Ale pierwotnie te znaczniejsze kolonje były jedynie związkami osad — niczym więcej; zdarzało się, że poszczególne osady zachowywały nawet zupełnie niezależną organizację i prawo samodzielnego rozstrzygnięcia swych spraw wewnętrznych. Zwłaszcza w Rhode-Island długo trwała zawiść wzajemna; niechęć zrzeczenia się czegokolwiek z autonomji wewnętrznej na korzyść całości uniemożliwiała utworzenie wspólnego zarządu i przeszkadzała nadaniu mu jakichkolwiek określonych form, i przez długi jeszcze czas związek ten nie posiadał trwałego oparcia. Takie same czynniki dały się zauważyć i w innych kolonjach Nowej Anglii, chociaż w mniejszym stopniu. Przewodziło to oczywiście do zupełnej decentralizacji. Każda miejscowość posiadała własny odrębny i niezależny ośrodek zarządu, i punkt ciężkości leżał w samorządnych jednostkach poszczególnych grup, a nie w tych związkach, które jednoczyły poszczególne miasta.

Zarząd osad. Zarząd osad (*town government*) posiadał cechy właściwe urządzeniom angielskim. Nazwy urzędników osad zostały przeniesione z zarządów municypalnych Anglii, i obowiązki ich, o ile to było możliwe w danych warunkach, były takie same, jak obowiązki urzędników angielskich. Osada (*town*) Nowej Anglii była, naskutek swych

licznych charakterystycznych właściwości raczej powrotem do dawniejszego typu zarządu, niż ścisłą kopją tego ustroju, jaki osadnicy pozostawili w Anglii XVII wieku. Nie było w niej przywilejów klasowych, wytworzonych przez miejskie życie Anglii i tak krępujących ówczesny zarząd miast angielskich. Wszyscy mieszkańcy osady (*towns men*) zbierali się na zgromadzeniu (*town-meeting*) i wybierali urzędników: urzędnicy ci byli odpowiedzialni wobec swych wyborców i musieli składać im szczegółowe sprawozdania ze swej działalności. Głównych urzędników nazywano przedstawicielami (*selectmen*); wybierano ich na zgromadzeniu dla wykonywania niezbędnych obowiązków społecznych osady; selectmeni zachowywali ścisłe stosunki ze zgromadzeniem, gdyż rozpatrywali sprawy przy jego współudziale i byli wobec niego odpowiedzialni. W najwcześniejszych czasach prawo wyborcze posiadali — przynajmniej w Massachusetts i w New-Haven — tylko należący do miejscowej gminy kościelnej; zasada ta usuwała wiele osób od udziału w zarządzie osady, a jednak nawet w takich warunkach samorząd osad był samorządem istotnym. Osady posiadały siły żywotne i energję, gdyż korzystały z wolności. W późniejszych czasach, w miarę powstawania wielkich miast, trzeba było poczęści zarzucić ten prosty system zarządu; w miarę rozrastania się kolonje, jako całość, nabierały sił żywotnych i energji, a ich części składowe, poszczególne okręgi, stopniowo zatracaly swe poprzednie znaczenie w sprawach, dotyczących całej kolonji. Z samorządem osad amerykańskie nie rozstali się jednak nigdy: do dzisiejszego dnia jest on podstawą zarządu lokalnego w Nowej Anglii.

Organizacja kolonji. Połączenie osad w grupy, z których z biegiem czasu utworzyły się kolonje, wywołało nowe i coraz szersze zadania zarządu. Poszczególne osady łączyły się w hrabstwa w celach wymiaru sprawiedliwości; stosowano i inne środki dla osiągnięcia jednolitej organizacji i w ten sposób spajały się ściślej oddzielne części rozszerzonych stanów. Od samego początku koloniści mieli „ogólne zgromadzenia“ (*general courts*),

przedstawicielstwo prawodawcze wolnych obywateli. Na zgromadzenia te stawiali się delegaci poszczególnych osad, tworzących kolonję, Wzrost kolonji sprzyjał utrwaleniu się tych zgromadzeń. Dzięki ich kierowniczemu wpływowi związek kilku poszczególnych części kolonji staje się trwałym i mocnym ¹⁾.

Organizacja polityczna i społeczna kolonji południowych pod wieloma względami różniła się jaskrawo od wyżej opisanego ustroju politycznego Nowej Anglii. Osadnicy Wirginji nie byli religijnymi wychodźcami: porzucili ojczyznę, aby utworzyć niezależną organizację polityczną albo raczej społeczną, nie zaś dla wolności wyznaniowej. Zajęte przez nich ziemie nie były skaliste i nieprzyjazne, jak na północy; przeciwnie, wybrzeże było równe, urodzajne, posiadało klimat łagodny, głębokie rzeki, szerokie pasy dobrej ziemi uprawnej, grunt, sownie wynagradzający włożoną weń pracę. Z Anglii wywiozła tych emigrantów t. zw. Kompanja Wirginji, której rząd odstąpił terytorjum Wirginji; mogli też oni żyć spokojnie pod rządami mianowanych przez Kompanję gubernatorów. Założyli oni Jamestown o sto mil mniej więcej od ujścia rzeki James. Ale Jamestown mało przypominał osady Nowej Anglii, i wkrótce stało się widocznym, że nie osady (*towns*) będą charakterystyczne dla tej kolonji. Urodzajny grunt zachęcał do rolnictwa; liczne głębokie i spławne rzeki stanowiły dogodne drogi naturalne, i w miarę wzrastania ludność kolonji rozsiedlała się wzdłuż tych rzek.

Poza różnicami klimatu, gruntu i innych warunków geograficznych kolonizacji było wiele innych czynników, które

¹⁾ Szeryfów hrabstw kolonji Massachusetts mianował gubernator. Rozwój organizacji hrabstw wywołał powstanie urzędu sędziów pokoju, którzy zjeżdżali się cztery razy do roku. Zjazdy te otrzymały później nazwę „sesji kwartalnych“ (*general sessions*) i były najwyższą władzą sądową hrabstwa — zupełnie na wzór metropolji. — Town and County Government in the English Colonies of North America by *Edwar Channing*, Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 2 Series, str. 40—42.

nadały kolonjom południowym charakter odmienny od charakteru kolonji Nowej Anglji. Koloniści Nowej Anglji pochodzili w znacznej swej większości z wyraźnie określonej warstwy średniej miejskiej i wiejskiej ludności ojezyny, warstwy, mającej wspólne interesy i hołdującej wspólnym ideałom. Oblicze ich było tym wyraźniejsze, że posiadali oni jednakowe doświadczenie życiowe i jednakowe przekonania religijne. Jest rzeczą naturalną, że stworzyli oni taki sam tryb życia, jaki prowadzili u siebie, za morzem. Koloniści południowi natomiast nie należeli do jednej warstwy społecznej, nie posiadali wspólnych przyzwyczajzeń, oprócz, rzecz prosta, zwyczajów, właściwych wogóle rasie angielskiej. Wyrwano ich z ogólnej masy ludności na los szczęścia — poczęści zpośród inteligencji, poczęści z ludu; jedni z nich byli przyzwyczajeni do komfortu, inni do prostoty; ale wszyscy dążyli do życia niezależnego i ideałów, właściwych ich rasie. Zasadniczym ich ideałem był, bezwątpienia, pogląd, że każdy obywatel winien posiadać dostateczną ilość ziemi i być jej panem. Życie południowych kolonistów nie było, że się tak wyrazimy, bardziej angielskie, niż życie osadników w Nowej Anglji, ale ułożyło się ono bardziej podobnie do ogólnego trybu życia angielskiego, podług wzoru życia tamtejszych obywateli ziemskich. Był czas, gdy do Wirginji napływało dużo osób pochodzenia szlacheckiego, przyzwyczajonych do życia dworskiego, którzy wnieśli z sobą przyzwyczajenia szlachecko-arystokratyczne. Wiele cech wiejskiego życia Anglji wprowadzili oni do ustroju wielkich majątków ziemskich, leżących na brzegach morza i rzek, a ożywcza atmosfera tego kraju złagodziła warunki nowego życia. Wirginja stawała się coraz bardziej podobna do wiejskiej Anglji i szła dalej w tym kierunku aż do czasu, gdy zjawili się w niej osadnicy szkoccy i irlandzcy, którzy życiu miejscowemu nadali inny charakter i wiele odrębnych cech. Na północy i na południu klimat, grunt i inne warunki naturalne odmiennie ukształtowały gust kolonistów. Jedni i drudzy różnie urządzili swe życie.

W procesie rozsiedlania na południu nie było najwidoczniej idei rozczłonkowania organicznego; jak to miało miejsce

w Nowej Anglii. Wielkie plantacje wzrastały istotnie w warunkach zupełnie niemal samodzielnego i odrębnego istnienia, z własnymi przystaniami i składami na brzegach rzek, z własną organizacją stosunków handlowych ze światem zewnętrznym zapomocą okrętów, krążących między niemi a Anglią, lub między niemi a handlowcami kolonjami na północy; ale to wszystko działo się bez wszelkiej pretensji do odrębności politycznej. Rozrzucona ludność rolnicza, żyjąca odosobnionym życiem po wielkich fermach i szybko rozsiedlająca się w różnych kierunkach, tworzyła jednak kolonję jednolitą, początkowo pod ogólnym zarządem kompanji, która wysłała pierwszych kolonistów, a później, kiedy kompanja utraciła swe przywileje i posiadłości, pod rządami gubernatorów królewskich. Części składowe tej kolonji zwiślały, że się tak wyrażę, na łączących je niciach, ale nigdy nie groziły oderwaniem się — ogólny bieg rzeczy prowadził do rozrostu, nie zaś do rozkładu.

Cechy charakterystyczne społeczeństwa, tworzącego się w takich warunkach, występują, oczywiście, nader jaskrawo. Wcześniej zaczął się przywóz niewolników, co wpłynęło na szybki rozwój plantacji. Wkrótce utworzyła się cała przepaść pomiędzy właścicielami osad a klasą pracującą. Tam, gdzie istnieje niewolnictwo, wszelka praca fizyczna uważana jest za niewolniczą i z niesłychaną łatwością utrwalają się ideje, na których opiera się ustrój arystokratyczny. W krótkim przeciągu czasu zaznaczyła się jaskrawa różnica między życiem jednych a drugich, ukazały się zjawiska, nieznane w bardziej demokratycznych kolonjach handlowych Nowej Anglii aż do rozkwitu współczesnej organizacji przemysłowej. Władza kierownicza przeszła całkowicie do potężnej warstwy właścicieli ziemskich.

Zarząd kolonjalny Wirginji. Zarząd kolonjalny Wirginji w ogólnych zarysach miał taki sam charakter, jak zarząd prowincjonalny Anglii. Podstawą organizacji był związek wielkich hrabstw, a nie skupione na niewielkiej przestrzeni ludne osady. Na czele każdego hrab-

stwa stał początkowo namiestnik, którego prawa i obowiązki naogół odpowiadały prawom i obowiązkom Lorda-Namiestnika w Anglii. Poza nim ważną rolę, jako przedstawiciel władzy wykonawczej w Wirginji, podobnie jak w Anglii, odgrywał szeryf. Gubernator mianował namiestnika, który stał na czele wojskowej organizacji i milicji hrabstwa i, jako podwładny gubernatora, sprawował również pewne czynności sądowe. Szeryfa mianował gubernator zgodnie z opinią sędziów hrabstwa. Angielski szeryf uznalby czynności szeryfa Wirginji za zupełnie normalne. W Wirginji, jak i w Anglii, poza temi urzędnikami istniała jeszcze „komisja pokojn“, zgromadzenie sędziów czyli komisarzy, tworzących sąd hrabstwa dla rozpatrywania wszystkich spraw mniejszej wagi. Zgromadzenie sędziów miało prawo pobierania podatków, mianowania inspektorów drogowych, podziału hrabstwa na okręgi i wreszcie, prawo działania w charakterze głównego organu administracyjnego hrabstwa we wszystkich wypadkach, nieprzewidzianych przez specjalne prawa. Kościół anglikański był tak samo uznany w Wirginji, jak i w Anglii; posiadał zupełnie taką samą organizację wewnętrzną (*vestry*), za pośrednictwem której brał udział w zarządzie miejscowym. Istniał nawet podział na „seciny“ (*hundred*) — tak dalece sięgało podobieństwo organizacji macierzystej do organizacji kraju, rozpoczynającego swe życie na zachodzie. System ten nie był, rzecz prosta, demokratycznym, tak samo, jak nie był demokratycznym pierwowzór jego. „Ideją panującą była, podług wyrażenia Ingle’a, gradacja wdół od gubernatora, a nie wgórę od ludu“¹⁾. Gubernator mianował sędziów i innych urzędników, którzy też pełnili swe obowiązki tak długo tylko, jak mu się podobało. Cały system opierał się na zasadzie ścisłej centralizacji. A jednak panowała swoboda. Dawało się zauważyć silne poczucie samodzielności lokalnej i dumnej niezależności osobistej w sto-

1) *Edward Ingle*. Local Institutions in Virginia w John Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 3 serja, str. 97.

sunku do urzędników; niezależni też byli urzędnicy w swej działalności administracyjnej — żył duch samorządu angielskiego.

Nerwem życia politycznego kolonji było jej zgromadzenie przedstawicielskie. Już w 1619 r., w dwanaście lat za ledwie po założeniu kolonji (1607), kompanja Wirginji, posiadająca władzę, zwołała za pośrednictwem gubernatora przedstawicieli kilku istniejących plantacji, które uważane były za samodzielne korporacje, posiadające prawo głosu w sprawach kolonjalnych. Później za podstawę rozwijającego się zgromadzenia kolonjalnego przyjęto przedstawicielstwo osad (*towns*), secin (*hundreds*) i plantacji. To zgromadzenie przedstawicielskie, ta rozwijająca się stopniowo izba posłów-mieszczan istniała nadal wówczas nawet, gdy gubernatorów kompanji zastąpili gubernatorowie królewscy; władza zgromadzenia wciąż wzrastała. Porządek ten utrwalił się w kolonjach na krótko przed charakterystycznym dla czasów późniejszych podziałem na hrabstwa, co radykalnie zmieniło system przedstawicielstwa. „Osady“ (*towns*) i plantacje najwcześniejszego okresu traktowano najwidoczniej, w stosunku do przedstawicielstwa przynajmniej, jak „miasta“ (*boroughs*), i izba przedstawicielska otrzymała nazwę „izby mieszczan“ (*House of Burgesses*), zanim przeprowadzono zasadę przedstawicielstwa hrabstw. Pierwsze zgromadzenie w 1619 r., obradowało razem z gubernatorem i jego radą, ale bardziej rozwinięte zgromadzenia późniejsze obradowały oddzielnie, jako niezależna i samodzielna instytucja. To obieralne przedstawicielstwo właśnie uczyniło z Wirginji jednostkę, zdolną do życia politycznego, ilnie zorganizowaną i przesiąkniętą poczuciem społecznym.

Konstytucje innych kolonji południowych. Ustrój polityczny tych kolonji przypominał w ogólnych zarysach konstytucji Wirginji. Tak samo dzieliły się one na hrabstwa i tak samo posiadały wspólne przedstawicielstwo w zgromadzeniu, obradującym wraz z gubernatorem i jego radą, mianowanemi przez koronę. Jedyne konstytucja Maryland'u różniła się od innych tym, że na cze-

le tej kolonji stał „właściciel“ (*proprietor*), posiadający wszystkie prerogatywy władzy rządowej.

Kolonje środkowe. Kolonje te posiadały ludność mieszaną. New-York był Nowemi Niderlandami, w Delaware osiedlili się pierwotnie szwedzi, później zajęli go holendrzy. Gdy terytorjum, obejmujące New-York, New-Jersey, Delaware i Pensylwanję, zostało podbite przez anglików, czynniki obce nie były usunięte, lecz tylko podporządkowane nowym, i zachowały w jaknajszerszym zakresie charakterystyczne cechy urzędzeń lokalnych. W pozostałych miejscowościach osadnicy angielscy nie trzymali się żadnej jednolitej, ani charakterystycznej metody organizacji. Kolonje środkowe posiadały grunt urodzajny i doskonałe porty morskie, sprzyjające rozwojowi handlu; klimat ich nie był ani tak ostry, jak w Nowej Anglii, ani tak łagodny, jak w południowych kolonjach. Ludność ich ze względu na skład i pochodzenie była różnorodna. Zakładała ona osady (*towns*) i prowadziła handel, jak ludność Nowej Anglii, a jednocześnie, rozpraszała się po urodzajnym kraju i tworzyła fermy rolnicze, jak ludność Wirginji. Ostatecznie, nie stworzono tu ani systemu osad (*town-system*) na wzór Nowej Anglii, ani też plantacyjnego systemu Wirginji. Kolonje środkowe posiadały osady i hrabstwa; tryb życia ludności był prosty i demokratyczny, jak w Nowej Anglii, chociaż zajmowano się rolnictwem, jak w Wirginji. Kolonje środkowe były czymś pośrednim pomiędzy swemi sąsiadami z południa i z północy zarówno ze względu na swe zajęcia, ustrój polityczny, jak i przez wzgląd na położenie geograficzne.

Karty kolonialne. Stosunek polityczny kolonji do metropolji podczas tych różnorodnych procesów rozwojowych, o których wyżej była mowa, był tak samo różny, jak i rozwój każdej z nich. Trzy kolonje Nowej Anglii: Massachusetts, Rhode-Island i Connecticut otrzymały karty królewskie, zapewniające im zupełną swobodę samorządu i uwalniające je od pośredniej ingerencji administracji angiel-

skiej. W pierwszych latach kolonizacji wybrzeży amerykańskich rząd angielski przeważnie oddawał ziemie na nowym lądzie różnym towarzystwom, w rodzaju „Virginia Company”. Przywileje te zapewniały zupełną niezależność w rządzeniu nowymi posiadłościami, i władze angielskie sprawowały nad nimi tylko ogólną kontrolę.

Kolonja portu Massachusetts została założona na następujących zasadach: kompanja, która otrzymała specjalny przywilej kolonizowania tego terytorjum i rządzenia nim, wysłała kolonistów, którzy założyli Salem i Boston. Ale historia tej kompanji różni się wielce od dziejów „Virginia Company”. Ta ostatnia usiłowała rządzić swą kolonją z Londynu, i członkowie jej, czynni członkowie partji liberalnej, a więc niezbyt czynni dworzanie, poróżnili się z rządem, wskutek czego utracili i kartę i kolonję. Kompanja Massachusetts natomiast osiedliła się w Ameryce i prawie bez żadnej kontroli ze strony władz londyńskich stworzyła na nowym lądzie pewnego rodzaju odrębne państwo. Kartę wydano w 1629 r., w 1630 r. zaś emigrował do Ameryki gubernator, dyrektorowie, liczni koloniści — wszystko; założono Salem, Boston i Cambridge i spokojnie puszczono w ruch cały zabrany z sobą mechanizm zarządu. W oficjalnych kołach Anglii powstał popłoch, gdy okazało się, że kompanja, która otrzymała prawo kolonizowania wybrzeża Nowej Anglii, opuściła ojczyznę i zakłada na swych ziemiach cały szereg kwitnących i niezależnych miast. Jednakże niewielkie kolonje, leżące tak daleko od Anglii, nie mogły na dłuższy przeciąg czasu pochłonąć uwagi polityków londyńskich, i dlatego nikt nie starał się zniweczyć tego śmiałego przedsięwzięcia. Pomimo to okazało się, że energicznie i samodzielnie działający kierownicy „Massachusetts Company” nie na długo uniknęli fatalnego zatargu z rządem angielskim. Liczne wydane przez nich prawa nie podobały się koronie, zwłaszcza zaś te, które wprowadzały wyłączne panowanie jednego wyznania i wykluczały inne. Nie chcieli oni zmieniać swych praw na żądanie korony; dzień fatalny udało się odwlec, nastąpił on jednakże. W 1684 r. zaszedł zatarg między kolonją a koroną, i karta kolonji Massachusetts została

zniesiona. Tymczasem jednak, zanim udało się zmienić jej zarząd, umarł król Karol II, i do końca burzliwego panowania Jakóba II koloniści spokojnie korzystali z przywilejów swej karty. Lecz w 1692 r. rządy Wilhelma i Marji zajęły się nimi i zmuszono ich do wprowadzenia nowej formy organizacji kolonialnej. Mianowano królewskiego gubernatora, który z kolei mianował sędziów kolonji i kontrolował jej siły wojskowe. Dawne przywileje karty utraciły swe znaczenie, chociaż koloniści zachowali zgromadzenie, wybierające nadal radę gubernatora.

Rhode-Island i Connecticut były kolonjami mniejszemi i znajdowały się w szczęśliwszych warunkach. Miasto Saybrook przy ujściu rzeki Connecticut zostało założone z mocy przywileju, nadanego dwóm szlachcicom angielskim; ludność jego składała się wskutek tego z wychodźców wprost z Anglii. Saybrook wzrastał powolnie i okazało się, że pomysł założenia tego miasta był nieszczęśliwy. Szczęśliwszą była osada, założona wyżej nad rzeką, Hartford, która też zdobyła większe znaczenie. Założyli ją wychodźcy z Massachusetts, nie posiadający żadnych przywilejów, ani praw: poprostu przyszli, osiedli i ułożyli sobie pisaną konstytucję. New-Haven, na zachód od rzeki, również został założony przez wychodźców angielskich, osiadłych tu bez żadnych praw, zabezpieczonych przez kartę; potrafili oni jednak stworzyć rząd własnymi siłami. W trzydzieści mniej więcej lat po osiedleniu się kierownicy leżącej w górze rzeki „Kolonji Connecticut“, która tymczasem rozrosła się i obejmowała całą grupę miast, postanowili wystarać się o kartę. W tym celu wysłali do Anglii swego gubernatora Wintropa. Starania jego zostały uwieńczone pomyslnym rezultatem, innym wszakże, niż życzyli sobie osadnicy New-Haven, gdyż karta połączyła ziemie kolonji i w ten sposób uczyniła z New-Haven część składową Connecticut'u. Saybrook wcześniej jeszcze zlał się z kolonią. Karta nadawała kolonjom ten samorząd, z jakiego korzystali dotąd na zasadzie ułożonej przez nich konstytucji, obowiązującej na miejscu ich pierwotnego osiedlenia. Innemi słowy, były to takie same przywileje, z jakich korzystał Massachusetts. Ale Con-

necticut zachował swą konstytucję nie tylko przez czas swego istnienia, jako kolonja, lecz w przeciwieństwie do Massachusetts zachował ją i po rewolucji, jako konstytucję stanu i korzystał z niej do r. 1818. Była ona tak przemyślana i prosta, tak łatwo dawała się dostosowywać do nowych warunków, że nie było powodu do jej przekraczania lub zmiany.

Los i dobre rządy sprzyjały również kolonji Rhode-Island. Roger Williams, energiczny kierownik tej kolonji, otrzymał w 1644 r. od parlamentu kartę, która została zatwierdzona w 1654 r., a następnie zamieniona przez nową kartę Karola II w 1663 r. t. j. w rok po otrzymaniu przez Wintropa przywileju dla Connecticut. Miasta na terytorjum Rhode-Island, na wzór miast New-Haven i Connecticut, zostały połączone i otrzymały nazwę „Plantacje Rhode-Island i Providence“ — jest to dotąd oficjalna nazwa stanu. Ludność Rhode-Island zachowała swą konstytucję jeszcze dłużej, niż Connecticut, gdyż do r. 1842 nie wprowadzano do niej żadnych radykalnych zmian.

Rządy właścicieli prywatnych. Rządy prawie wszystkich pozostałych kolonji były „rządami prywatnych właścicieli“ (*proprietary governments*). Maryland, Pensylwanja i Delaware aż do rewolucji znajdowały się pod takim panowaniem. Maryland nadano rodzinie Cawerts, lordom Baltimory; Pensylwanję i Delaware — Williamowi Penn New-York otrzymał hrabia Yorku, po jego zaś wstąpieniu na tron (Jakób II) New-York został prowincją, zależną wprost od korony; New-Jersey początkowo był częścią New-Yorku i jako taki został przez hrabiego Yorku nadany lordowi John Berkeley i sirowi Carteret; później podzielono go, część sprzedano, wreszcie przeszedł do korony (1702 r.). Obie Karoliny i Georgja też były początkowo nadane prywatnym właścicielom, wkrótce jednak przeszły również pod zarząd królewski. New-Hampshire napróżno usiłował kilkakrotnie połączyć się z Massachusetts; został w końcu kolonią królewską i nigdy nie posiadał ani karty, ani nawet jakiegokolwiek prawidłowego zarządu.

Podczas rządów „właścicieli prywatnych“ kolonie były

rządzone poprostu przez gubernatorów i rady, mianowane przez właścicieli; lud jednak zawsze miał prawo kontroli zarządu za pośrednictwem instytucji przedstawicielskich. „Prywatni właściciele“ tak samo, jak największy właściciel publiczno-prawny—korona, nadawali przywileje swym kolonjom. Karta, nadana Pensylwanji przez Williama Penn, jest jedną z najlepszych i najliberalniejszych z owych czasów; oczywiście dzięki tej karcie kolonja korzystała z równie dobrych rządów, jakie zdobyć mogła większość innych kolonji.

Bezpośrednie rządy korony. Bezpośrednie rządy korony, które stopniowo ogarniały wszystkie kolonje, oprócz Rhode-Island, Connecticut, Pensylwanji i Delaware, pociągały za sobą mianowanie gubernatorów królewskich i rad gubernatorskich (Massachusetts tylko nie otrzymał rady). Zazwyczaj sądownictwo i cała administracja uzależniała się przez to od woli królewskiej; zależność ta jednak nie pozbawiała kolonistów zasadniczych praw samorządu. Prawodawcy mieli wpływ na gubernatorów dzięki potężnej sile pieniądza, i wszędzie ludność przywykła do kontrolowania zarządu sprawami publicznymi, zwłaszcza zaś do kontrolowania spraw podatkowych—było to przyrodzonym niejako prawem każdego anglika, zarówno w Ameryce, jak i w Anglii.

Rozwój zgromadzeń kolonjalnych. Znaczenie zgromadzeń kolonjalnych wzrastało z roku na rok, przyczem było to raczej rezultatem praktyki życiowej, niż wynikiem ustawodawstwa. Parlament angielski działałby mądrze, gdyby stosował był w dalszym ciągu politykę nie wtrącania się, politykę, która posiadała wielkie znaczenie dla rozwoju wolności konstytucyjnej w kolonjach. Pozostawione samym sobie, kolonje okazały szybko, jakiego były pochodzenia¹⁾.

¹⁾ Burke, występując w obronie kolonji, twierdził, że własnymi siłami, bez instrukcji i bez kart królewskich stworzyły one zgromadzenia tak przypominające parlament co do formy, czynności i zakresu kompetencji, że musiały więc nadawać im takie same

Można było przypuszczać, że przy takich pretensjach do samorządu parlamentarnego, kolonie posiadające karty, będą przodowały innym; w rzeczywistości jednak było inaczej. Massachusetts rzeczywiście uporczywie i po bohaterku bronił swej wolności, ale królewska kolonja Wiktorja nie ustępowała mu w niczym. Zgromadzenia kolonji królewskich tak samo, jak i zarządy, istniejące z mocy kart bardzo wcześnie i jakby na skutek instynktu rasowego i przyzwyczajenia, rozwinęły poczucie i praktykę miejscowej zwierzchności, zupełnie zgodnej zresztą z absolutną lojalnością: tolerowały one zupełnie akt nawigacyjny i inne próby regulowania stosunków politycznych i handlowych kolonji ze światem zewnętrznym; nie znosiły natomiast od samego początku i nie pozwalały na

znaczenie. W założeniu swym zgromadzenia te nie miały innych celów (i może nawet nigdy nie myślały o niczym więcej), jak te municypalne korporacje Anglii, z którymi tak często je porównują. Ale nie, co się rozwija, nie może zatrzymać się na swej pierwotnej formie. Dlatego też rozrzucone po całej kuli ziemskiej kolonie, rozrastając się i wzbogacając, przeniosły na te zebrania część godności wielkiego narodu, do którego należały. Zebrania te z chwilą, gdy kompetencje ich przekroczyły ciasny zakres spraw czysto lokalnych, poczęły wydawać prawa wszelkiego rodzaju i we wszystkich dziedzinach. Zbierały podatki — nie na potrzeby parafji, lecz z mocy ustępstw ze strony korony i postępowały w myśl zasad i metod parlamentu, do którego coraz bardziej stawały się podobne. Nie mogło zresztą być inaczej. Kolonie angielskie mogły istnieć tylko w takich warunkach, albo nie mogły istnieć wcale. Żadna ze stron zresztą nie uważała istnienia podwójnego prawodawstwa (t. zn. prawodawstwa parlamentu angielskiego i kolonjalnego) za niewygodne; obie strony zastosowały się do niego drogą nieuchwytnych przyzwyczajzeń i starodawnych obyczajów — tej wielkiej podpory wszystkich rządów świata. Nie było ostrych starć ani systematycznej opozycji, chociaż obie władze prawodawcze rozstrzygały niekiedy jedną i tę samą sprawę. Nie myślano najwidoczniej o wprowadzeniu regularnych podatków dla utrzymania cywilnych i wojskowych urzędzeń przez uchwałę parlamentu aż do czasu, gdy kolonie stały się zbyt dumne, aby ulec temu, zbyt silne, aby je można było do tego zmusić i zbyt oświecone, aby nie przewidywały, do czego może doprowadzić taki system“. *Burke Letter to the sheriffs of Bristol, Works str. 232—233.*

wglądanie w swe sprawy wewnętrzne. To samo miało miejsce w kolonjach „prywatnych“. Maryland zdobył te same przywileje, o które ubiegała się Wirginja, i nawet Pensylwanja, bez względu na ludność, składającą się z anglików, holendrów i szwedów, dążyła również do niezależnego samorządu.

Dlatego też we wszystkich kolonjach daje się zauważyć prawie jednakowy rozwój wolności konstytucyjnej. Wszędzie działały te same czynniki. Kolonizacja i rozwój nowego kraju dawały rządzącym zgromadzeniom przedstawicieli kolonialnych szerokie pole dla prawodawczego regulowania życia; wszędzie jednakowo układały się stosunki społeczne; wszędzie zauważyć się daje z roku na rok wzrastający udział szerokich mas ludności w rozstrzyganiu spraw komunalnych i kolonialnych. Urządzenia demokratyczne stworzyły równość wszystkich wobec prawa i głębokie poczucie wspólności interesów. W stosunku do innych kolonji i do sfer rządowych Anglii każda kolonja coraz wyraźniej uświadamiała sobie istnienie własnej indywidualności politycznej.

Wspólność urzędzeń politycznych i równoległość ich rozwoju w większości kolonji najdobitniej wyraziły się w dobrowolnym ścisłym przymierzu podczas walki przeciw Anglii. Bez względu na bardzo poważne różnice zewnętrzne w ustroju społecznym, a nawet i na sprzeczności interesów poszczególnych kolonji — wszystkie jednomyślnie uznawały konieczność rewolucji. Bez wszelkich wahań niemal wzięły się wszystkie do wspólnej sprawy i prowadziły ją wspólnymi siłami do wspólnych celów. Ta wspólność celu nie była sztucznie wytworzona: istniała ona od samego początku.

Bezpośrednią przyczyną wybuchu rewolucji były stosunki między Anglią a Massachusetts. Politykom metropolji wydawało się, że można rozdzielić kolonje, wykorzystując ich interesy egoistyczne. Napozór łatwo było poróżnić dwie kolonje, tak odmienne zewnętrznie i posiadające tak sprzeczne interesy gospodarcze, jak Massachusetts i Wirginja. Ale, jak wiadomo, pogląd ten był zupełnie nieuzasadniony. Miastu Salem zaproponowano przejęcie wszystkich stosunków handlowych jego współzawodnika Bostonu, aby uzyskać zgodę Sa-

lemu na okrutne prawo, t. zw. „Boston Port Bill“, które pozabawiło to miasto całego handlu. Ale Salem nie skorzystał z tego. Jakaż miał bowiem gwarancję, że nie uczynią z nim tak samo? Jeszcze charakterystyczniejszym jest, że odległa Wirginja również przystąpiła do rewolucji dla obrony Massachusetts. Wirginja dokładnie zdawała sobie sprawę z tego, że zaczyna się walka *polityczna*, a nie ekonomiczna, że chodzi o zasady, a nie o tymczasowe interesy czy korzyści chwilowe. Z punktu widzenia politycznego zatarg Massachusetts był jednocześnie zatargiem Wirginji. Dlatego też Wirginja odrazu, bez wahania wypowiedziała się za łącznością, za wspólnym oporem w odpowiedzi na zamach ze strony władz metropolji, a później za niepodległością i trwałym związkiem kolonji. Walka przez krótki bardzo okres czasu miała charakter lokalny; prawie natychmiast po wybuchu stała się sprawą całego ładu.

Rozwój konstytucji amerykańskich a rozwój konstytucji angielskiej. Rozwój konstytucyjny Ameryki posiada wiele cech wspólnych z rozwojem politycznym Anglii, przytym jednak wykazuje on także poważne różnice. W Anglii i w Ameryce kierunek rozwoju był jednakowy: prowadził on od drobnych, mocno związanych z życiem urzędów miejscowych, od małych gmin samorządnych do stworzenia instytucji narodowych, które powiązały gminy poszczególne. Rozwój państwa angielskiego rozpoczął się od gmin wiejskich i secin (*hundreds*), od pierwotnych urzędów społecznych plemienia germańskiego. Gminy te w epoce saksońskiej utworzyły drobne królestwa; w następnym okresie te małe królestwa zostały hrabstwami szerszego związku, i Anglja gotowa już była do zarządu normandzkiego, do rozwoju parlamentu i ducha narodowego. Dzieje Stanów Zjednoczonych również zaczęły się od odosobnionych osad na wybrzeżach morskich, osad zamkniętych, samorządnych, które stopniowo zlały się w liczne niewielkie stany kolonjalne. Ostatecznie stany te utworzyły związek narodowy. Wszakże sposoby tworzenia całości były w obu tych

wypadkach różne. Zjednoczenie Ameryki dokonało się w drodze federacji, Anglii zaś — przez pochłonięcie, inkorporację. W kolonjach południowych nie było czynników federacyjnych gdyż niepodzielność osad epoki pierwotnej pozostawała nienaruszona; Wirginia z czasów rewolucji była li tylko powiększonym Jamestown; wzrost jej, któremu sprzyjało powodzenie rolnictwa, nie pociągał za sobą rozpadnięcia się, do jakiego prowadził wzrost miejskich osad północnych. Natomiast w Nowej Anglii rozwój od samego początku posiada cechy federacyjne. Najdoskonalszym typem jego jest prawdopodobnie Rhode-Island, którego atomy miejskie łączyły się powolnie i niechętnie, i przez dłuższy czas opierały się wchłonięciu przez całość („Plantacje Rhode-Island i Providence“). Związek, który był początkowo zwykłą konfederacją tych najdrobniejszych jednostek, doprowadził stopniowo do istotnie trwałego zjednoczenia. Ostatecznie gminy wchłonięte stanowiły jedynie części nowych i szerszych jednostek kolonialnych, związanych przez „kongresy lądowe“. Związek tych większych jednostek stanów kolonialnych od samego początku posiadał charakter federacyjny i powstawał w drodze wzajemnych ustępstw i traktatów. W przeciwstawieniu do kółestw saksońskich kolonie amerykańskie łączyły się zupełnie dobrowolnie.

Bez względu na formę urzędzeń kolonialnych treść ich i istota były niewątpliwie angielskie. Angielskiemi do pewnego stopnia można nawet nazwać formy norm konstytucyjnych kolonji, ponieważ myśl i obyczaj nadawania pisanych i zagwarantowanych przywilejów oddalonym kolonjom zrodziły się z praktyki życia angielskiego. Stosunek prawa kolonialnego Kanady i Australji do prawa metropolji jest zupełnie taki sam, jaki zachodził pomiędzy prawem kolonji amerykańskich a tym, które prawo to stworzyło. Konstytucje z okresu zarówno spokojnego jak i rewolucyjnego rozwoju kolonji ściśle stosowały się do praw i precedesów angielskich. Angielskie prawo ogólne (*common law*) powędrowało za anglikami na dalekie kresy. Angielskie gminy w Ameryce były jedynie rozgałęzieniami wielkiej gminy ojczystej; angielskie ustawy, dotyczące praw poszczególnych jednostek lub grup, zostały również uznane

i wprowadzone w kolonjach. Gdy w okresie rewolucji koloniści tworzyli ze swych kart konstytucje, któremi mieli kierować się w swych niepodległych republikach, pierwszą ich troską było zabezpieczenie tego prawa ogólnego (*common law*), z którego dotąd korzystali. Poczyniono w nim, co prawda, szereg ważnych zmian, oczyszczono je z wszelkich przywilejów stanowych, prerogatyw kościoła, wszystkich cech, niezgodnych z prostym i demokratycznym ustrojem Nowego Świata; w niczym jednak nie zerwano z zasadami angielskiego precedensu i praktyki prawnej.

Praktyka prawa publicznego, przyjęta przez kolonie i powstałe z nich niepodległe republiki, również była zbliżona do angielskiej. Stosunek wzajemny pomiędzy zgromadzeniami a gubernatorami kolonialnymi był w miniaturze stosunkiem parlamentu do króla, ani mniej poważny, ani mniej świadomyj stosunek ludności do rządu pod każdym względem, oprócz utworzenia odpowiedzialnego ministerjum, wzorował się na precedensie angielskim. Kompetencje władzy wykonawczej; były w miniaturze prerogatywami korony. System sądownictwa i procedury sądowej wzorowany był na angielskim. Anglicy w Ameryce, należąc do tej samej rasy, obdarzonej praktycznym zmysłem politycznym, co i Anglicy w swojej ojczyźnie, nadali wiele cech charakterystycznych rozwojowi ustroju politycznego, zastosowując swe urządzenia do potrzeb bieżących nowej cywilizacji i nowych warunków organizacji społecznej. Tryb amerykańskiego życia politycznego pod wieloma względami nabrał specjalnego charakteru. Ale ogólny rozwój odpowiadał duchowi angielskiemu: nigdy nie było nagłych załamań ani przerw w stopniowości rozwoju. Urządzenia amerykańskie dziś jeszcze opierają się na tak starożytnych podstawach, jak starożytne są plemiona germańskie.

Przygotowania do Związku. W budowie szkieletu Związku po rewolucji widać najjaskrawiej, jak wiele własnej twórczości politycznej włożyli w nią koloniści. Określoną organizację federalną kolonie otrzymały dopiero w r. 1777, kiedy ułożono t. zw. „*Articles of*

Confederation. Do tej chwili współdziałanie ich, w braku wszelkich praw konstytucyjnych, opierało się raczej na praktyce stosunków międzynarodowych, niż na świadomym dążeniu do bardziej organicznego związku. Zauważyć się daje jedynie pewne przygotowanie związku, oznaki jego powstawania — nic więcej. Od r. 1643, w ciągu 40 lat kolonie Nowej Anglii były połączone w luźny związek dla walki z indjanami; w 1754 r. przedstawiciele kolonji na konferencji z przedstawicielami sześciu narodów w Albany rozpatrywali tymczasowy plan związku; w 1765 r. w New Yorku delegaci dziewięciu kolonji ogłosili w imieniu wszystkich anglików amerykańskich protest przeciwko parlamentarnemu prawodawstwu podatkowemu, które było zasadniczą przyczyną późniejszego ruchu rewolucyjnego. W 1774 r. odbyło się posiedzenie pierwszego „kongresu lądowego“, który dał początek Związkowi amerykańskiemu. Ale żadnego z tych momentów nie można uważać za moment utworzenia organicznego związku. Powstanie Związku było wynikiem powolnego rozwoju i mogło mieć miejsce jedynie po stworzeniu zupełnie nowych podstaw prawnych.

Odosobnienie rządów kolonialnych. Dla wyjaśnienia procesu powstania Związku trzeba zrozumieć zupełnie odosobnienie rządów kolonialnych. Wszystkie kolonie były w jednakowym położeniu w stosunku do władz angielskich: miały one jednakowe obowiązki dla swej metropolji, ale z tamtej strony oceanu nie było między nimi żadnego łącznika w zarządzie. Każda kolonja posiadała odrębnych przedstawicieli władzy wykonawczej, odrębne prawodawstwo i sądy, stojące poza wszelką łącznością z urzędnikami, prawodawstwem i sądami każdej innej kolonji. Od czasu do czasu, w chwili ogólnego niebezpieczeństwa, kolonie działały wspólnie, i współdziałanie to było zupełnie naturalne i dobrowolne; zawsze jednak pozostawało chwilowym, wynikało z chwilowej potrzeby i nie było oparte na wewnętrznym związku organicznym. Koloniści mieli wiele powodów do wzajemnej sympatji. Łączyły ich, poza wspólnym pochodzeniem i językiem, jednakowe idee polityczne; łączyła ich obawa przed wspólnym niebezpieczeń-

stwem bądź ze strony grożących ich życiu napadów indjan i francuzów, bądź ze strony parlamentu, czyhającego na ich swobodę. Wszystkim jednakowo zależało na pomyślnym rozwoju i liberalnych rządach w tym kraju, z którym utożsamiali samych siebie. Ale zachowanie niezależnych i odrębnych rządów wewnątrz każdej kolonii zawsze było celem ich dążeń; wolność ich historycznie była utożsamiona z odrębną organizacją i ich prawami niezależnych państw. Kolonie zdecydowały się podporządkować wspólnej władzy centralnej, posiadającej prawo rozkazywania, a nie będącej jedynie zwykłym zgromadzeniem doradczym, dopiero po długim i ciężkim doświadczeniu, które pokazało do jakich fatalnych następstw prowadzi wszelka inna droga. Od pierwszej chwili uznawały one konieczność współdziałania, ale nie od pierwszej chwili przekonały się o konieczności związku. Związek, który miał pozbawić je części tak drogocennej dla nich niezależności, jeśli wziąć pod uwagę te silne wpływy rewolucyjne, wśród których musiały pracować i to widoczne niebezpieczeństwo rozkładu, codziennie stające im przed oczyma, tworzono powoli i niechętnie.

Konfederacja. Dopiero w 1781 r. podstawą działalności Związku zostało określone prawo pisane; dopiero w 1789 r. prawo związkowe stało się organicznym. *Articles of Confederation*, zaprojektowane w 1777 r. przez Kongres Łądowny, zostały przyjęte ostatecznie w 1781 r. Artykuły te jednak nie zapewniły jednolitości stanom, które przystąpiły do konfederacji. Były one od samego początku sznurkiem, ukreślonym z piasku, którym niepodobna było nic związać. Zalegalizowały one jedynie Kongres Łądowny, powierzając mu kompetencje konfederacji; organami wykonawczymi i sądowymi miały być Komitety Kongresu; w rzeczywistości zaś, konfederacja nie posiadała żadnej władzy, gdyż nie mogła zmusić nikogo do spełniania jej rozkazów. Była to raczej instytucja doradcza, a nie rozkazująca. Nie posiadała własnej woli czynnej, a zależała zupełnie od woli stanów. Artykuły (*Articles*) były czymś w rodzaju umowy międzynarodowej.

Artykuły konfederacji formalnie przekazywały czynności federalne kongresowi, zupełnie, podobnemu do Kongresu Łąkowego. Kongres ten składał się z przedstawicieli kilku stanów i przy rozstrzyganiu wszelkich kwestji stany miały równy głos. Każdy stan reprezentowany był przynajmniej przez dwóch delegatów, z drugiej zaś strony żaden nie mógł posiadać więcej, niż siedmiu przedstawicieli. Niezależnie od ilości delegatów każdy stan miał tylko jeden głos decydujący, który przedstawiciele stanu składali po wzajemnym porozumieniu. Tak zorganizowany rząd nazwano „Stany Zjednoczone zgromadzone na Kongresie” (*United States in Congress assembled*). Instytucja ta była doskonale zorganizowana dla pełnienia funkcji wykonawczych. Do niej wyłącznie należały stosunki poszczególnych stanów z obcymi mocarstwami. Ona jedynie miała prawo prowadzenia rokowań z obcymi państwami i zatwierdzania porozumień międzynarodowych; do niej należała kontrola nad armją i flotą konfederacji, kierownictwo finansów, prawo zaciągania pożyczek i rozporządzania funduszami związkowymi, o ile zachodziła tego potrzeba; jej powierzono stworzenie systemu monetarnego, jednostek miary i wagi; pośredniczyła ona w razie zatargów pomiędzy poszczególnymi stanami. Jednym słowem, Kongres miał być jedynym i głównym autorytetem w rozstrzyganiu kwestji związanych z najpoważniejszymi wspólnymi interesami należących do niego stanów. Z punktu widzenia instytucji przedstawicielskiej formę organizacji Kongresu uważać należy za zupełnie skończoną.

Nie posiadając jednak żadnej władzy wykonawczej, Kongres był zupełnie bezsilny i nie miał żadnego realnego znaczenia. Nie mógł on powziąć żadnej ważnej uchwały, nie wywołując współzawodnictwa dziewięciu stanów; współzawodnictwo to stało się jeszcze groźniejsze, wskutek tego, że po zniknięciu niebezpieczeństwa ze strony Anglii, zainteresowanie stanów działalnością centralnego Kongresu znacznie osłabło i niektóre z nich bardzo nieregularnie wysyłały swych przedstawicieli na kongres. Głównym organem wykonawczym kongresu był komitet, złożony z przedstawicieli wszystkich sta-

nów—stąd jego nazwa „Komitet Stanów“, (*Committee of States*). Komitet ten miał pracę niezmiernie utrudnioną, gdyż każda ważna uchwała o charakterze wykonawczym musiała zapadać większością conajmniej dziewięciu na trzynaście głosów. Ponadto posiadał on jedynie prawo perswazji. Komitet mógł prosić o pieniądze, ale nie mógł zmusić stanów, aby mu je dały; mógł prosić stany o dostarczenie wojska, ale nie mógł zmusić ich, aby poddały się poborowi; mógł zawierać traktaty, ale dochowanie ich zależało od stanów. Kongres posiadał rozległe prerogatywy, nie udzielono mu natomiast żadnych rzeczywistych pełnomocnictw. *United States in Congress assembled* były instytucją jedynie doradczą i posiadały wpływ tylko moralny.

Konieczność ściślejszego związku.

Fatalna bezsilność Konfederacji w tych wypadkach, gdzie konieczne było wystąpienie władzy wykonawczej, doprowadziła do stworzenia obecnego bardziej spójnego i doskonałego rządu. Dawne Kongresy Ładowe jednoczyły kolonje w ten czy w inny sposób na czas trwania wojny. Kolonje niejednokrotnie zachowywały się obojętnie wobec przyjętych na siebie zobowiązań i zaniebdywały je nawet; pomimo to jednak podczas wojny zauważyć można wielką energję i jednolitość działania skonfederowanych kolonistów. Z chwilą jednak, gdy znikło niebezpieczeństwo wojenne, ukazały się znamienne oznaki zobojetnienia i wciąż wzrastającego zaniebdania przez stany wzajemnych zobowiązań. Coraz częstsze były objawy indywidualnej bezsilności stanów i wzrastającego współzawodnictwa. Zaczęła się wojna taryfowa między sąsiadującymi na wybrzeżu stanami, między New-Yorkiem a New-Jerseyem i między Wirginją a Maryland'em. Wyniszczenie, spowodowane przez wojnę, wywołało w Massachusetts powstanie dłużników pod dowództwem Daniela Chase, i w pewnym momencie obawiano się, że władza miejscowa nie da sobie z nim rady. Wkrótce okazało się, że stworzenie istotnej silnej władzy centralnej jest konieczne zarówno dla podtrzymania wewnętrznego porządku, jak i dla zachowania pokojo-

wych i dobrych stosunków pomiędzy stanami. Nie wystarczało istnienie centralnego organu doradczego, potrzebny był rząd centralny. Dlatego też Konfederacja w stosunku do poprzednich Kongresów nie była krokiem naprzód. W niespełna 10 lat po zorganizowaniu nowego rządu z jego wymownymi *Articles*, stworzono nowy związek i zaczęła się prawdziwa historia Stanów Zjednoczonych.

Powstanie konstytucji Według obecnej konstytucji rząd **Stanów Zjednoczonych** ma zupełnie inne stanowisko. Działająca konstytucja jest kartą państwa związkowego, posiadającego specjalne prawodawstwo i samodzielne znaczenie; jego konstytucja i prawa są najwyższymi prawami kraju. Konwencja, która ułożyła nową konstytucję, odbyła się w maju 1787 r. w Filadelfji; w powolnym ogniu długotrwałych obrad stopiła ona pierwiastki precedensów angielskich i kolonialnych, które służyły jako materiał dla stworzenia ustroju Stanów Zjednoczonych. Debaty, prowadzone tego pamiętnego lata, dają dokładny obraz tego, jak w okresie tworzenia kolonii dostosowywano poszczególne precedensy angielskie do praktyki życia amerykańskiego. Dzięki współdziałaniu uzdolnionych jednostek, należących do tego niezwykłego zgromadzenia, organizację państwową Stanów Zjednoczonych oparto na podstawie całego doświadczenia kolonji i rewolucyjnych stanów¹⁾.

Postanowiono powierzyć czynności prawodawcze nowego państwa związkowego dwóm izbom, nie podług wzoru angielskiego wszakże, ponieważ Ameryka nie posiadała żywiołu odpowiedniego dla stworzenia Izby lordów. W danym więc wypadku wzorowano się na ustroju prawie wszystkich poszczególnych Stanów. W konstytucji jednego ze Stanów znaleziono precedens dla określenia istotnej różnicy pomiędzy obiema izbami.

¹⁾ Opis prac Konwencji oparty jest na znakomitym dziele prof. Aleksandra Johnstona, drukowanym w *New Princeton Review* we wrześniu 1887 r. p. t. *The First Century of the Constitution*. Krótki zarys głównych punktów konstytucji poszczególnych stanów w chwili tworzenia obecnej konstytucji daje *Hildreth* t. III, rozdz. XLIV.

Niższą izbę prawodawczą Stanu Connecticut tworzone na podstawie równego przedstawicielstwa okręgów wiejskich; wyższa zaś, składająca się z gubernatora, wice-gubernatora i dwunastu „asystentów“, reprezentowała ludność w szerszym tego słowa znaczeniu. Za przykładem stanu Connecticut wybrano drogę kompromisową dla pogodzenia dwóch przeciwnych kierunków, z których jeden domagał się równego przedstawicielstwa stanów na kongresie podług systemu, uznanego przez Konfederację, drugi zaś pragnął proporcjonalnego przedstawicielstwa ludności. Postanowiono, że Senat będzie reprezentacją poszczególnych stanów, Izba Reprezentantów zaś składać się będzie z wybranych na zasadzie systemu proporcjonalnego przedstawicieli ludności. Nazwy „Senat“ i „Izba Reprezentantów“ były już w użyciu w kilku stanach.

Władza wykonawcza, powierzona Prezydentowi, była dokładną kopją władzy gubernatorów stanów—w tych czasach niektórzy gubernatorzy nosili też tytuł prezydenta. Konstytucja New-Yorku dała gotową formułę dla jego prawa *veto*; w innych znaleziono wzór systemu odpowiedzialności. W niektórych stanach był również urząd wice-prezydenta. Konwencja rozumiała dobrze charakter tworzonego ustroju i dlatego też postanowiła, że władza sądowa nie będzie zależną ani od prezydenta, ani od izb, lecz będzie zupełnie współrzedną i równą obu tym władzom. Taki sam porządek istniał w konstytucjach poszczególnych stanów. Prawo konstytucyjnej interpretacji nigdzie nie było szczegółowo rozwinięte, wynikało jednak z samej istoty rzeczy. Było ono konsekwencją zasady, na której opierają się wszystkie konstytucje, zasady, według której konstytucje te przekazują poszczególnym organom władzy ograniczone tylko kompetencje. Pisane prawo konstytucyjne z natury rzeczy stoi wyżej od wszelkich norm prawnych, powstających na gruncie prawa konstytucyjnego; sądy powinny też w ocenie wszelkich aktów prawodawczych stosować się do tego prawa, jako niezmiennego probierza¹⁾. Kompetencje sądów

¹⁾ *A. V. Dicey*. The Law of the Constitution, rozdz. III i *J. Bryce* The american Commonwealth, rozdz. XXIII.

kolonialnych i przedtym zawsze rozciągały się na kwestje prawomocności prawodawstwa kolonialnego, i Najwyższy Sąd (*Supreme court*) Stanów Zjednoczonych miał swój wzór w Komisji Sądowej Rady Tajnej (*Judicial Committee of the Privy Council*), która przyjmowała skargi od kolonji i której praktycznym zadaniem było znoszenie wszelkich praw, niezgodnych z kartami królewskimi¹). Przy rozstrzyganiu sprawy kompetencji Kongresu Konwencja zastosowała zasadę dokładnego wyliczenia przedmiotów. Spis, składający się z 18-tu punktów, ściśle określał kompetencje prawodawcze nowego ciała. Było to zresztą tylko doświadczeniem z czasów Konfederacji. Kongres otrzymał te kompetencje, bez których kongres Konfederacji był bezsilnym i śmiesznym. Jedynie przy tworzeniu systemu wyboru prezydenta Konwencja nie oparła się na doświadczeniu amerykańskim i angielskim przykładzie; wymyśliła też tak oryginalny mechanizm, że musiał on upaść prawie bezpośrednio po wprowadzeniu go w czyn²).

Ogólny charakter nowego ustroju. Niezmiernie charakterystyczny stosunek rasy angielskiej do prawa został przekazany amerykańkom za pośrednictwem mądrego pokolenia, które stworzyło nowy ustrój: amerykanie czuli się związanymi nie przez literę prawa, a przez praktyczne rozumienie, wypływające z długiego doświadczenia. Dla rasy tej prawem w danej chwili jest to, co się przez prawo w danej chwili rozumie, a to znów zależy od chwilowych okoliczności. Amerykanie nigdy nie dążyli do wysnuwania osta-

¹) *Brinton Coxe*. *Judicial Power and Unconstitutional Legislation*.

²) Narazie poprzestaję na tym ogólnym zarysie najważniejszych cech organizacji, stworzonej przez Konwencję drogą „selekcji“; bardziej szczegółowe uwagi o precedensach i doświadczeniach poszczególnych stanów znajdzie czytelnik w dalszym opisie organizacji politycznej. Narazie chcę zwrócić uwagę na ten znamieny fakt, że praca Konwencji nie była twórczą, a polegała jedynie na odpowiedniej selekcji; powodzenie tej pracy nie było powodzeniem pomysłowości, tak niebezpiecznej w sprawach rządzenia, lecz powodzeniem rozsądku, odpowiedniej selekcji i mądrości praktycznej, które jedynie zapewniają powodzenie w sprawach politycznych.

tecznych wniosków z raz przyjętych norm prawnych. Prawa ich zastosowywano zawsze, jako części składowe działającego mechanizmu politycznego, części, które od czasu do czasu drogą interpretacji były dostosowywane do opinii publicznej i warunków społecznych.

Tylko badanie historyczne dokładne, sięgające wgląd zjawisk i warunków, może dać odpowiedź na pytanie, jaki charakter posiadały w rzeczywistości w każdym poszczególnym okresie amerykańskie instytucje społeczne. Obecnie wydaje się, że konstytucja, ułożona w 1787 r. utworzyła w r. 1789 ustrój taki sam, jak dzisiejszy, łączący w nierozzerwalny związek poszczególne stany; ale pokoleniu tamtej epoki pogląd taki wydawałby się śmiesznym: dla rasy angielskiej, powtarzam, prawo jest tym, co w nim widzą jego wykonawcy. Pokolenie ówczesne pragnęło stworzyć związek „doskonalszy“, niż ten, jaki istniał za czasów Konfederacji: rozumiało ono, że kolonje albo muszą być połączone albo rozpadną się; amerykańanie wiedzieli, że związek jest konieczny i sądzili, że zawarli go dość silnie; nie żywili jednak żadnego szczególnego uczucia dla tworzonego związku i chcieli ograniczyć go o tyle, o ile pozwalały na to mądre przewidywania i troska o pomyślność rozpoczynających życie stanów. Obawiali się raczej rządu zbyt silnego, niż zbyt słabego; przyjęli nową konstytucję, proponowaną przez konwencję 1787 r., wierząc argumentom jej obrońców, dowodzących, że związek nie wyrządzi uszczerbku odrębności i samodzielności poszczególnych stanów.

W naszych czasach zdumiewa obojętny, a często i wrogi stosunek ówczesnego pokolenia do ustroju, który zbawił kraj. Nawet ci, którzy brali udział w tworzeniu jego i szczerze dbali o jego utrwalenie, wątpili o jego trwałości, a czasem nawet w chwilach depresji i o użyteczności. Mężowie państwa, jak Aleksander Hamilton gorąco, i z wiarą popierali związek, ale dla przeciętnego obywatela, niezdolnego do filozoficznego poglądu na rzeczy, związek był najzupełniej obojętny. Każdy czuł, że przelewał krew i poświęcał mienie dla swego własnego stanu: walczono za wolność Wirginji, Massachusetts, a wcale nie dlatego, aby poddać kolonje władzy no-

wego centralnego rządu. Istniał jedynie patryjotyzm stanów. Stany były żywymi istotami organicznymi, a związek — porozumieniem jedynie, być może chwilowym, ponieważ przyszłość mogła wskazać zupełnie nowe drogi działania.

Jedynie tym poglądem na Związek pierwszego pokolenia, które stworzyło konstytucję, można objaśnić pierwotną tolerancję pogroźek separatystycznych. Związek był zbyt młodym, aby miał być świętym. Przy każdym niezadowoleniu poszczególne stany wskazywały na możliwość oderwania się. Ale w miarę, jak nowy ustroj z roku na rok wykazywał siłę i znaczenie, zaczynano szanować go; szacunek ten w miarę wzrostu sił i dostojeństwa Związku zamieniał się na cześć, i wreszcie rząd federalny został rzeczywistym łącznikiem pomiędzy częściami składowymi związku, ożywionym istotnym poczuciem narodowym. Początkowo jednak rząd związkowy nie był zabezpieczony od zazdrości i pogroźek ze strony poszczególnych stanów. Stawał się on rządem narodowym dopiero w miarę rozwoju narodowej historii i wzrostu poczucia narodowego.

Rozwój poczucia narodowego. Doskonałą ilustracją pierwotnych poglądów na Związek jest los partji federalnej.

Partja ta była zwolenniczką konstytucji i uczyniła główne wysiłki w celu utrwalenia nowego ustroju. Natychmiast po utworzeniu obecnego związku zwolennicy tej partji musieli zastosowywać w praktyce nową organizację centralną. Był to krytyczny okres organizacyjny, i trzeba było poczynić pierwsze kroki dla zapewnienia kredytu finansowego, międzynarodowego stanowiska i bezpieczeństwa. Wkrótce okazało się jednak, że federaliści zapatrywali się na charakter nowego rządu nie tak, jak cały szereg osób, głosujących za przyjęciem konstytucji. Żądali oni zbyt wielkiej niezależności władz związkowych, i wielu wydawało się, że działają oni w myśli, iż zadanie konstytucji polega na tym, aby interesy poszczególnych stanów poddać interesom Związku, a w razie potrzeby poświęcić je nawet dla tych ostatnich. Dlatego też wywołało to reakcję i zastąpienie federa-

listów przez inną partję, głoszącą, że należy surowo przestrzegać zachowania ograniczeń, które konstytucja zastosowała do władz związkowych. Nowa ta partja nosząca nazwę „demokratyczno-republikańskiej“, powstała niewątpliwie dzięki niektórym ekscesom federalistów, którzy (można to śmiało twierdzić) sami przygotowali swój upadek. Po pierwszej swej porażce nigdy już nie powrócili do władzy, i partja rozpadła się ostatecznie.

Czas jednak robił swoje w myśl politycznych koncepcji partji federalistów, pomimo jej upadku. Demokratyczni republikanie przekonali się wkrótce, że powodzenie ustroju związkowego, nawet w ich rękach, wymaga szerokiego korzystania z władzy pozostawionej przez konstytucję; drogą powolnych przemian zbliżyli się oni do „szerokiej interpretacji“, również odległej od ich pierwotnych zasad, jak dalekie były od nich metody działania federalistów, które wywołały największe narzekania. Na szczęście dla demokratycznych republikan, lub poprostu „demokratów“, jak ich oddawna już nazywano, w opinji publicznej nastąpił odpowiedni zwrot. Tendencje jej z kolei nabrały silnego zabarwienia narodowego.

Poczucie specjalnego patryotyzmu lokalnego działało hamująco naskutek tego, że ludność poszczególnych stanów bardzo mało albo wcale nie znała ludności innych; większość wynosiła stany ponad naród i żądała mniej lub więcej drobiazgowego zabezpieczenia przywilejów stanów. Ale z chwilą, gdy zaczęto budować drogi żelazne i tworzyć z nich gęstą sieć, kiedy ludność wszystkich miejscowości Związku zaczęła przenosić się na zachód i tam łączyć się wzajemnie; kiedy znajomość wzajemna i stosunki handlowe wpłynęły na to, że ludność poszczególnych stanów coraz mniej różniła się między sobą co do obyczajów, urządzeń społecznych, a nawet co do poglądów i przyzwyczajzeń; kiedy nowe stany, powstające na zachodzie, coraz liczniej przystępowały do Związku, nie posiadając żadnych tradycji, a uważając się za członków Związku z tytułu pochodzenia; kiedy druga wojna z Anglią i gorąca walka z Meksykiem poglądowo dowiodły, jakie znacze-

nie ma Związek i wzmogły uczucie patryjotyzmu narodowego — wtedy nareszcie utrwalił się pogląd, że w rezultacie federaliści mieli rację, że ustrój związkowy powinien stać na pierwszym miejscu, choćby za cenę pewnych ustępstw ze strony poszczególnych stanów.

Rozwojowi poczucia narodowego najbardziej przeszkadzała kolosalna różnica pomiędzy północną a południową częścią Związku, różnica, wywołana przez istnienie niewolnictwa na południu. Części te nie mogły zrównać się ani pod względem społecznym ani politycznym, nie mogły mieć wspólnego poczucia narodowego, dopóki klasa robotnicza na południu składała się z niewolników, a na północy — z ludzi wolnych. Ludzie północy i północo-zachodu inną treść wkładali w pojęcie „naród“, niż ludzie południa. Obie strony wyobrażały sobie naród pod względem politycznym na własny wzór i podobieństwo. Żadna z obu części Związku nie mogła być zadowolona z współżycia przy jednakowym systemie politycznym, i secesja (*secession*), o której tyle mówiono w pierwszych dniach istnienia Związku w różnych jego częściach, nareszcie doszła do skutku. Nieuniknionym tego wynikiem była wojna, w ogniu której zniesiono ostatecznie różnice w urządzeniach północy i południa.

Wojna wywołała daleko idące zmiany. Uniknięto secesji, utrwalono Związek, zniesiono niewolnictwo — oto bezpośrednie wyniki wojny. Ważniejsze jeszcze były dalsze jej skutki. Choć forma ustroju federalnego pozostała w głównych zarysach tą samą, zmienił się na skutek wojny charakter Związku. Nastąpiła nareszcie jednolitość urządzeń społecznych narodu. Nic już nie stało na przeszkodzie zrównaniu południa z resztą kraju pod względem charakteru i uczuć narodowych. W obu krajach zapanował jednolity tryb życia, zniknęły przeszkody, nie pozwalające im dotąd złąć się w jeden wielki naród. Wysiłki, poczynione w czasie wojny dla utrzymania Związku i zupełna jednolitość kraju po wojnie podniosły w oczach amerykańskiego Związku, reprezentującego naród, do takiej wysokości, na jakiej nie stał nigdy przedtem. Nastąpiła głęboka zmiana w poglądach na

wszystkie dawne kwestje, dotyczące prawa konstytucyjnego i stanowiska poszczególnych stanów.

**Obecny charakter
Związku.**

Nieuniknionym skutkiem utworzenia narodu amerykańskiego w najpełniejszym organicznym znaczeniu tego słowa była zmiana w ustroju politycznym: stał się on jednolitym i jego federalny skład przeistoczył się w organizację narodową. Rząd Związku został istotnie stałym i cieszącym się zupełnym zaufaniem przedstawicielem narodu, istotnym organem amerykańskiego życia narodowego; stany jednak nie zostały przez to pochłonięte. Prerogatywy stanów są teraz takim samym istotnym ogniwem w amerykańskim systemie politycznym, jak dawniej, i stają się coraz istotniejsze w miarę rozwoju złożonego organizmu narodowego. Amerykanie „ojcowie“ uważali rząd Stanów Zjednoczonych i rząd poszczególnych stanów za dwie różne władze; współcześni amerykańcy zaś, jeśli można istniejące poglądy poddawać realnej analizie uważają je za dwie części jednego i tego samego rządu, dwie uzupełniające się części jednego systemu. Nie zmniejszyło się bynajmniej znaczenie planu państwowego, przyjętego pierwotnie przez amerykańskich mężów stanu i ściśle rozdzielałającego czynności rządowe pomiędzy władzami związkowymi a władzami poszczególnych stanów; amerykańcy natomiast nie tak ściśle przestrzegają zachowania tej rozgraniczającej linii. Ustrój związkowy w dalszym ciągu opiera się na karcie, trochę rozszerzonej wprawdzie od czasu wojny, w zasadzie jednak identycznej z dawną; władze związkowe muszą i nadal strzec się przekraczania granic, określonych przez kartę. Ustrój poszczególnych stanów również jest oparty na kartach, i stany w dalszym ciągu roszczą pretensje do tych gałęzi zarządu, które nie zostały specjalnie powierzone Związkowi. Związkowi potrzebna jest szeroka, ale nie fałszywa interpretacja karty. Związek, jako taki, zdobywa uznanie i autorytet w oczach stanów nie dlatego, że jest *ważniejszy* od nich, ale ponieważ jest potrzebny i im wszystkim i dla podtrzymania tych wszystkich zasad państwowych, które amerykańcy przyjęli i które są

im drogie. Ustrój związkowy jest organicznym szkieletem życia stanów: dawał i daje im możność istnienia.

Aby stworzyć obraz, zgodny z osiągnięciami przez amerykański rozwój narodowy rezultatami, należy rozpatrywać organy polityczne Stanów Zjednoczonych nie jako należące do dwóch różnorodnych, lecz jako uzupełniające się wzajemnie: tak silnie zrosły się stany federalne. Rząd amerykański został jedynym rządem Stanów Zjednoczonych. Pomimo różnorodności części składowych Związku nie można zarzucić im separatyzmu. Wzajemny stosunek Stanów i Związku unormował się pod wpływem amerykańskiego prawa publicznego w ten sposób, że stany i Związek nie tylko mogą pracować współmiernie i z powodzeniem w ściśle zakreślonych granicach, ale współdziałają również zgodnie i w zupełnej harmonji w tych wypadkach, gdzie sfery ich kompetencji krzyżują się lub schodzą. Działają one wtedy, jak części jednego i tego samego systemu prawnego, prześlągnięte karnością i świadomością wspólnego celu. Jakkolwiek te dwie części organizacji amerykańskiej, tak ściśle związane z sobą, tworzą zupełnie jednolity szemat państwowy, sankcja praw poszczególnych stanów zależy jednak od praw związkowych. Konstytucja Stanów Zjednoczonych i wszystkie z jej mocy ustanowione prawa i umowy są najwyższym prawem kraju; jednakże takie ich znaczenie nie jest bynajmniej zamachem na samodzielność poszczególnych stanów w niezmiernie ważnej dziedzinie, do nich należącej. Rozpatrując system amerykański, jako całość, można powiedzieć, że rządy poszczególnych stanów są zależne od rządu związkowego, jednakże zależność ta nie znaczy, że muszą one spełniać rozkazy rządu związkowego, lecz jedynie, że kompetencje ich nie obejmują całego kraju.

Do Stanów Zjednoczonych nie daje się zastosować zwykły sposób rozróżniania władzy centralnej od lokalnej. Zazwyczaj władza centralna różni się od lokalnej prawem wskazywania porządku i sposobu działania niższym organom. Taki stosunek istnieje między władzą rządową stanów a władzą okręgów wiejskich (*townships*), hrabstw i miast, leżących na terytorjum stanów: te organizacje lokalne są pro prostu admi-

nistracyjnymi częściami stanów, organami, którym powierzono sprawy bieżące zarządu lokalnego. Stany natomiast w stosunku do Związku nie są administracyjnymi jednostkami, lecz organicznymi członkami jego; kompetencje, ich uzgodnione z kompetencjami Związku, nie są od nich bynajmniej zależne w swoim specjalnym zakresie. Konstytucja związkowa ogranicza je wprawdzie do pewnego stopnia, ale te niezmiernie ważne czynności, jakie stany spełniają, należą do nich nie z mocy konstytucji, lecz na podstawie zupełnego samookreślenia.

Jako władzę lokalną i centralną można rozpatrywać władzę hrabstwa i stanu, ale nie stanu i Związku.

USTRÓJ POSZCZEGÓLNYCH STANÓW.

Stanami należy zająć się przedewszystkim nie tylko dlatego, że Związek opiera się na przykładach i precedensach stanów, ale dlatego głównie, że najważniejsze czynności administracyjne wykonywane są, jak dawniej, przez władze stanów. Najtrudniejsze i najbardziej złożone sprawy zarządu, jak dawniej, leżą w sferze kompetencji poszczególnych stanów; stany w dalszym ciągu są głównym źródłem prawodawstwa; jak dawniej, są one najbliższe społeczeństwu w sprawach regulowania jego stosunków społecznych i prawnych. Stany amerykańskie tak samo, jak szwajcarskie kantony, udzieliły federacji własnych form konstytucyjnych. Wpływ Związku jednak na załatwianie przez nich spraw wewnętrznych jest daleko mniejszy, niż w Szwajcarii. Prawie całe prawodawstwo amerykańskie spoczywa w rękach stanów. Są one głównymi jednostkami amerykańskiego systemu politycznego, stanowiącymi niezależnie o sobie. Tworzą one jak gdyby organiczną tkaninę zarządu kraju. „Rząd federalny — podług słów Tocqueville'a — to wyjątek; prawidłem jest rząd stanów“. Stanom powierzono pieczę nad bezpieczeństwem publicznym; Związek zarządza tylko niektórymi sprawami. Cha-

rakter narodu, jako sumy składników, zależy od charakteru stanów; charakter jego, jako całości, zależy od charakteru Związku. Pragnąc zbadać amerykańskie instytucje polityczne od jądra systemu, należy rozpocząć badanie od poszczególnych stanów.

Prawo stanów i jego charakter. Prawo każdego stanu dzieli się na dwie grupy: 1) konstytucja, statuty i umowy Stanów Zjednoczonych i 2) konstytucja i statuty stanu. Konstytucja, statuty i umowy Stanów Zjednoczonych są najwyższym prawem kraju nie tyle dlatego, że stoją wyżej, niż konstytucje i prawa poszczególnych stanów, ile raczej wskutek tego, że, zgodnie z zasadami amerykańskiego prawa publicznego, stanowią one integralną część prawa stanów. Konstytucje niektórych stanów wyraźnie wymieniają że konstytucja Stanów Zjednoczonych jest częścią ich praw zasadniczych; ale deklaracje takie są tylko formalnym uznaniem zasady, nie ulegającej żadnej wątpliwości. Obie części systemu amerykańskiego zrosły się teraz nierozdzielnie zarówno pod względem prawnym, jak i politycznym. Sądy poszczególnych stanów, tak samo jak i sądy Stanów Zjednoczonych, muszą stosować prawo związkowe. Konstytucja związkowa, ograniczając samodzielność stanów, jest negatywną częścią ich prawa; ale prawa, przyjęte przez kongres na zasadzie tej konstytucji, są jednocześnie pozytywnymi prawami stanów, prawami, którym podlegać muszą organy zarządu i stanów i federacji.

Stosunek władz konstytucyjnych stanów do konstytucji i praw Związku nie jest taki sam, jak stosunek do praw stanów. W interpretacji prawa stanów władze te są najwyższym autorytetem, w interpretacji prawa związkowego autorytet ich jest względny. W wypadkach, podpadających pod działanie prawa związkowego, urzędnicy stanów podlegają bezwzględnie nadzorowi trybunałów federalnych¹⁾.

¹⁾ Czynności sądów poszczególnych stanów w stosunku do interpretacji prawa związkowego są jaskrawą ilustracją systemu

Łatwo można zrozumieć, jakie szerokie jest pole działania i jak bogaty materiał pozostawia ten system kompetencjom poszczególnych stanów. Kompetencje Związku są znaczne ze względu na ich ilość. Poza swym ogromnym znaczeniem wewnętrznym imponują one rozmiarami miejsca, jakie zajmują w tekście konstytucji. Prawa, pozostawione stanom, nie są wyliczone szczegółowo w tekście konstytucji, dlatego też wydają się nieokreślone, i co zatem idzie nieznaczące. Dokładne rozejrzenie się w treści tych praw i kompetencji daje wszakże zupełnie inny obraz. Dla dokładnego zrozumienia istotnego rozgraniczenia między kompetencjami Związku a stanów należy jednakowo zobrazować jedne i drugie.

Kompetencje Związku. Według konstytucji Stanów Zjednoczonych kongres posiada przede wszystkim prawo nakładania i pobierania ceł, podatków i akcyzy dla utrzymania zarządu związkowego, na spłacanie długów Związku i organizację obrony społecznej; następnie — prawo zaciągania pożyczek w imieniu Stanów Zjednoczonych. Ale oprócz prawa nakładania ceł, podatków i akcyzy, które jest specjalnym przywilejem Związku, prawo opodatkowania

amerykańskiego. Jeżeli w jakiegokolwiek sprawie, rozpatrywanej w sądzie stanu, powstaje kwestja, czy dane prawo stanu jest sprzeczne z konstytucją Stanów Zjednoczonych, sąd może zupełnie swobodnie decydować w tej kwestji, i jeśli orzecze, że prawo stanu *narusza* konstytucję, orzeczenie jego jest ostateczne. Jeżeli zaś zapadnie wniosek, że dane prawo *nie narusza* konstytucji związkowej, decyzja ta może podlegać rewizji trybunału federalnego. W ten sposób prawo związkowe nie jest uważane za coś odrębnego od prawa stanu, ani też za świętość, podlegającą wyłącznie kompetencji sądów federalnych, jedynie powołanych obrońców konstytucji: stanowi ono część prawa stanów, których sądy mają prawo interpretować i stosować jego zasady. Jednakże sądy związkowe muszą zastrzec się przed zbyt tendencyjną opinią sędziów stanowych, którzy mogą, rzecz prosta, być zainteresowani w tym, aby bronić statutów swego stanu ze szkodą praw Związku. Dlatego też dla jednolitości stosowania, jako też i dla zachowania swej powagi, prawo związkowe musi podlegać kompetencji własnych sądów.

i korzystania z kredytu posiadają również poszczególne stany. Nie te jednak kompetencje odróżniają zarząd federalny od zarządu stanów. Do Związku wyłącznie należy: kontrola systemu monetarnego, utrzymanie poczty i dróg komunikacji, wydawanie patentów i obrona praw autorskich, karanie przestępstw, popełnionych na wodach morskich lub pogwałceń prawa międzynarodowego, stosunki z obcemi państwami, wypowiedanie wojny i kontrola nad siłą zbrojną państwa, regulowanie stosunków handlowych zarówno z obcemi państwami, jak i pomiędzy stanami. Związkowi polecono również wydawanie jednolitych praw w dziedzinie naturalizacji i bankructwa; nie stanowi to jednak jego wyłącznego przywileju. O ile Związek nie reguluje tych spraw, stany mogą określać swe stosunki przez własne prawa. Wszystkie kompetencje Związku ograniczają się do regulowania takich spraw, w których nie możnaby było osiągnąć jednolitości drogą odrębnego działania poszczególnych stanów; wszelkie inne kompetencje pozostawiono stanom.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych pozbawia istotnie poszczególne stany niektórych praw, udzielając ich wyłącznie związkowi. Żaden stan niema prawa skazywać kogokolwiek na podstawie wydanego w tym celu specjalnego i osobistego prawa (*bill of attainder*), nie może też wydawać praw, obowiązujących wstecz, gwałcących umowy handlowe osób prywatnych; stan nie może nadać szlachectwa, nie może bez zgody kongresu nakładać ceł ani podatków, utrzymywać wojska i sądów wojennych w czasie pokoju, zawierać umów z innymi stanami lub obcemi mocarstwami, ani rozpoczynać kroków wojennych, chyba że należy odeprzeć napad nieprzyjacielski, lub jeśli niebezpieczeństwo jest tak bliskie, że wszelka zwłoka byłaby niedopuszczalna. Wszystko to jednak przy normalnym trybie życia mało ogranicza zakres działania stanów.

Kompetencje Stanów. Ograniczenia te wydają się zupełnie nieznaczne, jeśli zważyć, jak rozległe są prawodawcze kompetencje stanów. Wszystkie prawa obywatelskie i religijne amerykańskie zależą od prawodawstwa

stanów, od nich zależy oświata publiczna, system wyborczy, sposób zawierania małżeństw, regulowanie stosunków prawnych między mężem a żoną, rodzicami a dziećmi, one określają prawa pracodawców i regulują stosunki między nimi a pracownikami — kwestja życiowa we wszystkich przedsiębiorstwach; one regulują organizację towarzystw akcyjnych, zobowiązania pieniężne, ubezpieczenia; do nich należy nadawanie praw korporacji prywatnych i miejskich, oprócz tych, które są specjalnie przeznaczone do pełnienia czynności finansowych czy innych Związku; one kontrolują posiadanie, przekazywanie i użytkowanie własności, stosunki handlowe i wszelkie zobowiązania majątkowe; stany wydają i stosują prawo karne, oprócz praw dotyczących przestępstw przeciw Stanom Zjednoczonym, popełnionych na morzu lub gwałcących prawo międzynarodowe. Wyliczenie wszystkich punktów tego długiego szeregu kompetencji zajęłoby zbyt wiele miejsca; aby wyliczyć szczegóły tych wszystkich kompetencji, trzeba by wyliczyć wszystkie kategorie stosunków społecznych i handlowych, wyłożyć wszystkie zasady prawa i administracji¹⁾.

1) Dla jaskrawej ilustracji przewagi prawa stanów w systemie prawodawczym Ameryki można przytoczyć niezmiernie charakterystyczny fakt, że z dwunastu spraw, które zaprzętały uwagę społeczeństwa angielskiego w ciągu ubiegłego stulecia, na zasadzie konstytucji, obowiązującej przed wojną, 1863 r., jedna tylko wchodziłaby w zakres kompetencji Związku; w myśl zaś uzupełnień, dokonanych po wojnie — dwie. Do szeregu tych spraw należały: emancypacja katolików, reforma parlamentarna, zniesienie niewolnictwa, reforma prawodawstwa o ubogich, rad miejskich, zniesienia ceł zbożowych, dopuszczenie żydów do parlamentu, odmowa zatwierdzenia kościoła irlandzkiego, irlandzka reforma agrarna, organizacja oświaty publicznej, wprowadzenie tajnego głosowania i reforma prawodawstwa karnego. Wszystkie sprawy, oprócz zniesienia ceł zbożowych i niewolnictwa, należałyby całkowicie do kompetencji poszczególnych stanów. Sprawę niewolnictwa przeniosła do sfery działania rządu związkowego dopiero powojenna reforma konstytucji.—*J. F. Jameson*. *Instruction of the Constitutional and Political History of the Individual States*, John Hopkins University Studies in Historical and Political Science. 4 ser., str. 9.

Niekonstytucyjne artykuły konstytucji Charakterystyczną
poszczególnych stanów. cechą prawodaw-

stwa poszczególnych stanów jest zacieranie się wszelkich istotnych różnic pomiędzy prawem konstytucyjnym a zwykłym. Konstytucje, w istocie rzeczy, są ustawami prawodawczymi, które tworzą system państwowy, t. j. określają organizację państwa i jego czynności. Prawo obywatelskie, regulujące stosunki obywateli w ich sprawach prywatnych, nie należy do treści konstytucji. Zasadę tę uznano całkowicie przy tworzeniu konstytucji związkowej, której siła i sprężystość polegają głównie na jej nadzwyczajnej, zadziwiającej prostocie i jej ściśle *konstytucyjnym* charakterze. Nie kierowano się jednak tą zasadą przy tworzeniu konstytucji poszczególnych stanów, zwłaszcza zaś nowych. Konstytucje te wdają się w zbyt drobne szczegóły, dotyczące organizacji rządu, i zawierają normy, nie należące zazwyczaj do treści konstytucji. Często naprz. dążą one do uregulowania zarządu takim majątkiem stanu, jak kanały i drogi, do udzielania szczegółowych wskazówek co do zarządu długiem stanu; zakreślają rozmiary i rodzaje własności prywatnej, nie podlegającej subhastacji; wydają rozporządzenia, dotyczące spożycia, zabraniają np. sprzedaży spirytualji—można wyliczyć wiele wypadków, w których konstytucje poszczególnych stanów śmiało wkraczają w dziedzinę, należącą zazwyczaj do zgromadzeń prawodawczych.

Wynika to z niezadowolenia z prawodawstwa, z braku zaufania do prawodawców, z chęci nadania pewnym kategorjom praw większej trwałości i równowagi, niż ta, jaką posiadają ustawy, którym ciągle grozi niebezpieczeństwo zmian lub zniesienia. Drugą przyczyną jest chęć usankcjonowania takich praw przez powszechne głosowanie. Jest to sposób, podobny do szwajcarskiego *Referendum*. Prawie na całym terytorjum Związku istnieje zwyczaj poddawania norm konstytucyjnych pod głosowanie ludowe—niekonstytucyjne normy, tak częste w konstytucjach amerykańskich, są to zwykłe prawa, zatwierdzone przez ludowe głosowanie — tą drogą stawia się je w jednym rządzie z zupełnie innymi normami, wskutek

czego mogą one być zniesione jedynie za zgodą tej samej, najwyższej władzy. W praktyce przejawia się, najwidoczniej tendencja do rozpatrywania wszystkich najważniejszych norm prawodawczych przy bezpośrednim współdziałaniu ludu w twórczości prawodawczej.

Przeciwko stosowaniu takiego sposobu można wysunąć oczywiste i poważne zastrzeżenia. Ogólne zasady organizacyjne, zawarte w konstytucji Stanów Zjednoczonych, mogą pozostać bez zmiany w ciągu dłuższego czasu; jednakże do konstytucji należą też postanowienia w kwestjach, których sposób rozstrzygania podlega zmianom zależnie od warunków historycznych, i w ten sposób konstytucja zostaje sprowadzona do poziomu takich praw, które podlegają ciągłym zmianom i przystosowywaniom. Naskutek tego nietylko zaciera się ogólnie uznawana dotąd i bardzo istotna różnica pomiędzy prawem konstytucyjnym, a zwykłym, ale nawet trudno zachować tak pożądaną równowagę konstytucji. Konstytucje, zawierające największą ilość materiału, nienależącego do struktury i czynności organów państwowych, lecz jedynie do spraw specjalnych lub prywatnych, muszą siłą rzeczy, pomimo najstaranniejszego układu podlegać częstym zmianom. W niektórych stanach amerykańskich konstytucje zmieniały się również często, jak główne ustawy. Istnieje niebezpieczeństwo, że taka procedura, wywoła trudności w rozstrzyganiu kwestji prawodawczych. W jednym czy w dwóch stanach istnieje zwyczaj, bardziej zbliżony do szwajcarskiego *Referendum*, chociaż nie wynikało to z chęci wzorowania się na Szwajcarii. Konstytucja stanu Wisconsin poddaje głosowaniu ludowemu sprawę tworzenia banków z mocy prawodawstwa stanu; konstytucja stanu Minnesota uzależnia od głosowania ludowego niektóre ustawy kolejowe i wszelkie wydatki z funduszu stanu, przeznaczonego na meljorację rolną¹⁾.

¹⁾ *Referendum* można zarzucić, że wymaga ono takiego przewidywania i uświadomienia w sprawach politycznych, jakich lud często nie posiada, i że obniża ono poczucie odpowiedzialności prawodawców.

[*Referendum* w sprawach zwykłego prawodawstwa w różnym zakresie istnieje w stanach: Jowa, Illinois, Kansas, Południowa Karoli

Rewizje konstytucji. Rewizje konstytucji stanów, jak również i konstytucji federalnej mogą być dokonywane w bardzo rzadkich wypadkach z zachowaniem całego szeregu formalności, przez które chciano prawom zasadniczym nadać większe znaczenie, niż wszelkim innym. Teoria całego ustroju konstytucyjnego Ameryki wskazuje, iż naród, tworząc konstytucję, związał nie tylko swych agentów, t. zn. ciała rządzące i urzędników stanu, ale i samego siebie—włożył na siebie obowiązek zaprowadzania zmian w przyjętych przez się prawach jedynie w drodze procedury formalnej, mającej nadać tym zmianom jednocześnie charakter uroczysty i znaczenie kroku, uczynionego po głębokim namyśle¹⁾.

Amerykańskie zgromadzenia prawodawcze nie mają prawa dokonywać rewizji konstytucji z własnej inicjatywy. W wypadkach, kiedy powstaje sprawa ogólnej rewizji konstytucji stanu, zgromadzenie prawodawcze zwołuje konwencję ludową (*popular convention*), specjalnie w tym celu wybraną; w sprawie konieczności zwołania takiej konwencji decyduje lud; jeżeli lud wypowie się za zwołaniem, konwencję wybiera się

na, Maine, Missouri, Minnesota, Montana, Nevada, Oklahoma, Oregon, Wisconsin. Liczba ich ciągle wzrasta. *Przyp. tłóm.*]

¹⁾ *W Anglii* rewizje konstytucyjne nie różnią się od zwykłego prawodawstwa. Droga zwykłego aktu parlament może zmienić każdą, najbardziej zasadniczą normę prawną, której zmiany pragnie ustalona opinia publiczna. Konstytucja, składająca się przeważnie ze zwykłych precedensów, częściowo zaś z aktów parlamentarnych i rozporządzeń królewskich, może być zmieniona z taką samą łatwością, z jaką zmieniają się precedensy. Nie jest to jednak łatwe. Niezmiernie konserwatywnym czynnikiem jest ta trudność, z jaką Anglicy rozstają się z przyjętymi już sposobami działania. *We Francji* reformy konstytucyjne tym tylko różnią się od zwykłego prawodawstwa, że obie izby, przeprowadzając je, muszą zasiadać w Wersalu łącznie, w charakterze jednolitego zgromadzenia narodowego. *W Niemczech* dla przeprowadzenia rewizji konstytucji potrzeba tylko większej liczby głosów w Radzie Związkowej, niż dla zwykłych praw, gdyż czternaście głosów przeciwnych projektowi wstrzymuje rewizję. *W Stanach Zjednoczonych* natomiast rewizje konstytucji różnią się od zwykłego prawodawstwa zarówno ze strony formalnego przebiegu, jak i ze względu na ciała polityczne, którym powierza się ich przeprowadzenie.

drogą zwykłego głosowania; konwencja przegląda konstytucję i rezultat swej pracy poddaje pod głosowanie ludu, który przyjmuje te wnioski, lub, odrzuciwszy je, powraca do poprzedniego systemu konstytucyjnego.

W wielu stanach propozycję zwołania konwencji oddaje się pod głosowanie ludu jedynie w tym wypadku, jeśli przyjęta jest ona w obu izbach prawodawczych $\frac{2}{3}$ głosów. Nowe konstytucje Karoliny Południowej (1895 r.) i Delaware (1897) nie były głosowane przez lud, lecz zostały ogłoszone, jako prawo, wydane przez konwencje, które je opracowały. W swoim czasie był to zwykły sposób przyjmowania konstytucji; teraz jednak wyszedł prawie z użycia.

Zgromadzenia prawodawcze mogą jednak proponować częściowe rewizje konstytucji. W niektórych stanach wystarcza zwyczajna większość głosów dla tymczasowego uchwalenia rewizji konstytucji przez zgromadzenie prawodawcze; w większości stanów jednak wymagana jest do tego większość $\frac{3}{5}$ do $\frac{2}{3}$ członków każdej izby. Ale we wszystkich prawie wypadkach niezbędna jest pozatym sankcja ludu. Aby projektowana reforma została prawem zasadniczym, musi ona przedtem przejść przez głosowanie ludowe. W wielu stanach odnośne projekty, proponowane przez zgromadzenie prawodawcze, zanim zostaną wcielone do tekstu konstytucji, muszą, prócz sankcji ludu, być uznane przez zgromadzenie prawodawcze w ciągu dwóch kolejno po sobie następujących okresów prawodawczych. W niektórych stanach głosowanie ludowe musi się odbyć w przerwie pomiędzy dwoma okresami prawodawczymi, niezbędnymi dla tego, żeby rewizja była przeprowadzona. W Delaware rewizja konstytucji może być przeprowadzona nawet bez głosowania ludowego pod warunkiem, że projekt został przyjęty przez $\frac{2}{3}$ głosów zgromadzenia prawodawczego w ciągu dwóch kolejno po sobie następujących okresów prawodawczych.

W różnych stanach różne są szczegóły tej procedury. W Vermont rewizję może proponować jedynie senat nie częściej, jak raz na 10 lat. W Connecticut projekty reform wychodzą jedynie z izby poselskiej. W wielu stanach istnieją

również ograniczenia co do ilości artykułów konstytucji, które mogą być zmieniane jednocześnie podczas jednej sesji prawodawczej, lub ograniczenia co do ilości proponowanych poprawek w przeciągu pewnego okresu, przyczym wskazany jest sposób zwracania się do głosowania ludowego, jeśli zachodzi potrzeba kilku poprawek. Oprócz tego w wielu stanach dla przeprowadzenia wszystkich poprawek przez głosowanie ludowe wymagana jest specjalna większość głosów.

Ten sposób przeprowadzania rewizji nie jest tak trudny, jak się na pozór wydaje. Dzięki zwyczajowi wcielania do tekstu konstytucji stanów artykułów, nie należących bezpośrednio do norm konstytucyjnych i bardzo zmiennych, powstała konieczność częstego odwoływania się do ludu, przyczym okazało się, jak łatwo to przeprowadzić. Odwoływanie się do ludu w sprawach prawodawstwa konstytucyjnego stało się tak łatwe i częste, że konstytucja New-Hampshire wymaga przekazywania głosowaniu ludowemu kwestji, czy konstytucja stanu ma być przejrzana, co 7 lat; konstytucja stanu Iowa wymaga tego co 10 lat, konstytucja Michigan — co 16, konstytucja New-Yorku, Ohio, Wirginji, Marylandu—co 20 lat.

Kolizje prawodawcze. Na skutek oddania w ręce stanów całego prawodawstwa, dotyczącego życia codziennego i w istocie rzeczy określającego całą budowę społeczeństwa oraz organizację przemysłu i handlu, zachodzą poważne kolizje, dające się odczuwać tym dotkliwiej, im silniej przeważają nowe tendencje rozwoju społecznego i politycznego nad dawnymi czynnikami zachowawczymi. W chwili tworzenia konstytucji związkowej stany rzeczywiście bardzo różniły się między sobą. Brak komunikacji niezmiernie utrudniał wzajemne stosunki: wobec odosobnienia terytorjalnego różnice prawne nie dawały się zbyt łatwo we znaki. Ale obecnie, kiedy drogi żelazne i telegraf zmniejszyły obszar kraju dla podróży i stosunków, stany zbliżyły się wzajemnie pod względem społecznym. Głównym łącznikiem jest handel i przemysł. Podział na stany nie jest naturalnym podziałem ekonomicznym, i granice stanów często nie odpowiadają podziałowi

przemysłowemu. Dlatego też różnorodność i sprzeczność praw wnosi wiele szkodliwych tarć i zamęt w stosunki społeczne i handlowe.

W niektórych wypadkach różnorodność prawa musi bezwzględnie szkodzić najgłębszym i najistotniejszym interesom życia narodowego. Przedewszystkiem, sprzeczności te zgubnie odbiły się na małżeństwie, podstawie wszelkiego rozwoju społecznego. W niektórych stanach więzy małżeńskie były bardzo rozluźnione, podczas gdy w innych panowały surowe obyczaje dawnych czasów; prawa konserwatywne, zazdrośnie strzegące rodziny, jako serca życia społecznego, łatwo mogą być zupełnie zapomniane dzięki tej różnorodności, a prawodawcze różnice między stanami dały sposobność do najskandaliczniejszych procesów o złośliwe rozwody i do fałszywych małżeństw.

Można przenieść się z jednego stanu do innego i nawet nie osiadając tam, otrzymać z tamtejszych sądów rozwód, oparty na tym jedynie, że strona przeciwna nie odpowiedziała na wezwanie, ogłoszone tylko w tym stanie, gdzie toczy się sprawa, a więc nieznaną jej bez wątpienia. W ten sposób można być rozwiedzionym, nie wiedząc o tym; można mieć kilka żon lub kilku mężów jednocześnie w różnych stanach.

W sprawie podatków taka różnorodność prawa przeszkadza częstokroć normalnemu rozwojowi życia ekonomicznego stanów. Specjalne opodatkowanie usuwa niektóre gałęzie przemysłu z jednych stanów, a specjalne uprzywilejowanie podtrzymuje je sztucznie w innych; w wielu miejscowościach wadliwie ułożony lub błędnie stosowany system opodatkowania hamuje rozwój przemysłu i wpływa ujemnie na pracę kapitału. W sprawie korporacji sprzeczność w prawodawstwie stanów wywołuje zamęt i wpływa ujemnie na stosunki handlowe i przemysłowe nie tylko dlatego, że niektóre stany mało dbają o uregulowanie kwestji korporacji i kontrolę nad niemi, szkodząc w ten sposób własnym obywatelom, ale dlatego również, że towarzystwa, zorganizowane na zasadzie prawa danego stanu niedbale lub nie dość oględnie, posiadając stosunki w innych stanach, mogą unikać tam odpowiedzialności.

W dziedzinie prawa karnego brak uzgodnienia również szkodzi społeczeństwu, ponieważ przestępstwa koncentrują się w tych stanach, gdzie prawo jest łagodniejsze a to podkopuje zasady doświadczenia społecznego w sprawie kontroli nad żywiołami występniemi. Tak naprz. szczególne wyjątki lub proceduralne utrudnienia w prawodawstwie kredytowym — a gdzie ich niema? — szkodzą czułemu narzędziu — kredytowi, od którego rozwoju zależy dobrobyt narodu handlowego.

Taki stan rzeczy, różnorodność i pogmatwanie prawodawstwa w sprawach, które dla dobra publicznego powinny być normowane w sposób prosty i jednolity na terytorjum całego Związku, wpłynęły na to, że ze strony reformatorów zjawily się najróżniejsze projekty rozszerzenia sfery kompetencji Związku; reformatorzy ci pragnęliby, aby wszystkie sprawy, których rozwój wymaga jednolitości prawa, zostały przekazane Kongresowi drogą reformy konstytucyjnej. Nie należy jednak przeceniać rozmiarów kolizji i zamętu w prawodawstwie. Przeważnie chodzi tu o szczegóły i sprzeczności o charakterze proceduralnym, co martwi raczej zawodowego prawnika, niż przeciętnego obywatela. Nie ulega wątpliwości, że naogół istnieje większa jednolitość, niż rozbieżność. Wszystkie stany oparły swe prawodawstwo na starych i wspólnych zasadach prawa angielskiego, a młodsze stany przejęły je od starych. Najoczywiściej świadczy o tym fakt, że prawie we wszystkich stanach Związku w sądach cytuje się z całą swobodą precedensy nietylko z innych stanów, ale i z Anglii, i to jako ilustracje, wzory albo nawet źródło miarodajne. Wszędzie naprz. prawo o własności oparte jest na tych samych podstawach prawnych i wszędzie prawo to pozbyło się zupełnie ograniczeń i niesprawiedliwości, które cechowały dawny system. Wszędzie daje się zauważyć ta sama łatwość przekazywania praw własności; wszędzie jednakowo zniesiono wszelkie cechy posiadania feodalnego, wszędzie istnieje takie same rozgraniczenie praw własności małżonków, jednakowe przepisy o powództwie i innych przepisach majątkowych, jednakowe zasady darowizny, dzierżawienia, dziedziczenia z testamentu i bez niego. Umowy, akty sprzedaży, dokumenty handlowe i prawo

udziału w przedsiębiorstwach oparte są również na ogólnie uznanych wspólnych podstawach. Sprzeczności w prawodawstwie odczuwamy silniej, niż jednolitość, która jest czymś zupełnie zwykłym i normalnym. Pozatym nie należy zapominać, że silnie bądź co bądź działają korygujące czynniki wzrastającej świadomości moralnej i pewnego rodzaju naśladownictwo, co zapewnia dalszy rozwój i powodzenie reform.

Wraz z politycznym i społecznym rozwojem kraju coraz silniej przejawia się tendencja ku stworzeniu jednolitego ciała, wspólnej świadomości i jednakowych sposobów działania. W miarę postępu tego procesu zrastania się i utrwalania musi rozwijać się jednolitość, muszą zmniejszać się i zanikać różnice¹⁾.

Prawo międzystanowe. W kraju, przedstawiającym zwartą

1. Handel. masę, gdzie świadomość społeczna przerosła uczucia i interesy poszczególnych stanów, w kraju, który z pierwotnego stopnia prostej wytwórczości lokalnej wzniósł się na poziom dzisiejszej organizacji handlu narodowego i współczesnej organizacji ekonomicznej, polityczne granice stanów nie mogą być jednocześnie granicami ekonomicznymi. Coraz głośniejszym też staje się żądanie działania władzy o szerszych kompetencjach, aniżeli kompetencje władz poszczególnych stanów. Na szczęście, chodzi tu przede wszystkim o kwestje handlowe, a obowiązek regulowania stosunków handlowych pomiędzy stanami zawsze należał do Kongresu. Wielka Konwencja konstytucyjna była zwołana właśnie w celu udzielenia Kongresowi tych kome-

¹⁾ W stanach Louisiana i Nowy Meksyk panuje odrębne prawo, niepodobne do prawa innych stanów, ponieważ oparte jest na prawie cywilnym Francji i Hiszpanji, które z kolei jest prawem rzymskim, zmienionym w ciągu dziejów narodów romańskich. Jednakże prawo tych stanów, znajdujących się w wyjątkowych warunkach, siłą rzeczy upodobniło się do pewnego stopnia do systemów prawodawczych w pozostałych częściach Związku; w przyszłości zaś podobieństwo to będzie jeszcze większe.

tencji: stosunki handlowe były jednym z głównych źródeł niebezpiecznych tarć pomiędzy stanami, które dawały się odczuwać w owych czasach. Dzięki wpływowi powagi Kongresu wielkie drogi żelazne i linje telegraficzne oddano pod nadzór i kontrolę rządu federalnego, w rozmiarach zakreślonych przez Kongres. Prawodawstwo związkowe nie może dotyczyć przedsiębiorstw handlowych, nie wykraczających poza granice jednego stanu, ale w dzisiejszych czasach przedsiębiorstw takich jest bardzo mało, i kompetencje Kongresu w sprawach handlowych tam, gdzie się ujawniają, uniemożliwiają wszelką ingerencję ze strony stanów. Prawodawstwo związkowe wprost lub pośrednio kontroluje wszelkie wody spławne, które są naturalnemi drogami obrotu handlowego między stanami; jeśli zachodzi potrzeba, rozciąga się ono i na sposoby przeprawy przez te wody, t. zn. na budowę mostów dla potrzeb handlowych. Wyłącza ono wszelkie opodatkowanie ze strony stanu, wszelkie przywileje jego i próby ingerencji, mogącej wpływać na ograniczenie lub kontrolę stosunków handlowych między stanami.

2. Poczta i telegraf. Jako uzupełnienie praw Kongresu do czuwania nad handlem między stanami, posiada on również prawo organizowania instytucji i dróg pocztowych. Tłumaczono to, jako oddanie Kongresowi prawa ułatwienia stosunków telegraficznych pomiędzy stanami w ten sposób, że może on przedsięwziąć środki dla zniesienia wszelkich przywilejów, przysługujących poszczególnym stanom; należy widzieć w tym, bez wątpienia, próbę rozszerzenia prawa kontroli rządu związkowego na środki komunikacji między poszczególnemi stanami.

Oczywiście, i ta sfera kompetencji musi rozszerzać się coraz szybciej w miarę wzrastającego z roku na rok rozwoju handlu amerykańskiego. Istniał nawet projekt przekazania sieci telegraficznej kraju na własność rządowi centralnemu i udzielenia mu prawa normowania w szerszym, niż dotąd, zakresie spraw kolejowych. Najznacniejszym krokiem naprzód w tym kierunku było utworzenie w 1887 r. Komisji handlu

między stanami, której powierzono zapobieganie niesprawiedliwościom w taryfach osobowych i towarowych. Komisja ta została jedną z najważniejszych organizacji narodowych i pierwszą próbą zaprowadzenia kontroli związkowej.

3. Prawo obywatelstwa. Prawo obywatelstwa w Stanach Zjednoczonych jaskrawo ilustruje dwoistość ustroju politycznego. Każdy obywatel Stanów Zjednoczonych jest jednocześnie i obywatelem Stanów Zjednoczonych i tego stanu, w którym mieszka. Nie można być obywatelem tylko Stanów Zjednoczonych, albo obywatelem jednego tylko stanu: można jedynie być obywatelem i Stanów Zjednoczonych i stanu, niepodobna rozdzielić tych dwóch praw obywatelstwa. Dlatego też odpowiedzialność obywatelska jest dwoista i bezpośrednia. Z mocy amerykańskiego systemu federalnego kara za pogwałcenie prawa związkowego spada bezpośrednio na obywatela tak samo, jak kara za pogwałcenie praw stanu każdy obywatel ma obowiązek stosowania się jednocześnie do praw związkowych i praw swego stanu. Prawo obywatelstwa pociąga za sobą bezpośrednie stosunki do obu władz kraju i jednakowo uzależnia obywatela od marszałków (*Marshals*) Stanów Zjednoczonych, jak i od władzy szeryfa jego hrabstwa lub urzędnika policyjnego jego miasta.

Ludność Stanów Zjednoczonych jest chyba najruchliwszą na całym świecie, i ciągle zmiany miejsca pobytu pociągnęły za sobą wielką łatwość zmiany obywatelstwa poszczególnych stanów. Przebywanie w jakimś stanie przez krótki przeciąg czasu daje w nim prawo obywatelstwa, a przenoszenie się z jednego stanu do drugiego wcale nie wpływa na prawo obywatelstwa w Stanach Zjednoczonych. W różnych stanach przeciąg czasu, dający w nich prawo głosu, waha się między trzema miesiącami a 2¹/₂ latami; w większości wypadków wynosi 1 rok.

Nie da się zaprzeczyć, że prawo obywatelstwa w Stanach Zjednoczonych jest wielce zawikłane. Prawo Stanów Zjednoczonych z niezmierną łatwością udziela cudzoziemcom prawa nabywania własności nieruchomości, a nawet prawa głosowania

natychmiast po wyjawieniu chęci naturalizowania się; tak łatwo udzielano cudzoziemcom wszelkich istotnych przywilejów obywatelskich, że niepodobna przeprowadzić ścisłej granicy i podziału pomiędzy obywatelami a cudzoziemcami. Oczywiście, jeśli ktoś, kto nie przyjął formalnie obywatelstwa Stanów Zjednoczonych, przesiedla się ze stanu, w którym korzystał z praw obywatelskich do stanu, w którym praw tych będzie pozbawiony, to nie może uskarżać się na niesprawiedliwość lub stronność. Konstytucja Stanów Zjednoczonych nakazuje „aby obywatele każdego stanu korzystali z wszelkich praw i przywilejów w innych stanach“, ale jedynie prawo związkowe udziela cudzoziemcom praw obywatelstwa, i jedynie formalne prawo obywatelstwa upoważnia do korzystania z wszelkich praw i przywilejów obywatelskich w całym kraju. Prawo głosowania jest przywilejem, którego każdy stan może udzielać na zasadzie swoich własnych warunków, z tym jedynym zastrzeżeniem, aby warunki te nie przeczyły ustrojowi republikańskiemu.

4. Naturalizacja. Zdobycie praw obywatelskich przez cudzoziemca nazywa się naturalizacją. W myśl konstytucji prawo wydawania jednolitych zasad naturalizacji należy jedynie do Kongresu. Stany nie mogą w tej sprawie wydawać własnych ustaw, chociaż (co jest dość dziwne i niekonsekwentne) mogą udzielać praw obywatelstwa na dowolnych warunkach. Związkowe prawo naturalizacji wymaga, aby pragnący zostać obywatelem, zwrócił się do sądu tego stanu czy terytorjum, na którym chce korzystać z praw obywatelskich, o dokument formalny, uznający go za obywatela; następnie, aby przed otrzymaniem tego dokumentu, ubiegający się o naturalizację złożył przysięgę, że będzie uczciwym i wiernym obywatelem i wyrzeknie się szlachectwa, o ile je posiadał; kandydat na obywatela musi przed otrzymaniem dokumentu mieszkać w Stanach Zjednoczonych conajmniej 5 lat, a w tym stanie czy na tym terytorjum, gdzie chce zostać obywatelem — przynajmniej rok, i najmniej dwa lata przed rozpoczęciem

starań o prawo obywatelstwa musi złożyć w sądzie przysięgę, że ma zamiar naturalizować się i uzyskać obywatelstwo.

Osoby, mieszkające w Stanach Zjednoczonych trzy lata przed osiągnięciem pełnoletności, nie muszą składać przysięgi na chęć zostania obywatelem. Jeśli ktoś, złożony taką przysięgę, umrze przed otrzymaniem dokumentu o naturalizacji, to wdowa po nim i nieletnie dzieci mogą zostać obywatelami, jeśli tylko złożą niezbędną przysięgę obywatelską w odpowiednim terminie. Dzieci osób, które zostały naturalizowane, stają się wskutek tego obywatelami, jeśli w chwili przysięgi rodziców mieszkali w Stanach Zjednoczonych i nie byli pełnoletnie.

Zarząd centralny stanów. Organizacja zarządu centralnego stanów jest oparta całkowicie na zasadniczym prawie pisanym, na dokumentach, które możnaby nazwać kartami ludowymi. Ustrój związkowy, jak było wyżej powiedziane, zorganizowano na podstawie precedensów, wskazanych przez ustrój pierwszych trzynastu stanów ustrój stanów, tak samo jak i związkowy opiera się na prawach zasadniczych, zatwierdzonych przez lud lub jego przedstawicieli.

Organizacja zarządu centralnego poszczególnych stanów wykazuje wiele cech wspólnych. Najjaskrawszym przykładem tego podobieństwa jest zupełne rozgraniczenie i ścisła koordynacja trzech głównych władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Konstytucje stanów dzielą i rozróżniają te trzy funkcje bardzo różnorodnie w porównaniu z określeniami konstytucji związkowej.

Zgromadzenia prawodawcze stanów i ich kompetencje. Konstytucje stanów uzupełniają konstytucję związkową, regulując te gałęzie zarządu, których nie uwzględnia karta federalna; zgromadzenia prawodawcze stanów wogóle posiadają wszelkie kompetencje prawodawcze, nie należące do kompetencji Kongresu. Nie jest to, oczywiście, określeniem. Kompetencje stanów są w ich konstytucjach

określone również dokładnie, jak kompetencje Związku w konstytucji Stanów Zjednoczonych. Niektóre usunięto z nich zupełnie i według systemu amerykańskiego nie należą one do żadnej władzy: nie posiadają ich ani zgromadzenia prawodawcze stanów, ani Kongres. Do takich praw należą naprz.: prawo udzielania specjalnych przywilejów politycznych jednej osobie lub klasie, prawo nadawania dziedzicznych przywilejów czy zaszczytów, prawo ograniczania w jakikolwiek sposób równego dla wszystkich prawa do życia, swobody i własności. Żadnemu też zgromadzeniu prawodawczemu nie przyjdzie do głowy domagać się takich kompetencji; gdyby nawet przypuścić możliwość powstania takich pretensji, to sprzeciwiłaby się im opinia publiczna i odmówiłaby zaufania prawodawcy, czyniącemu zamach na podstawy rządu republikańskiego, zdobywanego stopniowo drogą tak wielkich wysiłków od czasów Wielkiej Karty i tak drogiego wszystkim klasom społeczeństwa amerykańskiego, że pogwałcenie go nawet przez rok nie utrzymałoby się w kodeksach amerykańskich. Ograniczenia te są skierowane przeciw ewentualnym ruchom wstecznym.

Konstytucje amerykańskich stanów zawierają również ograniczenia zupełnie innego rodzaju, ograniczenia specjalne w celu kontroli nad czynnościami prawodawców w zakresie bezprzecznie przysługujących im praw, ograniczenia polegające najwidoczniej na braku zaufania do ich przezorności, jeśli nie uczciwości. Konstytucje amerykańskie zabraniają bardzo często wydawania wszelkich prywatnych lub specjalnych praw, sprowadzając rolę prawodawców jedynie do wydawania praw ogólnych, zawierających normy, jednakowo stosujące się do wszystkich osób i wypadków. Pozatym określają one zazwyczaj czas trwania i ilość sesji prawodawczych w ten sposób naprz., że prawodawcy mogą zebrać się tylko raz w okresie dwuletnim i nie mogą obradować dłużej ponad określoną ilość dni, z wyjątkiem specjalnie ważnych wypadków, w których gubernator może zwołać nadzwyczajną sesję lub kiedy zwykła sesja zostaje przedłużona na zasadzie specjalnej uchwały, powziętej przez większość $\frac{2}{3}$ lub $\frac{3}{5}$ głosów. Niektóre konstytucje zawierają także drobiazgowo przepisy regulaminowe, za-

braniające wnoszenia projektów po upływie pewnego określonego dnia sesji prawodawczej; określają też one formę projektów, sprowadzając każdy do jednej kwestji, a nawet przewidują sposób ich rozpatrywania.

Ponadto istnieją normy prawne, wyłączone z kompetencji prawodawców w ten sposób, że wcielono je do tekstów konstytucji: należy tu naprz. uwolnienie pewnych rodzajów majątku od aresztu za długi prywatne (t. zw. *homestead-exemption*), zakaz używania alkoholu i t. d. Statuty te zostały wcielone do tekstów konstytucji w tym celu, aby zabezpieczyć je od ingerencji zgromadzeń prawodawczych; pośrednio jest to takie same ograniczenie, jak Bill o prawach. Konstytucje stanów amerykańskich ograniczają zazwyczaj kompetencje zgromadzeń prawodawczych w dziedzinie tworzenia korporacji w ten sposób, że inkorporacje muszą być dokonane z zachowaniem określonych form administracyjnych tylko przez instytucje sądowe.

Czas trwania sesji prawodawczych, o ile jest zgóry określony, waha się pomiędzy 40 dniami (Colorado, Georgja) a 90 (Maryland i Wirginja), przeważnie zaś wynosi 60 dni. Na uwagę zasługuje fakt, że w pierwszych trzynastu stanach czas trwania sesji został określony przez konstytucję. W ośmiu z tych trzynastu stanów ograniczono, z drugiej strony, całkowicie lub też częściowo prawo wydawania prywatnych lub specjalnych ustaw, t. zn. prawo tworzenia specjalnych norm w stosunku do osób prywatnych lub poszczególnych wypadków. Najznaczniesze i najszczegółowsze ograniczenia władzy prawodawczej istnieją, bez wątpienia, w młodych stanach.

Stąd wynika, że zgromadzenia prawodawcze stanów amerykańskich nie posiadają w żadnym sensie władzy „zwierzchniej“. Należałoby raczej, ze względu na ich budowę, traktować je, jako specjalne korporacje. A więc, zgromadzenia prawodawcze są to korporacje, tworzące prawo w granicach, zakreślonych przez karty konstytucyjne, przyczym karty te w większości wypadków bardzo wyraźnie ustalają zakres ich kompetencji. Wskutek tego sądy zajmują w amerykańskim systemie konstytucyjnym stanowisko wybitne: są one powołane do miarodaj-

nej interpretacji praw zasadniczych; do orzeczeń ich stosować się muszą wszelkie władze, zarówno wykonawcze, jako też i prawodawcze.

Organizacja ciał prawodawczych. Instytucje prawodawcze wszystkich stanów składają się z dwóch izb: senatu i izby posłów¹⁾; mandat senatorów trwa w większości stanów cztery lata, posłów zaś 2 lata, przyczym co dwa lata podczas wyborów ogólnych odbywa się odnowianie połowy składu senatu²⁾. Istota jednak systemu dwuizbowego w stanach poszczególnych opiera się na innych zasadach, niż w Stanach Zjednoczonych. W Connecticut znaleziono, jak było wyżej powiedziane, wzór dla stworzenia podstaw i charakteru reprezentacji w obu izbach federalnych; w ówczesnym Connecticut jedna izba reprezentowała osady, jako części składowe Związku stanowego, podczas gdy druga była bezpośrednią reprezentacją ludności. Obecnie jednak nawet Connecticut porzucił ten ustrój, i we wszystkich stanach przedstawicielstwo w obu izbach oparte jest na zasadzie reprezentacji ludności, przy czym jedyna różnica pomiędzy senatem a izbą posłów polega na tym, że senat składa się z mniejszej liczby członków, reprezentujących większe okręgi wyborcze. Częstokroć naprz. każde hrabstwo stanu wybiera kilku przedstawicieli do izby niższej, podczas gdy okręg wyborczy do senatu składa się z kilku hrabstw.

1) W różnych stanach izba niższa posiada rozmaite nazwy. W Nowym Yorku nazywa się ona „Zgromadzenie“ (*Assambly*) w Wirginji—„Izba Reprezentantów“ (*House of Delegates*), w New-Jersey—„Ogólne Zgromadzenie“ (*General Assambly*) i t. d.

2) W starych stanach daje się zauważyć większa różnaitość w określaniu trwania mandatów senatorów i posłów, aniżeli w stanach nowszych. W Massachusetts i Rhode—Island mandat jednych i drugich trwa tylko jeden rok. W New-Jersey senatorzy wybierani są na przeciąg trzech lat, przyczym co rok odnawiana bywa $\frac{1}{3}$ składu senatu jednocześnie z wyborem posłów, których mandat trwa jeden rok. W niektórych stanach, i to zarówno dawniejszych, jak i nowszych, czas trwania mandatów senatorskich ustanowiono na 2 lata i na takiż okres wybierani są członkowie izby posłów. W Louisianie ci ostatni, jak również senatorzy, wybierani są na okres czteroletni.

W stanach więc nie istnieją, jak w Związku, podstawy historyczne systemu dwuizbowego. Istota ustroju federalnego polega na reprezentacji tych dwóch czynników, na jakich opiera się federacja, a mianowicie—woli narodowej oraz związku stanów. Instytucje prawodawcze stanów natomiast posiadają dwie izby prosto dla większej dokładności prawodawstwa, t. zn. po to, aby wszelkie wnioski prawodawcze przechodziły przez obrady dwóch uzgodnionych instytucji, które ze względu na swój charakter przedstawicielski mało się różnią od siebie, członkowie ich bowiem otrzymują swe mandaty wprost od ludu; parlament dwuizbowy może uniknąć decyzji nieogłędnych, do których skłonna bywa jedna izba ludowa. Ustrój dwuizbowy nie jest więc oparty na specjalnej zasadzie, lecz jest wynikiem przezorności politycznej.

Motywy istnienia w Ameryce systemu dwóch izb nie mogą być jednak tak prosto wytłomaczone. Są one podwójne; działa tu w części przezorność, częściowo zaś tradycja. Podstawy historyczne są zupełnie zrozumiałe: senaty stanów amerykańskich pochodzą w prostej linii od rad gubernatorów kolonialnych, jakkolwiek mają obecnie zupełnie inne przeznaczenie. Rady te tworzone były przez władzę wykonawczą i stanowiły niejako część składową tej władzy, podczas gdy obecnie senaty pochodzą z wyborów przez ludność. Pozatym mamy tu do czynienia z świadomym naśladownictwem wzoru angielskiego. Przed stu laty Anglja była jedynym w świecie państwem wolności politycznej; prócz tego była ona metropolją kolonistów amerykańskich, i mężowie stanu, tworzący w epoce rewolucji konstytucję amerykańską, stosowali, naturalnie, angielski system organizacji ciał prawodawczych, naśladowany następnie przez wszystkie prawie kraje, posiadające liberalny ustrój polityczny.

Zarówno w związku, jak i w poszczególnych stanach, zastosowano jednakowe zasady organizacji i funkcjonowania izb prawodawczych. W izbie posłów obradami kieruje wybrany przez nią przewodniczący (*Speaker*), senat zaś obraduje pod przewodnictwem wicegubernatora (*Lieutenant-Governor*)

zajmującego w systemie konstytucyjnym stanów takie same stanowisko, jakie zajmuje wiceprezydent w systemie Stanów Zjednoczonych.

Z innych przepisów zasługuje na zaznaczenie przepis, według którego dla uchwalenia projektu prawodawczego nie wystarcza większość quorum, lecz wymagana jest większość ogólnej liczby członków każdej izby.

Izby prawodawcze stanów są tak dalece odseparowane od władzy wykonawczej, iż nie mogą prawie zupełnie korzystać z jej pomocy kierowniczej; to też w dziedzinie rozpatrywania, badania i opracowywania projektów zależne są one od t. zw. stałych wydziałów, które według swego uznania ustalają porządek dzienny i kierunek prac ciał prawodawczych. Organizacja Kongresu związkowego wzorowana jest, jak wiadomo, na organizacji zgromadzeń prawodawczych najdawniejszych stanów. Zarówno te ostatnie, jako też wzorowane na nich ciała prawodawcze nowszych stanów, zachowały swą pierwotną organizację, zgodną z praktyką angielskiego parlamentaryzmu, jednolitą na całym obszarze kultury angielskosaskiej. Stanowe zgromadzenia prawodawcze, jak również Kongres w miarę swego rozwoju coraz bardziej uzależniały się od wydziałów. Konstytucje niektórych stanów zakazują nawet uchwalania przez ciało prawodawcze wniosku, który nie był poprzednio rozpatrzony przez stały wydział.

Bierne prawo wyborcze. W poszczególnych stanach warunki biernego prawa wyborczego do senatu i do izby posłów różnią się w szczegółach, zasady jednak wszędzie są jednakowe. Ogólnie, na przykład wymagana jest amerykańska przynależność państwowa, stałe zamieszkanie kandydata w danym stanie, niekiedy nawet w tym okręgu, gdzie wystawiona jest jego kandydatura, wreszcie zawsze prawie wymagane jest dojście do pewnego określonego wieku. Różnice dotyczą jedynie szczegółów naprz. terminu korzystania z praw obywatelskich, minimalnego czasu zamieszkania, wieku i t. d. Cenzus wieku dla senatorów waha się w różnych stanach między 21 do 30 lat, posłów zaś — 21 do 25 lat.

Czynne prawo wyborcze. Z mocy konstytucji wszystkich stanów prawo wyborcze posiadają wszyscy obywatele płci męskiej po ukończeniu 21 lat¹⁾. Nie wszystkie jednak stany do nich tylko ograniczają koło wyborców. W niektórych stanach prawo wyborcze ma każdy mieszkaniec, nawet obcego pochodzenia, o ile oświadczy gotowość naturalizowania się. Przepisy prawie wszystkich stanów wymagają, jako warunku koniecznego, zamieszkiwania w granicach stanu od pewnego czasu, (termin ten waha się od trzech miesięcy do 2¹/₂ lat); w większości stanów wymagane jest zamieszkiwanie przez pewien określony czas w tym hrabstwie, w niektórych zaś nawet w tym okręgu wyborczym, w którym dany obywatel ma głosować. Pewne stany ustanawiają nawet określony cenzus podatkowy, i konstytucja stanu Delaware wymaga opłaty przy wniesieniu na listę wyborców. Żaden jednak stan, z wyjątkiem Rhode-Island oraz Południowej Karoliny nie ustanawia cenzusu majątkowego we właściwym znaczeniu; przepisy Południowej Karoliny wymagają, aby każdy obywatel umiał czytać i pisać; analfabeci zaś posiadać muszą cenzus majątkowy w wysokości 300 dolarów. W Connecticut, Delaware, Massachusetts i Mississipi prawo wyborcze posiadają tylko ci, którzy potrafią odczytać konstytucję stanu. Naturalnie, we wszystkich stanach prawa tego pozbawieni są przestępcy i chorzy umysłowo; w niektórych stanach nie posiadają go również zakładający się o wynik wyborów; we Florydzie winny przekroczenia tego zakazu traci prawo wyborcze na zawsze. Niektóre stany wreszcie pozbawiają prawa wyborczego duchowieństwo.

W większości stanów o wyborze decyduje zwykła większość głosujących, natomiast w Vermont, Rhode-Island i Connecticut wymagana jest większość absolutna. Wybory odbywają się przeważnie według t. zw. australijskiego systemu, który zapewnia tajność głosowania.

¹⁾ W czterech stanach, a mianowicie: Colorado, Idaho, Utah i Wyoming z prawa wyborczego korzystają również kobiety. [Prawo wyborcze kobiet poczyniło w ostatnich czasach znaczne postępy; wprowadzono je naprz. w całej rozciągłości w Kalifornji. W całym szeregu innych stanów kobiety posiadają czynne i bierne prawo wyborcze do urzędów szkolnych, instytucji gminnych i t. d. *Przyp. tłum.*]

Sądownictwo. Prawodawstwo poszczególnych stanów, dotyczące organizacji i funkcjonowania sądów, jest wielce rozmaite. Stąd też szkic organizacji sądów stanowych musi być bardzo ogólnikowym. W tej dziedzinie prawodawstwa stanów, jak i w innych, można wszakże, bez względu na wielkie rozbieżności w szczegółach, ustalić pewne zasady ogólne, umożliwiające skreślenie całego systemu, bez uciekania się do opisu instytucji sądowych jednego ze stanów, jako typowego przykładu dla innych.

Sądy stanów amerykańskich nie są sądami federacji, jak to ma miejsce naprz. w Niemczech. Istnienie ich i organizacja są zupełnie niezależne, zarówno, jak i ich kompetencje. Federalny system prawny nie określa w żadnym względzie ani ich budowy ani też procedury, z wyjątkiem, naturalnie, ograniczenia kompetencji, wynikającej z ogólnego ograniczenia kompetencji stanów na rzecz federacji. Wskutek tego organizacja sądownictwa w każdym poszczególnym stanie tworzy całość w sobie, a więc w każdym poszczególnym stanie istnieje sąd najwyższy, zarówno jak i niższe instancje, i odwołanie się od wyroków ich do sądów federalnych możliwe jest tylko w wypadkach, potrącających o prawo federalne, lub gdy każda strona podlega jurysdykcji innego stanu.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech sądów stanów amerykańskich jest to, co możnaby nazwać zrośnięciem się z gruntem miejscowym (*local attachment*). W większości wypadków sędziowie nie są mianowani przez władze centralne, lecz wybierani przez ludność tego okręgu, w którym mają wymierzać sprawiedliwość; zarówno więc, jak i instytucje prawodawcze, posiadają swych wyborców. I odpowiedzialność ich jest w przeważnym stopniu odpowiedzialnością wobec wyborców i posiada wskutek tego charakter społeczny, nie zaś biurokratyczny.

Jedynie prawo więc, a nie karność i podporządkowanie się hierarchiczne, tworzy system ogólny z poszczególnych sądów i wskazuje im ich ogólne obowiązki. Będąc instytucjami o charakterze lokalnym, nie zaś organami zarządu centralnego, tworzą one całość jedynie wskutek ogólnego panującego

w nich ducha oraz przez możność odwoływania się od ich wyroków do wyższych instancji apelacyjnych. „Lokalizacja“ organów zarządu ze względu na swe pochodzenie, jak również na swe właściwości stanowi cechę charakterystyczną amerykańskiego systemu politycznego wogóle, cechę najwyraźniej występującą w ustroju zarządu miejscowego, który — jak będzie poniżej wykazane — nie tyle był zorganizowany, ile raczej powstał w drodze samorzutnego tworzenia się na podstawie zasad ogólnych. Dla wzmocnienia tego systemu nie stworzono żadnego mechanizmu centralnego.

System sądowy stanów amerykańskich posiada zazwyczaj cztery instancje.

1. Sprawy o pretensje cywilno-prawne na sumy niewielkie oraz o drobne przekroczenia policyjne rozpatrują sędziowie pokoju (*Justices of Peace*), którzy nadto prowadzą śledztwo pierwiastkowe w poważniejszych sprawach karnych, aresztują oskarżonych, o ile są dostateczne poszlaki i wogóle stoją na straży spokoju publicznego. Sędziowie zupełnie utracili zresztą to wielkie znaczenie, jakie niegdyś, na wzór angielskich sędziów pokoju, posiadali. Od ich wyroków prawie we wszystkich wypadkach możliwe jest odwołanie się do wyższej instancji. W miastach sąd burmistrza (*Mayor court*) posiada także kompetencje w sprawach karnych, co i sądy pokoju.

2. Sądy hrabstw i sądy municypalne (*County i Municipal Courts*) tworzą instancję apelacyjną w stosunku do sądów pokoju i burmistrza; do kompetencji ich należą pomniejsze sprawy cywilne i karne. Niekiedy zakres kompetencji tych sądów, zwłaszcza w większych miastach, jest znacznie szerszy; do pewnego stopnia sądy te zastępują instancję wyższą (*Superior Courts*). W stanach New-York, New-Jersey oraz Kentucky sądy te zachowały dawną nazwę angielską — sądów sesji kwartalnych (*Quarter Sessions*).

3. Sądy wyższe (*Superior Courts*) tworzą instancję apelacyjną dla wszystkich sądów niższych, pozatym zaś rozpatrują w pierwszej instancji sprawy cywilne i karne. Podczas gdy sądy hrabstw i municypalne działają na niewielkich ob-

szarach, kompetencje sądów wyższych obejmują zazwyczaj obszerniejsze okręgi; są one, innymi słowy, sądami okręgowymi i w wielu też stanach posiadają taką nazwę¹⁾.

4. Sądy najwyższe (*Supreme Courts*) w większości stanów wcale nie rozpatrują spraw w pierwszej instancji i tworzą instancję apelacyjną dla wszelkich spraw z wyjątkiem najdrobniejszych. Stąd też w niektórych stanach, mianowicie w Maryland, Wirginji oraz Zachodniej Wirginji posiadają one nazwę sądów apelacyjnych (*Courts of Appeals*)²⁾.

W niektórych większych miastach wprowadzono całkowity system sądownictwa, istniejący w stanach. Tak np. w Baltimore istnieją sądy miejskie wszystkich instancji, poczynając od sądów pokoju, kończąc na sądzie najwyższym m. Baltimore (*Supreme Bench of Baltimore City*).

„W ustawodawstwie angielskim i amerykańskim istnieje specjalne pojęcie *equity*, dotyczące tej części sprawiedliwości karnej, która jest wymierzana wyłącznie przez t. zw. sądy

1) W niektórych stanach istnieją odrębne sądy dla spraw cywilnych i karnych. W Texas ustanowiono oddzielne *districts courts* dla każdego rodzaju spraw. W Pensylwanji sądy sesji kwartalnych rozpatrują tylko sprawy karne, dla spraw zaś cywilnych ustanowiono sądy do spraw ogólnych (*courts of common pleas*). W Delaware istnieją specjalne sądy karne, t. zw. *Goal Delivery*.

2) W niektórych stanach istnieje jeszcze jedna wyższa instancja sądowa. Tak naprz. w New-Yorku sąd najwyższy posiada wydział apelacyjny, podzielony na cztery sekcje, do których napływają skargi apelacyjne z czterech okręgów sądowych stanu. Nad tym wydziałem postawiony jest jeszcze specjalny Sąd Apelacyjny. W New-Jersey istnieje Najwyższy Sąd Okręgowy, posiadający obszerne kompetencje apelacyjne; ponadto istnieje Sąd, przyjmujący skargi apelacyjne na wyroki Najwyższego Sądu Okręgowego. W Louisianie jest system odwrotny, mianowicie Sąd Apelacyjny podporządkowany jest Sądowi Najwyższemu. W Illinois służy odwołanie się do Sądu Najwyższego od wyroków okręgowych sądów apelacyjnych. W Texas, wreszcie, stworzono dwa równoległe sądy najwyższe: jeden dla spraw cywilnych, drugi zaś — apelacyjny dla rozpatrywania skarg na wyroki sądów niższych instancji zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych.

słuszności (courts of equity) w przeciwstawieniu do sprawiedliwości karnej, wymierzanej przez sądy prawa ogólnego“, pisze *Story*. Inaczej mówiąc, jest to sprawiedliwość, która dawniej wymierzana była w Anglii przez kanclerzy, „stojących na straży sumienia królewskiego“, wydawali oni od czasu do czasu, w charakterze wyrazicieli niejako królewskiego poczucia sprawiedliwości, rozporządzenia celem zapełnienia luk w prawodawstwie. Kanclerze dawnych czasów należeli przeważnie do stanu duchownego i znajdowali się pod wpływem prawa rzymskiego w tej jego formie, jaka wytworzyła się wskutek rozwoju prawa kanonicznego; za ich więc czasów, jak również za urzędowania świeckich ich następców, którzy odziedziczyli ich poglądy i kompetencje, „prawo słuszności“ (*equity law*) oraz odpowiednia procedura sądowa nabrały stopniowo cech, wielce różniących je od prawa i procedury sądów prawa ogólnego (*common law*).

Z biegiem czasu *equity* i *common law* zbliżyły się nawzajem na wzór tego, jak w rozwoju prawa rzymskiego dokonało się zbliżenie pomiędzy *ius gentium* a *ius civile*. W większości stanów więc sądy wymierzają sprawiedliwość jednocześnie na podstawie *equity*, jako też i prawa ogólnego. W niektórych stanach procedura jest do takiego stopnia identyczna, że trudno odróżnić prawo od *equity*. Naogół jednak zachowały się różnice proceduralne. Stosowanie *equity* przekazane jest wyłącznie sądom wyższym. W stanach Alabama, Delaware, Michigan, Mississipi, New-Jersey, Tennessee i Vermont istnieją jeszcze specjalne sądy kanclerskie.

Procedura „sądów słuszności“ różni się zewnętrznie od procedury sądów zwykłych tym głównie, że zeznania świadków składane są na piśmie i że stwierdzenie faktu i zastosowanie prawa zależy od sędziego, nie zaś od *jury*. Sądy słuszności rozstrzygają sprawy o nadużycie zaufania, wprowadzenie w błąd i t. d. — sprawy, w których trudno zastosować zwykle środki prawne.

W większości stanów istnieją ponadto sądy do spraw spadkowych, do których należy stwierdzanie woli testatora, zarządzanie pozostawioną w spadku własnością nieruchomą,

ochrona jej, mianowanie kuratorów, opieka nad majątkiem nieletnich i t. d. W niektórych wszakże stanach sprawy te przekazane są sądom zwykłym.

Sędziowie w większości stanów wybierani są przez ludność, w innych przez zgromadzenie prawodawcze, wreszcie w niektórych, nielicznych mianuje ich gubernator za zgodą senatu. W New-Hampshire sędziów mianuje gubernator za zgodą swej rady.

Członków sądu najwyższego wybiera cała ludność stanu, sędziów zaś okręgowych, pokoju i t. d. — wyborcy, zamieszkali w danym okręgu sądowym.

Termin mandatu sędziów jest rozmaity i trwa dwa lata i więcej, niekiedy tak długo, dopóki „sędziowie sumiennie spełniają swe obowiązki“. Konstytucje trzech czwartych przeszło ogólnej liczby stanów dopuszczają usuwanie sędziów przez zgromadzenia prawodawcze lub przez gubernatora na żądanie zgromadzenia. We Florydzie, Massachusetts i Rhode-Island sędziowie pozostają na swych stanowiskach, dopóki sumiennie pełnią swe obowiązki, w New-Hampshire zaś — do siedemdziesiątego roku życia. Naogół jednak sędziowie wyższych instancji wybierani są na okres dłuższy, aniżeli sędziowie instancji niższych.

Wymagania, stawiane przez prawo kandydatom na sędziów, nie są zbyt wygórowane. W ośmiu zaledwie czy dziesięciu stanach wymagane są przez prawo kwalifikacje specjalne i w sześciu tylko „znajomość prawa“. Jednakże zwyczaj i opinia publiczna stale decydują, iż na sędziów wybierani są zawodowi prawnicy. Zazwyczaj od sędziów wymagane jest dojście do pewnego wieku (25—35 lat), pozatym w większości wypadków — obywatelstwo i zamieszkiwanie w stanie, w którym mają zająć stanowisko sędziego.

Naogół wyroki feruje sędzia pojedynczy, w wyższych instancjach natomiast — komplet sądzący (*bench*), który składa się z mniejszej lub większej liczby sędziów.

Urzednicy sądowi, szeryfowie, a niekiedy nawet sekretarze nie są mianowani przez sędziów ani wobec nich odpowiedzialni. Tak samo, jak i sędziowie, pochodzą oni z wyborów i są odpowiedzialni tylko wobec swych wyborców.

Władza wykonawcza. Władza wykonawcza stanów tworzy dział ich organizacji najmniej podający się zobrazowaniu w ogólnych zarysach. W systemie konstytucyjnym stanów amerykańskich władza wykonawcza nie jest ani sługą zgromadzenia prawodawczego, jak w Szwajcarji, ani odpowiedzialnym kierownikiem parlamentu, jak w Anglji, ani wreszcie organem, przestrzegającym wykonywania praw, jak w systemie federalnym Stanów Zjednoczonych. Władza wykonawcza stanów odgrywa wybitną rolę reprezentacyjną, jako dowód posiadania przez poszczególne stany samodzielnego a jednolitego systemu prawnego. Władzy tej przekazano ważne zadanie kontroli ogólnej; jest ona również źródłem wszelkich informacji oficjalnych itd. nie można jednak twierdzić, iż jest ona czynnikiem kierowniczym. Władza ta wykonywana jest przeważnie w stanach amerykańskich przez organy lokalne; centralnym zaś pozostaje jedynie kontrola formalna.

Dotyczy to, naturalnie, nie prawa veto gubernatora, posiadającego wielkie znaczenie, lecz funkcji istotnie wykonawczych, które we współczesnym systemie amerykańskim są decentralizowane.

Organizacja centralnych organów wykonawczych nie jest we wszystkich stanach jednakowa. Wszędzie są gubernatorzy, w większości również zastępcy ich. Wszystkie stany mają skarbników, prawie wszystkie — głównych prokuratorów (*attorneys-general*), liczne — inspektorów oświaty ludowej (*superintendents of education*) oraz t. zw. *auditor'ów*, 11—kontrolerów, 15—komitety oświaty ludowej, 4—a mianowicie Massachusetts, New-Hampshire, Maine i Północna Karolina — rady przy gubernatorach.

Prócz tego istnieje wielka liczba urzędników średnich i niższych, wykonywujących w różnych stanach rozmaite czynności, a więc: inspektorzy więzień, komisarze górnictwa, emigracji, komitety rolnicze itd. itd. Pod tym względem nie ma żadnej jednolitości, i poszczególne stany podejmują zaspakajanie rozmaitych potrzeb i tworzą nowe urzędy lub — przywracają dawne zależnie od swego uznania.

Mandat gubernatorów trwa naogół od dwóch do czterech lat, w Massachusetts i Rhode-Island wszakże tylko rok jeden, podczas gdy w New-Jersey trzy lata. Zastępca gubernatora (*Lieutenant-Governor*) wybierany bywa na takiż okres, co i gubernator, i odpowiadać musi takim samym wymaganiom. Prawo wymaga od kandydatów na te urzędy amerykańskiej przynależności państwowej oraz pobytu w Stanach Zjednoczonych od dwóch do dwudziestu lat, w danym stanie zaś od 1 do 10 lat, następnie ukończenia 25—30 lat. Konstytucja stanu Maine wymaga, aby gubernator był urodzony w stanie.

Trwanie mandatu innych urzędników również waha się między 2—4 latami, jakkolwiek częstokroć skarbnicy, sekretarze państwowi, główni prokuratorowie bywają wybierani na okres dłuższy. Kwalifikacje, wymagane od tych urzędników, są nadwyczej różnorodne.

Konstytucje wielu stanów dowodzą nieufności względem zbyt długiego trwania mandatów urzędniczych; są to jeszcze ślady tego uczucia demokratycznego, które zrodziło się wskutek stałych starć pomiędzy ludnością a urzędnikami, zajmującymi swe stanowiska nie z woli ludu, lecz z nominacji królewskiej. W siedmiu stanach maksymalne trwanie mandatów ograniczono do 7-u lat, w Texas zaś do 3 lat; konstytucje stanów Massachusetts, Wirginja i Maryland wyraźnie zakazują zajmowania urzędów przez kilka okresów bez przerwy.

Podobnie ograniczone jest w wielu stanach trwanie mandatu gubernatorów, np. przez zakaz ponownego wyboru, zajmowania urzędu w ciągu kilku okresów bez przerwy lub określenie maksymalnego trwania mandatu do ośmiu lat.

Władza wykonawcza federacji a władza wykonawcza stanów. System władzy wykonawczej federacji wzorowano, jak już było wyżej zaznaczone, na organizacji władz poszczególnych stanów; ale polegało to jedynie na zastosowaniu tej zasady, iż na czele Stanów Zjednoczonych stać musi jedna osoba—prezydent, system ten bowiem był już przez stany poszczególne wypróbowany. Zresztą, w stosunku do innych urzędników federalnych pre-

zydent zajmuje raczej stanowisko monarchy angielskiego, aniżeli gubernatora stanu. Różnica pomiędzy stanowiskiem urzędowym i władzą prezydenta z jednej strony, a stanowiskiem i władzą gubernatora—z drugiej—jest bardzo jaskrawa i poważna. Prezydent Stanów Zjednoczonych jest jedynym urzędnikiem z wyborów; pozostali urzędnicy Związku są przez niego mianowani i wobec niego odpowiedzialni. Nawet najwybitniejsi z pośród nich są — przynajmniej w teorii — tylko jego doradcami, jakkolwiek w rzeczywistości są raczej jego kolegami. Natomiast urzędnicy stanów zarówno prawnie, jak i faktycznie są kolegami gubernatora, nie zaś jego podwładnemi lub wykonawcami jego rozkazów. Gubernator zajmuje tylko pierwsze miejsce wśród nich. Zarówno on, jak i inni urzędnicy stanu, jakkolwiek niekiedy, naprz. w Północnej Karolinie, posiadają wspólną nazwę członków „gabinetu“, nie są zależni ani od gubernatora, ani od siebie nawzajem. Jedyny środek usunięcia ich oraz gubernatora z urzędów polega na ogół na wytoczeniu im skargi na zasadzie *impeachment*, wzorowanego na angielskim. Muszą być oni oskarżeni przez izbę posłów o popełnienie zbrodni i przekroczenie prawa i oddani pod sąd po usunięciu ich z urzędu przez senat. Pozatym są oni odpowiedzialni wobec zwykłych sądów i mogą być pociągnięci do odpowiedzialności, jak i wszyscy inni obywatele, za zwykle przekroczenie prawa. Gubernatorzy, skarbnicy, sekretarze, główni prokuratorzy—jednym słowem, wszyscy urzędnicy stanu są niezależni wobec innych urzędników, zależą zaś jedynie od ludu; nie tworzą oni systemu hierarchicznego, lecz zajmują stanowiska równorzędne.

W stanach Delaware, Maryland, New-Jersey, Texas, Pensylwanji i Zachodniej Wirginji gubernatorzy mianują za zgodą senatu sekretarzy państwowych, w innych zaś stanach—głównych prokuratorów, a częstokroć również głównych inspektorów oświaty. Znajduje się to w sprzeczności z tą ogólną zasadą, według której poszczególne organy wykonawcze stanów są zupełnie od siebie niezależne; sprzeczność ta jest tym jaskrawsza, że tacy wybitni urzędnicy, jak sekretarz państwowy i główny prokurator pozostają na urzędach dopóty

tylko, dopóki życzy sobie tego gubernator. W wielu stanach prawo pozwala gubernatorom na usuwanie urzędników, oskarżonych o pewne przestępstwa, i na wytaczanie im spraw karnych. W Maryland gubernator ma prawo usuwać niższych urzędników, w Michigan i w Nowym Yorku — zawieszając w urzędowaniu sekretarzy i skarbników w wypadkach przekupstwa lub jawnie złego sprawowania do czasu rozpatrzenia tej sprawy przez zgromadzenie prawodawcze. W Delaware wreszcie gubernator może usunąć ze stanowiska każdego urzędnika, o ile jest „przekonany, że ten źle się sprawuje lub popełnił czyn hańbiący“. Lecz i to wszystko nie stanowi wyjątku z wymienionej zasady, kompetencje bowiem urzędników określane są nie przez gubernatora, lecz przez konstytucje i różne ustawy, i gubernator, usuwając urzędników, kieruje się nie własnymi względami, lub zwykłymi względami administracyjnymi, ale działa, jako organ sprawiedliwości. Tak więc, urzędnicy, nawet mianowani przez gubernatora, nie zależą od niego.

Gubernator tedy nie reprezentuje całości władzy wykonawczej i tworzy tylko jedno z kół całego mechanizmu administracyjnego. Prócz niego istnieją inne organy władzy, nad którymi nie może roztaczać żadnej bezpośredniej i specjalnej kontroli. Organy te posiadają wprawdzie mniejszą od niego powagę, lecz tylko dlatego, że nie kontrolują władzy prawodawczej, jak to może czynić gubernator, korzystając ze swego prawa *veto*, oraz dlatego, iż stanowisko ich w mniejszym stopniu uosabia państwowość stanu i reprezentuje całość jego ludności. Powstaje jednak pytanie, czy gubernator łącznie z innymi głównymi urzędnikami stanu może być uważany za władzę wykonawczą, wziętą w całości, ponieważ wykonanie większej części norm prawnych nie do nich należy lecz do urzędników, wybieranych przez ludność miast i hrabstw i nie związanych z organami centralnymi żadną istotną odpowiedzialnością. Prawo konstytucyjne wszystkich stanów różni ściśle pomiędzy urzędnikami stanu a funkcjonariuszami miejscowymi, przyczem ci ostatni nie są uważani za urzędników stanu, lecz za urzędników określonego okręgu, odpo-

wiedzialnych tylko wobec swych wyborców, nie zaś wobec władz centralnych.

W całym kraju szeryfowie i inni urzędnicy hrabstw oraz miast, jak skarbnicy, sekretarze, inspektorzy, komisarze, jak wreszcie sędziowie, obrońcy publiczni, prokuratorzy okręgowi itd.—prawie wszyscy bez wyjątku wybierani są przez ludność poszczególnych okręgów i nie znajdują się na służbie stanu, lecz na służbie swego okręgu, będącego częścią stanu. Niżsi urzędnicy państwowi pewnych kategorii podporządkowani są ze względu na swe obowiązki władzom centralnym; mianuje ich zazwyczaj gubernator, lecz istotna kontrola przez gubernatora władz miejscowych, faktycznie wykonywujących normy prawne, należy do zjawisk wyjątkowych. Prezydent Stanów Zjednoczonych jest istotnym zwierzchnikiem wszystkich urzędników federalnych, mianuje on i w większości wypadków usuwać może marszałków federalnych (*federal marshals*), prokuratorów okręgowych oraz urzędników pocztowych i skarbowych. Gubernator natomiast nie może tego uczynić, nie posiada bowiem takich kompetencji w stosunku do administracji swego stanu. Wogóle organy centralne stanu tworzą raczej pewien system ogólnego nadzoru, rzadko zaś system istotnej kontroli.

Cechą charakterystyczną organizacji stanów amerykańskich jest to, że hrabstwa, okręgi wiejskie i miasta nie stanowią części administracyjnych stanu we właściwym tego słowa znaczeniu, lecz raczej niezależne jednostki, stworzone wprawdzie przez prawodawstwo stanu, ale będące po stworzeniu zupełnie samodzielnymi organizacjami. Same więc wybierają swych urzędników i — z wyjątkiem rzadkich naogół wypadków, w których otrzymują wskazówki od sądów — kierują się własną inicjatywą w stosowaniu ogólnych norm prawnych.

Amerykanie nie posiadają tedy samorządu lokalnego — *self government*—w tym znaczeniu, jakie wkłada w to pojęcie *Gneist*, stosując je do dziejów narodów germańskich; zamiast za to mają oni lokalne „samorządzenie się“, *self direction*, nie polegające na wykonywaniu wskazówek zarządu centralnego,

lecz na ujawnianiu własnej inicjatywy. Innemi słowy, okręgi miejscowe nie są rządzone, ale działają samodzielnie. Samorząd w ścisłym znaczeniu historycznym oznacza, iż urzędnicy miejscowi są zarazem urzędnikami państwowemi bez względu na system ich mianowania, i że są oni odpowiedzialni wobec władz centralnych, nie zaś wobec swych współobywateli. O ile o amerykańskich jednostkach administracyjnych powiedzieć można, iż są *zarządzane*, to w tym jedynie sensie, że działają, stosując ogólne normy prawne, stworzone nie przez nie, lecz przez ciała prawodawcze stanów. Normy te są wykonywane nie przez władze centralne, nawet nie pod ich kontrolą, lecz przez władze lokalne, działające prawie niezależnie. Pozostawione są one w pewnym sensie własnej inicjatywie.

Gubernator. Zwykle obowiązki gubernatora obejmują następujące cztery kategorie:

1) W stosunku do zgromadzenia prawodawczego: na żądanie izb przedstawia on wszelkie informacje o stanie spraw państwowych oraz udziela im rad co do niezbędnych dla dobra publicznego reform. Na żądanie określonej liczby posłów zwołuje izby prawodawcze na sesje nadwyczajne. 2) Gubernator jest głównym dowódcą milicji stanu i w tym charakterze dbać powinien nie tylko o bezpieczeństwo zewnętrzne, lecz i o spokój wewnątrz kraju. 3) W imieniu stanu ma prawo ułaskawiać skazanych, w pewnych wypadkach może darować grzywny i kary, przywracać prawa polityczne; z tych prerogatyw korzysta on za swoją osobistą odpowiedzialnością wobec prawa i opinji publicznej¹⁾. 4) We wszystkich sta-

¹⁾ W niektórych stanach, naprz. w Pensylwanji, prawo ułaskawienia formalnie tylko należy do gubernatora, w rzeczywistości zaś zastosowanie jego zależy od sankcji specjalnego urzędu o napół sądowym charakterze. W New-Jersey istnieje specjalny *Wydział Sądowy*, stosujący prawo ułaskawienia; w Connecticut ułaskawienie zależy wyłącznie od zgromadzenia prawodawczego; gubernator może tylko odroczyć zastosowanie kary do najbliższej sesji zgromadzenia.

nach, z wyjątkiem trzech (Rhode-Island, Ohio i Północna Karolina), dla ważności praw, uchwalanych przez zgromadzenie prawodawcze, niezbędna jest sankcja gubernatora; w wypadku umotywowanej przezeń odmowy zatwierdzenia, projekty te rozpatrzone być muszą poraz drugi. W trzech stanach wyżej wymienionych gubernator, aczkolwiek nie posiada prawa *veto* we właściwym znaczeniu, może jednak zmusić zgromadzenie do powtórnego rozpatrzenia sprawy. Wszystkie projekty prawodawcze, podpisane przez gubernatora, oraz te przeciwko którym niema on zastrzeżeń, nabierają prawomocności po upływie określonego czasu; projekty zaś, przezeń nie podpisane, zwracane są z dołączeniem jego motywów tej izbie, która podjęła inicjatywę w danej sprawie; w Kansas takie niezatwierdzone projekty kierowane są stale do izby posłów.

Procedura ponownego rozpatrywania projektów prawodawczych jest w różnych stanach rozmaita. W Connecticut dla ostatecznego uchwalenia wystarczy zwykła większość głosów, w innych stanach $\frac{2}{3}$ lub $\frac{3}{5}$ głosów quorum, niekiedy nawet ogólnej liczby posłów. Procedura stanu Missouri o tyle jest odmienna, iż większość $\frac{2}{3}$ głosów ogólnej liczby posłów wymagana jest dla uchwały tej izby, która podjęła inicjatywę w danej sprawie, dla uchwały zaś drugiej izby wystarcza zwykła większość.

W niektórych stanach gubernator może zakwestjonować poszczególne pozycje w budżetach; w innych natomiast musi on uchwałą izb w całości przyjąć lub odrzucić.

Inne urzędy. Tytuł „*Sekretarz Stanu*“ (*Secretary of State*), który posiada bardzo wybitny urzędnik we wszystkich stanach, może łatwo wprowadzić w błąd tych, co przed zbadaniem ustroju państwowego stanów, wytworzyli sobie pojęcie o władzy wykonawczej w Anglii i czynnościach ministra spraw zagranicznych w Stanach Zjednoczonych. Związkowy sekretarz stanu (*federal Secretary of State*) jest przede wszystkim ministrem, a dopiero potem sekretarzem; tak samo w Anglii pięciu głównych sekretarzy stanu nie pełni

bynajmniej czynności sekretarzy; są oni natomiast kierownikami określonych ministerjów.

Sekretarze stanów amerykańskich posiadają natomiast istotne prawo do tego tytułu; ich główny obowiązek polega bowiem na zarządzaniu archiwum państwowym. Rejestrują oni akty urzędowe gubernatorów, ogłaszają akty prawodawcze, redagują rozporządzenia, przechowują wszelkie dokumenty urzędowe i pieczęć stanu, posiadają dane o dokładnych granicach różnych okręgów stanu i wydają wszystkim, zwracającym się do nich na prawnych podstawach, uwierzytelnione odpisy przechowywanych dokumentów. Jednym słowem, sekretarz stanu pełni obowiązki archiwariusza państwowego. Wykonywa on niekiedy inne również czynności: w niektórych stanach jest zarazem komisarzem do spraw reform wewnętrznych, w innych głównym inspektorem itd. Pozatym sekretarz każdego stanu zbiera informacje urzędowe o głosowaniu podczas wyborów Prezydenta i Wice-Prezydenta Stanów Zjednoczonych; informacje te przekazuje prezydentowi Senatu w celu ogłoszenia ich wobec zgromadzonych izb związkowych. Wreszcie, wiadomości o wynikach wyborów w stanach poszczególnych muszą być komunikowane sekretarzowi stanu.

Comptroller lub *Auditor* prowadzi rachunkowość stanu. Rozpatruje on wszelkie pretensje majątkowe wobec państwa i wydaje o nich opinie na zasadzie obowiązującego prawa; sprawdza rachunki wszystkich urzędników, przyjmujących wpływy państwowe, i wydaje im pokwitowania; dba o ujednostajnienie opodatkowania i pobierania opłat państwowych, wydając przepisy i instrukcje, dotyczące czynności urzędników skarbowych; następnie, wydaje rozporządzenia (*warrants*) o pokryciu przewidzianych przez prawo wydatków państwowych, rozporządzenia, na podstawie, których urząd skarbowy dokonywa wypłat; wraz ze skarbnikiem dba on o dokładne prowadzenie rachunków państwowych, które na żądanie przedstawiać musi ciałom prawodawczym. Jednym słowem, do obowiązków jego należy przestrzeganie prawidłowości wpływów i wydatków państwowych.

Skarbnik stanu jest urzędnikiem, do którego obowiązków należy przechowywanie sum państwowych, oraz dokonywanie wypłat na zasadzie poleceń kontrolera.

Inspektor oświaty ludowej zajmuje nieco odrębne stanowisko. Ustanawia on warunki, jakim odpowiadać muszą kandydaci na stanowiska nauczycielskie, określa sposób ich mianowania, stosuje ścisły nadzór nad szkolnictwem stanu, w szczególności zaś ma prawo wymagać składania dokładnych sprawozdań przez specjalnych inspektorów, mianowanych na miejsce przełożonych szkół, którzy nieregularnie i niedokładnie informowali o stanie swych zakładów. W stanach amerykańskich uznano mianowicie, że zarządzanie szkolnictwem wymaga pewnego scentralizowanego systemu; wskutek tego ten dział administracji stanowi — uprawniony zresztą — wyjątek z zasad organizacji władzy wykonawczej stanów. Wszakże nawet władza Inspektora ogranicza się naogół do nadzoru; w stosunku do centralnego zarządu szkolnego zachowali dyrektorzy szkół miejskich i okręgowych zupełnie samodzielne stanowisko.

Podział konstytucyjny władzy wykonawczej. Konstytucje siedmiu przynajmniej stanów ustanawiają wyraźny podział władzy wykonawczej, który, jak wskazaliśmy wyżej, jest charakterystyczny dla systemu państwowego stanów amerykańskich. Tak więc, konstytucja stanu Alabama opiewa, iż władza prawodawcza „składa się z gubernatora, sekretarza, skarbnika, kontrolera stanu, głównego prokuratora, inspektora oświaty ludowej oraz szeryfów dla każdego hrabstwa“. Konstytucje stanów Arkansas, Colorado, Illinois, Minnesota, Pensylwanja i Texas wyliczają tychże urzędników, z wyjątkiem szeryfów hrabstw. Konstytucja Florydy z 1868 r. postanawia, iż „przy gubernatorze istnieje gabinet, składający się z urzędników“, przezeń mianowanych, lecz zatwierdzonych przez senat; konstytucja ta jednak nadaje urzędnikom kompetencje, czyniące z nich faktycznie nie pomocników, lecz kolegów gubernatora.

Konstytucje wszystkich innych stanów przekazują wła-

dzę wykonawczą gubernatorowi, zawierają jednak zarazem przepisy, dotyczące daleko idącego podziału tej władzy. A więc, w praktyce system w tych stanach jest zupełnie identyczny z systemem stanów, których konstytucje wyraźnie stwierdzają, iż władza wykonawcza przekazana jest grupie osób, wymienionych w karcie konstytucyjnej.

Kontrola prawna. Z powyższych wywodów wynika, co następuje: całkowita i wszechstronna kontrola zgromadzenia prawodawczego jest urzeczywistniana przez instytucje sądowe; konstytucja nie nadaje żadnemu z urzędników centralnych lub lokalnych zbyt obszernej władzy dyskrecyjnej; naogół wyłącznie normy prawne decydują o czynnościach urzędników. Niema żadnej hierarchji urzędniczej. Różnorodne kompetencje władzy wykonawczej są ściśle rozgraniczone; każdy z urzędników obowiązany jest dbać jedynie o przestrzeganie tego prawa, które określa jego czynności. Kontrola, rozciągana przez zgromadzenie prawodawcze, jest tak obszerna, praktyka administracyjna tak lojalna, poszanowanie prawa w Ameryce tak głębokie, że nie zachodzi potrzeba żadnej kontroli oficjalnej, żadnego systemu hierarchji.

ZARZĄD LOKALNY.

Cechą charakterystyczną amerykańskiego ustroju państwowego jest wielka swoboda działania i szerokie kompetencje, udzielone władzom miejscowym. Normy prawne są jednakowe dla całego stanu i wydaje je zgromadzenie prawodawcze danego stanu; przepisy prawne są szczegółowe aż do drobiazgowości, ale stosowanie ich i władza wykonawcza mają charakter czysto lokalny. Istnieje jeden wspólny szeroko zakreślony plan, ale osób upoważnionych do wykonywania tego planu niezależnie jeden od drugich, jest legion, i lokalne zastosowanie jego zasad pociąga za sobą wielką różnorodność. Prawodawstwo stanu wydaje ogólne prawa władzom

miejscowym, i prawa te zawierają zwykle niezliczoną ilość szczegółowych przepisów; ale niema centralnej władzy wykonawczej, któraby je w życie wcielała; o to muszą dbać jedynie poszczególne władze lokalne.

Obowiązki zarządu lokalnego. Do obowiązków zarządu lokalnego należą: policja, czynności sanitarne, opieka nad ubogimi, szkolnictwo, budowa i utrzymywanie dróg i mostów, udzielanie koncesji handlowych, repartycja i pobieranie podatków, wymiar sprawiedliwości w niższych instancjach, utrzymywanie gmachów sądowych i więzień, oraz wszelkie inne czynności, dotyczące zachowania porządku i dobrobytu publicznego,—jednym słowem, najrozmaitsze czynności codzienne każdej jednostki lokalnej. W wielu miejscowościach do instytucji, powierzonych pieczy urzędników zarządu lokalnego, należą również biblioteki publiczne. Kompetencje miejscowych urzędników określone są przez prawodawstwo stanu, ale w praktyce zarząd centralny jedynie ujednostajnia zarząd lokalny, który jest istotnym zarządem stanu.

Różnorodność organizacji lokalnych. Prawie wszystkie stany, które przyłączyły się do pierwszych trzynastu, zorganizowały swe instytucje lokalne drogą dziedziczenia lub wzorowania ich na urządzeniach stanów, leżących na wybrzeżach Atlantyku. Wszędzie, gdzie przeważali liczebnie koloniści Nowej Anglii, utrwalił się i rozwinął okrąg wiejski (*township*), wszędzie, gdzie osiedlili się południowcy, ulubioną formą organizacji miejscowej było hrabstwo (*county*); tam zaś, gdzie oba te żywioły zetknęły się i zlały ze sobą, jak to pierwotnie miało miejsce w New-Jersey i Pensylwanji, tam przedewszystkim rzuca się w oczy takie same połączenie i zrośnięcie instytucji, jak w wymienionych stanach środkowej części wybrzeża oceanu Atlantyckiego. W każdym jednak razie nowe stany zachodnie mają tę wspólną cechę, że zorganizowane są mniej lub bardziej sztucznie. Na północo-zachodzie osady rozwijały się na sku-

tek przyczyn, działających w Nowej Anglii wówczas, gdy życie odsobnione było koniecznością i gdy ten tryb życia wpływał na stworzenie i utwalenie spoistego samorządu: tu tworzono okręgi wiejskie, świadomie naśladowując przykład Nowej Anglii. Hrabstwa zachodu powstawały bynajmniej nie wskutek wzrastania obszaru uprawianej roli tak, jak to miało miejsce w nieprawidłowych i do pewnego stopnia pierwotnych z geograficznego punktu widzenia hrabstwach Wirginji; tworzono je tu geometrycznie, w interesie sprawowania zarządu, świadomie naśladowując hrabstwa południowe, ponieważ koloniści pragnęli odtworzyć instytucje prawne, które w miejscach ich pierwotnego zamieszkania rozwijały się powolnie i do pewnego stopnia nieświadomie. Jednym słowem, instytucje nowych stanów zostały przeszczepione ze starych, gdzie były wytworem obyczajów i rozwoju. Nie wynika stąd jednak bynajmniej, że nowe te instytucje pozbawione były naturalności i siły; przeciwnie, w większości wypadków posiadały one te cechy; ludność, wierząca w swe siły, prosto przyswajała sobie urzędnia, odpowiadające jej politycznym przyzwyczajeniom; jednakże urzędnia te nie posiadały indywidualności i bezpośredniości swych pierwowzorów.

Na zachodzie można stwierdzić te same trzy typy zarządu lokalnego, jakie powstały na wschodzie: w Nowej Anglii, na południu i w środkowej części wybrzeża: jeden—oparty na osadzie (*township*), drugi—na hrabstwie (*county*), i trzeci—zajmujący pośrednie miejsce między temi dwoma i posiadający organizację mieszaną; oczywiście, ten ostatni jest najbardziej rozpowszechniony na zachodzie. Ludzie zachodu nadzwyczaj praktycznie postarali się połączyć korzyści, wpływające z doświadczeń starych stanów; byli wolni od wszelkich krępujących je tradycji i wykorzystali swe dogodne położenie.

Biorąc pod uwagę to wszystko, można zrozumieć, w jaki sposób okrąg wiejski (*Township*), hrabstwo (*County*), okrąg szkolny (*School-district*), osada (*Town*) i miasto (*City*) zostały pierwiastkami zarządu lokalnego Ameryki. Różnice ich poło-

żenia w poszczególnych dziedzinach będą wyjaśnione w miarę możliwości w dalszym wykładzie.

Okrąg wiejski. W opisie zarządu lokalnego Stanów Zjednoczonych pierwsze miejsce należy się okręgowi wiejskiemu (*township*) nie tylko dlatego, że tworzy on jednostkę najniższą, ale również wskutek jego dawnego i swiego pochodzenia. Pochodzi on bowiem w prostej linii od pierwotnych organizacji gminnych, które obserwowane były przez Cezara i Tacyty u narodów, zamieszkałych na obszarach, gdzie znajdowała się kolebka rasy angielsko-saskiej. Osada Nowej Anglii nie była wynalazkiem amerykańskim; koloniści z wybrzeża północnego zastosowali system okręgów wiejskich nie tylko dlatego, że osiedlali się wśród wrogich plemion tubylczych, w miejscowościach o surowym klimacie, ale jeszcze dlatego, że skupiali się oni w celach religijnych, dla pomocy wzajemnej, wreszcie ze względów handlowych. Przynieśli oni do nowej ziemi formę zarządu, lub przynajmniej dążenie do niej — był to spadek odległych czasów. Ich organizacja polityczna była wzorowana niejako na starożytnej marchji germańskiej. W większości wypadków zapatrywali się oni na ziemię — na wzór swych przodków z okresu barbarzyństwa — jako na własność wspólną; według tych wzorów pierwotnych dzielili oni ziemię między poszczególnymi rodzinami i osobami, lub też uprawiali rolę wspólnie, zależnie od uchwał wspólnego zgromadzenia kolonistów — „wiecu ludowego“ (*folk-moot*). To zgromadzenie osadników (*town-meeting*) pobierało uchwały, obowiązujące dla wszystkich. wybierało urzędników oraz ustanawiało ogólne zasady zarządu. Każda grupa kolonistów tworzyła samodzielny stan, zarządzany przez takie zgromadzenie. Koloniści przywrócili niejako starożytną formę własności — grunta gminne (*folk-land*). Bez względu na to, czy uprawiali rolę wspólnie, czy każdy oddzielnie — ziemia zostawała własnością wspólną, część jej tworzyła wspólne pastwisko. Pod tym względem koloniści nie wprowadzili nic nowego, kierowali się jedynie rasowymi instynktami i zwyczajami. Metody ich stale świadczyły, iż przeszli

oni angielską szkołę praktyczną, lecz nie zatracili pierwotnych zasad germańskich ¹⁾).

Osady, które posiadały ten pierwotny charakter, połączyły się później i utworzyły kolonie Nowej Anglii. Jednocześnie utraciły one do pewnego stopnia niezależność swego rozwoju oraz swe odrębne oblicze. W niektórych wypadkach, naprz. po połączeniu New-Haven ze stanem Connecticut, ustanowienie centralnej kontroli prawodawczej nad okręgami wiejskimi polegało na zwykłym zatwierdzeniu ich dawnych przywilejów i kompetencji; w ten sposób uznano najzupełniej dawniejszą autonomję i prawo do samodzielnego rozwoju; zarazem jednak wynikała z tego konieczność rzeczywistego podporządkowania się osad systemowi ogólnemu. Prowadziło to do utworzenia nowych jednostek zarządu lokalnego. Okręgi wiejskie połączono w hrabstwa pierwotnie wyłącznie w celach sądownictwa, później jednak przekonano się, iż hrabstwa tworzą dogodną podstawę dla wykonywania czynności administracyjnych, niegdyś wykonywanych wyłącznie w drobniejszych jednostkach. Wielkie miasta (*city*) również wymagały bardziej skomplikowanych form zarządu, aniżeli pierwotne i demokratyczne osady. Lecz wszystkie te zmiany nigdy poważnie nie zagrażały organizacji okręgów wiejskich, które do dziś stanowią najżywotniejszy i najbardziej charakterystyczny pierwiastek zarządu Nowej Anglii; dotąd jeszcze zachowały one kompetencje, które posiadały od pierwszych dni istnienia swego w Ameryce.

Władzę najwyższą w zarządzie okręgów reprezentuje zgromadzenie wiejskie (*Town-Meeting*) — ogólne zgromadzenie wszystkich wyborców osady, które przypomina z wielu względów starożytne zgromadzenie ludowe Grecji i Rzymu oraz „*Landesgemeinde*” Szwajcarji. Zwyczajne sesje zgro-

¹⁾ Wyjątek z zasady gminnej własności ziemskiej spotykano tam, gdzie (naprz. w osadach Hartford, Windsor, Connecticut) ziemia należała nie do gminy, jako całości, lecz do korporacji współwłaścicieli, pod których kontrolą stworzono nowe osady. Por. *Andrews. The River Towns of Connecticut* (John Hopkins Studies, 7 Series).

madzeń odbywają się raz do roku — przeważnie na wiosnę (w Connecticut na jesieni), sesje zaś nadzwyczajne — w miarę potrzeby, przyczym termin zgromadzenia i jego porządek dzienny muszą być uprzednio podane do powszechnej wiadomości. Zgromadzenia wiejskie wybierają na sesjach zwyczajnych wszystkich funkcjonarjuszów okręgu i decydują pod przewodnictwem wybranego prezesa (*Moderator*) wszystkie sprawy miejscowe¹⁾. Urzędnicy gminni są na zgromadzeniu obecni i na żądanie przedstawiają szczegółowe sprawozdanie z wydatkowanych sum gminnych; sumy te asygnowane są przez zgromadzenie i powstają z odpowiednich podatków. Każdy krok urzędników może być poddawany krytyce, każdy projekt — odpowiednio zmieniony.

Z pośród urzędników wymienić przedewszystkim należy t. zw. przedstawicieli (*Selectmen*) w liczbie od trzech do dziewięciu, zależnie od rozmiarów i potrzeb okręgu. Powierzono im całą władzę wykonawczą w sprawach, nie należących do sfery kompetencji innych urzędników. Do tych ostatnich należą: sekretarz (*Town Clerk*), który prowadzi protokoły i zarządza archiwum, skarbnik, asesorzy, do których należy szacowanie majątków w celach podatkowych, dalej *Collector* — poborca podatkowy gminny, hrabstwa i stanu, następnie komitet szkolny (*School Committee*), wreszcie pewna liczba niższych urzędników, jak urzędnicy policyjni (*Constables*), opiekunowie nad ubogimi, bibliotekarze, dozorca drogowi itd. itd.

Do tych urzędników należy wykonywanie wszelkich lokalnych czynności administracyjnych. Władze hrabstwa nie wtrącają się do zakresu ich kompetencji i ograniczają się wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości oraz rozstrzygania niektórych tylko spraw administracyjnych, naprz. spraw dróg, łączących kilka okręgów, zarządzania gmachami hrabstwa itd., to znaczy spraw, przekraczających zakres kompetencji poszczególnych okręgów. Wydatki hrabstwa pokrywane są wpły-

¹⁾ W niektórych nadbrzeżnych okręgach wiejskich (naprz. w Connecticut) jedną z najważniejszych spraw, rozstrzyganych przez zgromadzenie, jest sprawa korzystania z miejsc połowu ostryg.

wami z podatków, zbieranych przez okręgi wiejskie; władze hrabstwa dokonywują repartycji podatków, lecz ich nie ustanawiają.

Okrąg wiejski na północnym Zachodzie.

W Nowej Anglii okrąg wiejski zachował tedy swe cechy pierwotne, jakkolwiek cechy te trudno zauważyć w większych miastach i mimo, że okręgi poddano pewnym zmianom w sensie zmniejszenia ich samodzielności pod wpływem rozwoju hrabstwa i stanu.

Na Północnym Zachodzie, dokąd skierowana była emigracja z Nowej Anglii, osada (*town*) nabrała innego charakteru, który być może, będzie wskazówką co do przyszłej organizacji osady, o ile w całym kraju ustalony będzie jednolity system zarządu lokalnego. Ujawnia się to stopniowo już obecnie nawet—wskutek naśladownictwa i dążenia ku wymianie rozmaitych form organizacyjnych pomiędzy różnemi stanami.

Okrąg wiejski na północo-zachodzie bardziej, niż w Nowej Anglii, stanowi część hrabstwa. Wogóle okrąg wiejski i hrabstwo są to pierwiastki amerykańskiej organizacji lokalnej. W Nowej Anglii okrąg istniał dawniej, niż hrabstwo, które powstało z celowego połączenia kilka okręgów; na północo-zachodzie natomiast hrabstwo poprzedzało stale okrąg, i ten ostatni stanowi jedynie część składową hrabstwa. Pochodzi to stąd, że hrabstwo było naturalną podstawą organizacji społecznej ludności rolniczej i rozproszonej; okrąg wiejski ukazał się dopiero później pod wpływem kolonistów z Nowej Anglii, gdyż był nie mniej naturalną organizacją bardziej licznej i skupionej ludności.

Podstawą do stworzenia systemu okręgów wiejskich była organizacja szkolna. Okrąg wiejski na zachodzie powstał dzięki szkole na wzór tego, jak w Nowej Anglii organizacja ta oparła się na kościele. Inspektor rządowy, wysyłany tam, gdzie kolonizacja nie była jeszcze całkowicie dokonana, dzielił terytorjum na okręgi po 36 mil kwadratowych każdy, nazywał je *township* i w każdym z nich przeznaczał przynaj-

mniej jedną milę kwadratową dla szkoły. Następnie okrąg ten przekazywano w zawiadywanie kolonistom, którzy zobowiązani byli wznieść tam szkołę. W ten sposób organizacja szkolna została podstawą *township*, na którym następnie budowano cały system zarządu lokalnego¹⁾.

Na terytorjach, skolonizowanych w ostatnich czasach, rozwój okręgów wiejskich był równoległy z rozwojem zarządu lokalnego wogóle; w wielu miejscowościach, nawet względnie gęsto zaludnionych, wprowadzono organizację hrabstwa dla tych obszarów, na których nie utworzono okręgów wiejskich; wszędzie jednak, gdzie dążono celowo w kierunku udoskonalenia zarządu lokalnego, przyjęto okrąg wiejski, jako najlepszą formę organizacji politycznej.

Najbardziej przyjęty jest system okręgów w stanach środkowego wybrzeża Atlantyku, jak New-York i Pensylwanja, oraz w wielkich stanach Północnego Zachodu, jak Michigan, Wisconsin, Illinois i Minnesota. Natomiast w środkowej części obszarów zachodnich, naprz. w Ohio, Indiana, Kansas oraz w niektórych stanach Dalekiego Zachodu, jak w Kalifornji, rozwinął się on w mniejszym stopniu i w porównaniu z hrabstwem zajmuje miejsce drugorzędne. Hrabstwo może być uważane za podstawę organizacji lokalnej w stanach Kalifornja, Colorado, Oregon, Nebraska i Nevada.

Poza obrębem Nowej Anglji organizacja okręgu wiejskiego posiada rozmaite formy, zależnie od stopnia rozwoju. Na stopniu najwyższym istnieje zgromadzenie wiejskie (*town-meeting*), posiadające zupełnie określone i ustanowione przez prawo kompetencje, w nieco ciaśniejszym wprawdzie zakresie, aniżeli w Nowej Anglji, obejmujące jednak cały szereg spraw miejscowych. Przytym zgromadzenie to posiada możność ujawniania bardzo istotnej kontroli. Na niższym nieco stopniu rozwoju zgromadzenie gminne znika, wszyscy jednak urzędnicy miejscowi wybierani są przez ludność. Niema już tu t. zw. „*Selectmens*“, w każdym razie nie istnieje urząd, noszący

¹⁾ por. *Albert Shaw*. *Local Government in Illinois* (John Hopkins Studies in Historical and Political Science, I Series) str. 10.

tę nazwę i przeznaczony do wykonania ich czynności. W bardziej wszechstronnie zorganizowanych okręgach na czele zarządu miejscowego stoi jeden lub kilku inspektorów, którzy pełnią obowiązki opiekunów nad ubogimi, niekiedy rozciągają kontrolę nad finansami, są, jednym słowem, najwybitniejszymi urzędnikami miejscowymi.

W Michigan i Illinois na czele zarządu każdego okręgu stoi inspektor, przyczym w Michigan dokonywuje on pozatym repartycji podatków, w Illinois zaś pełni obowiązki skarbnika. W Wisconsin i Minnesota ustanowiono pozatym na każdy okrąg trzech kontrolerów. W Ohio urzędnicy ci nazywają się „*trustees*”. W Illinois okrąg szkolny, jakkolwiek zbiega się naogół z *township*, posiada jednak nieco odmienną organizację. Urzędnik, zwany skarbnikiem okręgu, zarządza zarazem kasą szkolną.

Niekiedy kontrolerzy lub *trustees* okręgowi tworzą urząd, wydział, podobny ze względu na swe czynności do wydziału *selectmen*'ów Nowej Anglii. Zresztą wydział taki (*township board*) istnieje w tych również stanach, gdzie na czele zarządu okręgowego stoi jeden inspektor; wówczas do wydziału prócz inspektora należy sekretarz (*town clerk*) i sędziowie pokoju. W Michigan wydział ten posiada szerokie kompetencje nadzorcze, w Illinois zaś tworzy jedynie komisję finansową.

Liczba urzędników okręgu jest rozmaita, zależnie od stopnia rozwoju organizacji okręgowej. W Ohio, gdzie organizacja ta jest w formie początkowej, obok trzech *trustees* istnieją tylko urzędy sekretarza i skarbnika. Nawet w Michigan, gdzie system okręgów jest zupełnie rozwinięty, niema ani *assessor'a* dokonywującego repartycji podatków, ani poborcy podatków, inspektor pełni obowiązki pierwszego, skarbnik zaś—obowiązki poborcy podatków. Z drugiej strony, w Illinois istnieje pełny skład urzędników: inspektor, *assessor*, poborca podatków, sekretarz, dozorca drogowy, sędziowie pokoju, urzędnicy policyjni itd. oraz kuratorzy szkół.

Urzędnicy ci—z wyjątkiem sędziów, dozorców drogowych, kuratorów szkół i urzędników policyjnych—wybierani są zazwyczaj na przeciąg roku, jak i w Nowej Anglii; inni zaś,

wyżej wymienieni urzędnicy—na przeciąg trzech lub czterech lat. Tam, gdzie istnieją zgromadzenia wiejskie, wybory są przez nie dokonywane, w innych zaś okręgach obowiązuje system wyborów bezpośrednich.

Okrąg wiejski w stanach środkowego wybrzeża Atlantyku. Rozpatrywanie organizacji okręgów wiejskich na za-

chodzie przed zakresleniem systemu zarządu lokalnego na środkowym wybrzeżu Atlantyku przerywa wprawdzie bieg rozwoju historycznego, lecz nie szkodzi przejrzystości wykładu. Rozwój na Zachodzie bowiem jest bardzo prosty i wyraźny, podczas gdy na Wschodzie odznacza się bardziej skomplikowaną formą, gdyż jego czynniki są natury raczej historycznej, niż prawnej.

Okrąg wiejski stanu New-York przypomina ze względu na swą budowę i rolę, jaką odgrywa, okrąg w stanach Michigan i Illinois, gdyż jest ich pierwowzorem. Na czele zarządu stoi inspektor, pełniący zarazem obowiązki skarbnika i głównego funkcjonariusza w dziedzinie finansowej wogóle. Poza tym, okrąg posiada sekretarza, *assessor'a*, poborcę podatków, dozorców drogowych, sędziów pokoju, urzędników policyjnych, opiekunów nad obogiem. Doroczne zgromadzenie wiejskie, obradujące pod przewodnictwem sędziego pokoju lub sekretarza, wybiera wszystkich urzędników, uchwała ustawy lokalne, ustanawia podatki na utrzymywanie szkół i opiekę nad ubogimi i wogóle jest najwyższym organem zarządu okręgowego.

System okręgów wiejskich stanu New-York był wzorem dla systemu stanów z nad Wielkich Jezior. Z drugiej strony okrąg wiejski Pensylwanji stanowił wzór dla organizacji okręgów stanów, graniczących z środkową częścią obszarów zachodnich. Zgromadzenie wiejskie nie jest tu znane, istnieje wyłącznie aparat wykonawczy. Na czele okręgu stoi wydział, wybierany na przeciąg trzech lat i składający się z trzech lub czterech inspektorów; najważniejsze czynności wydziału polegają na dozorcze nad drogami. W celu wykonywania pozostałych czynności administracyjnych ustanowiono zwykłych urzęd-

ników, obok których wybierani są jeszcze zrzadka trzej *auditor*rzy do kontrolowania rachunków; w okręgach, do których należy opieka nad obogiem, wybierani są ponadto opiekunowie.

Źródłem zarządu lokalnego stanów New-York, Pensylwanja, Delaware i większej części New-Jersey był system, ustanowiony w okresie kolonizacji przez księcia York, właściciela ogromnych obszarów. W systemie tym okrąg wiejski z kilku urzędnikami policyjnymi i opiekunami był główną jednostką zarządu. Ponad tym okręgiem istniał jeszcze jeden, większy, sztucznie stworzony — *Riding* z szeryfem na czele. Ogólne zgromadzenie (*General Courts*) ustanawiały podatki na potrzeby miejscowe, mianowały urzędników itd. Po zniesieniu władzy księcia York zarząd lokalny w poszczególnych częściach dawnych jego posiadłości rozwijał się w różnych kierunkach. Podczas gdy w stanie New-York okrąg wiejski zachował swe poważne znaczenie, bardziej na południe, naprz. w Pensylwanji, pierwsze miejsce zajęło hrabstwo.

Okrąg wiejski na Południu. Wszędzie na Południu, gdzie przyjęto zasadę opodatkowania lokalnego na utrzymanie szkół, organizacja okręgów wiejskich, jakkolwiek istnieje od najdawniejszych czasów, pozostała w formie zarodku. Wirginja, najstarszy ze stanów południowych i tworząca wzór dla organizacji zarządu innych stanów na Południu, usiłowała w przeciągu sześciu lat (1868 — 1874) wprowadzić całkowity system okręgów wiejskich. Nie dało to zadawalniających wyników. System nie był wprowadzany stopniowo, co zapewniłoby mu rozwój naturalny; zastosowany został odrazu i wydawał się wskutek tego nazbyt sztucznym; wkrótce też został zniesiony. Północna Karolina i Zachodnia Wirginja przyjęły system okręgów wiejskich w bardziej pierwotnej formie, co wydało daleko lepsze rezultaty.

Hrabstwo. Podział kompetencji pomiędzy okręgiem wiejskim a hrabstwem może być najlepiej uwydatniony przy zbadaniu ogólnych zasad organizacji hrabstwa, do czego też należy się

zwrócić. Rozwój normalny hrabstwa najlepiej jest zbadać na dziejach hrabstw na Południu, gdzie, pomimo częściowego zastosowania organizacji okręgów wiejskich, hrabstwo pozostaje nadal główną i prawie wyłączną jednostką zarządu lokalnego. Wyżej już było zaznaczone, iż hrabstwo tworzyło podstawę naturalną dla zarządu obszarów, zamieszkałych przez ludność rolniczą i rozproszoną. Organizacja hrabstw zastosowana była na zachodzie przez kolonistów z Południa i od razu znalazła się w warunkach, sprzyjających jej rozwojowi, dzięki rzadkiemu zaludnieniu tych obszarów. Napływ ludności z Nowej Anglii i nowe warunki życia przemysłowego i społecznego wywołały natomiast potrzebę stworzenia okręgów wiejskich w hrabstwach zachodnich.

Hrabstwo tworzone, jak się zdaje, w celach sądowych; było to terytorjum, którego granice oznaczały okrąg sądowy. W dawnych jednak kolonjach hrabstwo było poczęści wynikiem połączenia niezależnych niegdyś osad. Na południu hrabstwo było poczęści wynikiem połączenia niezależnych niegdyś osad. Na południu hrabstwo staje się zarazem jednostką zarządu lokalnego i ześrodkowuje funkcje administracyjne, podzielone dawniej pomiędzy hrabstwem a jednostkami drobniejszemi. W Nowej Anglii przekazano mu pewne ogólne, ale ograniczone, kompetencje, odebrane okręgom wiejskim. Na Północnym Zachodzie hrabstwo i okrąg wiejski powstały prawie jednocześnie, wskutek czego znajdują się w ścisłym związku.

Hrabstwo amerykańskie było początkowo dokładną kopją hrabstwa angielskiego (*shire*), w dalszym jednak rozwoju poszło w zupełnie odmiennym kierunku. *Shire* angielskie pochodzi przeważnie od niezależnego hrabstwa epoki angielsko-saskiej i posiada wskutek tego granice historyczne; natomiast hrabstwo amerykańskie stworzone było według zgóry powziętego planu, jako jednostka sądowa i administracyjna i nie ma dlatego historii samodzielnej.

Hrabstwo południowe ześrodkowało w swym ręku cały zarząd lokalny i posiada licznych urzędników. Na czele jego znajduje się urząd, złożony z komisarzy hrabstwa. Pod kon-

trołą tego urzędu pełnią swe czynności: skarbnik hrabstwa, kontroler (*auditor*), inspektor drogowy, inspektor oświaty oraz opiekun nad ubogimi. Czynności, związane z wymiarem sprawiedliwości pełnią: główny sędzia (*sheriff*), sekretarz sądu, sędzia zwykły lub jego zastępca (*ordinary or surrogate*), sędzia śledczy (*coroner*) i prokurator do spraw stanu (*state attorney*), przyczym okrąg tego ostatniego obejmuje terytorjum kilku hrabstw. Czynności władz hrabstwa polegają na rozwoju oświaty i komunikacji, utrzymaniu więzień i przytułków dla ubogich oraz załatwianiu wszelkich wogóle spraw natury lokalnej. Według przyjętego na południu systemu sędzia główny jest zarazem głównym poborcą podatków.

Wszyscy prawie urzędnicy hrabstwa wybierani są przez ludność miejscową na zasadzie powszechnego głosowania.

Tam, gdzie istnieją okręgi wiejskie, organizacja hrabstwa posiada rozmaite formy. Przytym ustrój sądownictwa w hrabstwie jest wszędzie jednakowy. Wszędzie więc są urzędy głównego sędziego—szeryfa, sędziego śledczego i sekretarza. Różnica ujawnia się w budowie organów administracyjnych. Niekiedy, naprz. w stanach New-York, Michigan i Illinois, władzę administracyjną hrabstwa tworzy urząd, składający się z inspektorów wszystkich okręgów wiejskich. Hrabstwa Nowej Anglii posiadają ciaśniejszy zakres kompetencji: obejmuje on jedynie utrzymanie gmachów i więzień hrabstwa, częściowy nadzór nad drogami, wydawanie pewnych koncesji. W New-Yorku i na Północnym Zachodzie do obowiązków władz hrabstwa należy często jeszcze opieka nad ubogimi, kontrola nad zaciąganiem pożyczek przez okręgi wiejskie, sprawdzanie rachunków urzędników okręgowych oraz pilnowanie, aby przy repartycji podatków nie gwałcono równości wszystkich obywateli wobec przepisów podatkowych.

W stanach, w których istnieją okręgi wiejskie, podział kompetencji pomiędzy okręgiem a stanem przeprowadzony jest w sposób następujący: okrąg wiejski ma powierzony zarząd szkolny, opiekę nad ubogimi, o ile jej nie przekazano hrabstwu, służbę bezpieczeństwa i nadzór zdrowotny; hrabstwo natomiast tworzy okrąg sądowy i zajmuje się utrzyma-

niem więzień, gmachów sądowych oraz niekiedy przytułków dla ubogich; urzędnicy jego ponadto wykonywują czynności, związane z ogólnym nadzorem administracyjnym.

Miasto. Hrabstwa i okręgi wiejskie tworzą jednostki zarządu. Ześrodkowanie ludności w większych osadach i miastach wywołało potrzebę stworzenia innych, bardziej doskonałych systemów zarządu, i stany wydały cały szereg przepisów o organizacji administracyjnej miast. Stany amerykańskie nie wydały zresztą ogólnego prawa o korporacjach miejskich, jak to uczyniono w Anglii. Większe miasta amerykańskie rządzą się na podstawie specjalnych ustaw wskutek czego niejednokrotnie miasta należące do jednego stanu różnią się wielce co do szczegółów swej organizacji i zakresu kompetencji.

Wyborcy lub osadnicy w mało zaludnionych okręgach miejskich mogą w większości stanów otrzymać w drodze sądowej uproszczoną organizację zarządu miejskiego o poważnym zakresie kompetencji. Drobne te miasteczka (t. zw. *villages* w stanie New-York, *boroughs* w Pensylwanji, *towns* na południu, *cities of the lesser grades*—w stanach, gdzie istnieją różne kategorie miast, zależnie od liczby ludności) —po wykazaniu odpowiedniej liczby ludności i ujawnieniu odpowiedniego życzenia przez wyborców i właścicieli nieruchomości—uzyskać mogą od sądu prawo utworzenia korporacji municypalnej na podstawie przepisów wydanej w tym celu ustawy. Prywatne towarzystwa akcyjne również mogą uzyskać takie przywileje pod warunkiem, iż udowodnią w drodze sądowej, że posiadają niezbędną liczbę członków oraz odpowiednie kapitały.

Władze utworzonych w ten sposób miast, będących jednostkami zarządu lokalnego, posiadają wszystkie kompetencje władz okręgowych, wszakże pod względem administracyjnym terytorjum miejskie nie przestaje być częścią obszaru hrabstwa. Ludność miejska w dalszym ciągu opłaca podatki ustanowione dla hrabstwa, i bierze udział w wyborze urzędników hrabstwa. W niektórych zresztą wypadkach miasta są całkowicie wyłączone z terytorjum hrabstwa; tak dzieje się

naprz. w Wirginji. W innych wypadkach miasta w miarę rozwoju pochłonęły hrabstwa, w których się znajdowały; stało się to z miastami New-York, Filadelfja, New-Orleans i San-Francisco. Specjalne ustawy zwolniły miasta Baltimora i Saint-Louis od opłaty podatków i kontroli ze strony władz hrabstwa.

Organizacja miast różni się od organizacji hrabstw i okręgów wiejskich pod tym głównie względem, iż miasta posiadają instytucje przedstawicielskie, będące w granicach swych kompetencji władzą prawodawczą.

Zwykły skład zarządu mniejszych miast jest następujący: Burmistrz, Prezydent lub „Starszy miejski“ (*Chief Burgess*) oraz Rada Miejska, posiadająca znaczny zakres kompetencji w dziedzinie ustaw i rozporządzeń lokalnych, nakładania podatków na potrzeby miejscowe oraz wogóle w sprawach, związanych z życiem lokalnym; prócz tego do liczby urzędników miejskich należą: skarbnik, sekretarz, poborca podatków, dozorca ulic, opiekun nad ubogimi i szereg innych urzędników, powoływanych w miarę potrzeby przez radę miejską.

Różnica w zarządzie mniejszych i większych miast polega nie tylko na bardziej złożonym charakterze zarządu tych ostatnich, lecz niekiedy i na odmiennych zasadach organizacji. Większe miasta otrzymują częstokroć specjalne przywileje, gdyż tworzą w rzeczywistości okręgi sądowe lub oddzielne hrabstwa z własnymi sądami, szeryfami, sędziami śledczymi i prokuratorami; niekiedy również miasta te są całkowicie niezależne od zarządu hrabstw, na których terytorjum się znajdują. Wreszcie, niektóre z nich posiadają rady, obdarzone szerszym zakresem kompetencji, niż inne jednostki zarządu lokalnego.

Rada wielkiego miasta składa się zwykle z dwóch izb (*houses*): izby *aldermen*ów oraz izby radnych (*councilmen*), utworzonych na zasadach podobnych do tych, na jakich oparto izby prawodawcze stanów. W większości miast stanu New-York istnieje jedna tylko izba rady miejskiej, nazywana bądź izbą *aldermen*ów, bądź też radą ogólną (*common council*).

Rady te reprezentują w granicach miasta władzę prawodawczą i same do ostatnich czasów kontrolowały całą admi-

nistrację; czyniły to one nietylko dlatego, że mogły odmówić władzy wykonawczej środków finansowych, ale i dlatego również, że brały udział bezpośredni w mianowaniu niższych urzędników miejskich, t. zn. tych z pośród nich, którzy nie są wybierani bezpośrednio przez ludność. Wyżsi urzędnicy są zwykle wybierani, inni natomiast są mianowani przez burmistrza i zatwierdzani przez radę. Prawodawstwo ostatnich czasów dąży jednak do ześrodkowania całej władzy wykonawczej w rękę burmistrza i ograniczenia kompetencji rady do wydawania statutów miejscowych i rozciągania kontroli finansowej. W niektórych aktach prawodawczych ostatnich czasów rozszerzono władzę burmistrza do tego stopnia, iż nadano mu prawo mianowania najważniejszych nawet urzędników miejskich. W ostatniej konstytucji stanu New-York stworzono nawet pewnego rodzaju *veto* warunkowe burmistrzów, którzy mogą zakładać je przeciw ustawodawstwu stanu w sprawach municypalnych. Ustawy lokalne muszą być zatwierdzone przez odnośnych burmistrzów. W wypadku niezatwierdzenia powtórna uchwała parlamentu, powzięta zwykłą większością głosów, nadaje projektowi moc prawa, pomimo założonego *veto*.

Szkolnictwo. Wszędzie, gdzie istnieją szkoły publiczne, ustanowiono okrąg szkolny, jako jednostkę organizacji w dziedzinie oświaty. Okręgi szkolne tworzą część jednostek ogólnego zarządu lokalnego okręgu wiejskiego czy hrabstwa, zależnie od systemu, przyjętego w poszczególnych stanach. Wszędzie na czele tych okręgów postawiono dyrektorów lub kuratorów okręgowych, którzy rozciągają nadzór nad szkolnictwem. W stanach, w których przeważa system okręgów wiejskich, daje się zauważyć większy udział ludności w zarządzaniu szkołami i szerszy zakres kompetencji co do nakładania podatków na potrzeby szkolnictwa.

W niektórych stanach Nowej Anglii okrąg szkolny został w ostatnich czasach pochłonięty przez okrąg wiejski. Tak więc w stanach Maine, New-Hampshire i Connecticut urzędnicy okręgu szkolnego zostali funkcjonariuszami okręgu wiejskiego, który w ten sposób stał się podstawą zarządu szkol-

nego. W Massachusetts jeszcze w 1867 r. porzucono system odrębnych okręgów szkolnych i przekazano szkolnictwo okręgom wiejskim. System ten zastosowano zresztą nietylko w stanach Nowej Anglii, lecz i w innych, naprz. w Pensylwanji.

Na Północnym Zachodzie szkoły utrzymywane są z sum, pochodzących z trzech źródeł: 1) z dochodu od majątków ziemskich, przekazanych okręgom wiejskim przez Związek, 2) z ogólnego podatku szkolnego stanu, z którego wpływy dzielone są pomiędzy okręgami wiejskimi, te zaś dzielą sumy otrzymane pomiędzy okręgi szkolne, i wreszcie 3) ze specjalnych podatków okręgowych. W Nowej Anglii nakłada się zwykle podatki ogólne na cały stan oraz specjalne podatki okręgowe. Na południu przy systemie hrabstw istnieje jeden tylko ogólny podatek, opłacany przez całą ludność stanu z wyjątkiem ludności niektórych miast, opłacającej specjalne podatki.

Nigdzie kontrola nad szkolnictwem nie jest ściśle scentralizowana. Inspektorzy stanów i inne centralne władze szkolne nie posiadają właściwych kompetencji administracyjnych; nie większy wpływ wywierają również inspektorzy hrabstw; kuratorzy okręgów wiejskich mają jedynie prawo ogólnej kontroli. Istotną władzę ześrodkowują w swych rękach dyrektorzy okręgów szkolnych, którzy nawet wydatkują sumy przeznaczone na szkolnictwo, według własnego uznania. Wskutek tego kwalifikacje nauczycieli oraz programy szkolne odznaczają się wielką różnorodnością.

Podatki. Najcharakterystyczniejszą cechą podatków lokalnych w Stanach Zjednoczonych jest ściśle określenie ich ram przez ustawodawstwo konstytucyjne i zwykle. Żadna władza lokalna nie może ustanawiać podatków, których stopa przekracza pewien procent oszacowanej wartości majątków w okręgu. Tam, gdzie istnieje system hrabstw, rozporządzenie o pobieraniu podatków na potrzeby ogólne, uchwalonych przez zgromadzenie prawodawcze stanu, nadsyłane jest władzom hrabstwa, które ściągają te podatki wraz z podatkami na potrzeby hrabstwa, kierując się jednakowemi

dla obu kategorii podatków zasadami. W stanach z rozwiniętą organizacją okręgów wiejskich w systemie władz podatkowych istnieje jeszcze jedna instancja, mianowicie władza okręgowa, która ściąga podatki na potrzeby stanu i hrabstwa jednocześnie z własnymi na podstawie repartycji, dokonanej przez asesorów okręgowych.

W niektórych stanach uczyniono próby w kierunku ujednostajnienia i uporządkowania systemu podatkowego. W hrabstwach ustanowiono „urząd do wyrównywania“ (*board of equalization*), będący instancją wyższą, do której służy prawo odwołania się od postanowień asesorów okręgowych; nad tym urzędem istnieje, jeszcze specjalny urząd dla całego stanu, mający takie same zadania. Do urzędów tych zawsze zaskarżyć można decyzje asesorów, określających sumę podatku. System ten wszakże miał częściowe tylko powodzenie. Wobec samodzielności władz miejscowych w Ameryce dowiódł on niemożności uniknięcia licznych sprzeczności i nierówności przy ustalaniu wysokości podatków, opłacanych przez poszczególnych obywateli; urzędnicy lokalni bowiem starają się częstokroć, aby na ich okręgi przypadało jaknajmniej podatków ogólnych.

Uwagi ogólne. Niektóre cechy systemu zarządu lokalnego w Stanach Zjednoczonych zasługują na specjalne wyróżnienie.

1) Poza okręgami wiejskimi i miastami brak w jednostkach zarządu lokalnego instytucji przedstawicielskich, posiadających władzę prawodawczą. Prawie wszędzie urzędnicy i różne wydziały posiadają jedynie władzę wykonawczą w pewnych dość ciasno przez ustawodawstwo stanów zakreślonych granicach.

2) Istniejące w poszczególnych jednostkach zarządu lokalnego instytucje przedstawicielskie działają na podstawie specjalnych ustaw — kart, podobnych pod względem natury prawnej do kart stanów.

3) Kontrola władz lokalnych przez centralne polega jedynie na możliwości zmuszenia tych pierwszych w drodze są-

dowej do wykonywania obowiązujących norm prawnych; brak natomiast ministerjum zarządu lokalnego, kierującego się w swej działalności własnym uznaniem.

4) Pod względem działalności administracyjnej zarząd lokalny stanowi najżywotniejszy czynnik systemu amerykańskiego; w porównaniu z nim, jak również z władzami związkowymi zarząd centralny stanów nietylko zdradza brak żywotności, lecz wogóle nie posiada poważniejszego znaczenia. Podczas, gdy w prawodawstwie zajmuje on miejsce wybitne, jego rola administracyjna równa się niemal zeru.

USTRÓJ STANÓW ZJEDNOCZONYCH.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie zawiera wszystkich norm, na których opiera się organizacja państwowa Związku. Przewiduje ona istnienie Kongresu, posiadającego władzę prawodawczą, Prezydenta, wcielającego w życie normy prawne, uchwalone przez Kongres, oraz Sądu Najwyższego, najwyższej instytucji sądowej kraju, do której kompetencji należy wydawanie orzeczeń, czy działania osób prywatnych oraz władz stanów i związku zgodne są z konstytucją i z istniejącym systemem prawnym. Konstytucja normuje również poczęści organizację Kongresu. Lecz nie daje ona wskazówek o sposobie urzeczywistnienia przez Kongres władzy prawodawczej, o tym, dalej, jak ma Prezydent wykonywać swe wysokie obowiązki, jakie władze i jakie instytucje sądowe współdziałać mają z Sądem Najwyższym przy wykonywaniu jego czynności. Konstytucja zawiera jedynie normy ogólne, zasady systemu; te zaś, zarówno jak i konstytucje stanów poszczególnych, oparte są na trwałych podstawach—sankcji ludowej. Wszystkie szczegóły pozostawiono zwykłemu prawodawstwu, które dlatego też posiada wielkie znaczenie dla amerykańskiej organizacji państwowej. Opracowana przez Konwencję federalną i przyjęta na-

stępnie przez zgromadzenie prawodawcze stanów, Konstytucja związkowa zajmuje odrębne miejsce wśród innych norm prawnych zarówno ze względu na swój charakter, jak też i na swą sankcję.

Konstytucja nie może być zmieniona bez zgody dwóch trzecich ogólnej liczby członków Kongresu oraz trzech czwartych stanów. Rewizje konstytucji mogą być zainicjowane w ten sposób, że albo dwie trzecie członków każdej izby Kongresu uchwalają konieczność pewnej reformy, albo też zgromadzenia prawodawcze dwóch trzecich stanów składają kongresowi petycję o zwołanie Konwencji, która, będąc zgromadzona specjalnie w celu rozpatrzenia ewentualnych zmian w konstytucji, może zaproponować reformę konstytucyjną. W obu tych wypadkach sposób przeprowadzenia rewizji jest jednakowy. Wszelki projekt zmiany konstytucji musi być przekazany stanom do wypowiedzenia opinii przez ich zgromadzenia prawodawcze lub specjalnie w tym celu zwołane Konwencje stanów, zależnie od decyzji Kongresu. Projekt, przyjęty przez trzy czwarte stanów, zostaje wcielony do konstytucji.

Wszystkie szesnaście poprawek, wprowadzonych dotąd do konstytucji, zaproponowane były przez Kongres. Konwencja nie była zwołana ani razu od czasu rozwiązania Wielkiej Konwencji, która opracowała konstytucję 1787 r.

Terytorjum Związkowe. Terytorjum związkowe Stanów Zjednoczonych składa się z dwóch kategorii: a) z okręgu Kolumbji, gdzie znajduje się siedziba centralnych organów państwowych Związku oraz zakłady wojskowe, nabywane stopniowo przez stany i przekazane Związkowi, i b) z wielkiego obszaru, będącego własnością narodową, t. zw. terytorjów, którymi zarządzają władze związkowe i które są traktowane, jako zarodki nowych stanów.

Związek byłby bardzo skrzępowany brakiem własnego terytorjum, na którym możnaby było wznosić gmachy, przeznaczone dla instytucji państwowych oraz Kongresu i które byłoby niezależne od władz poszczególnych stanów. Wobec te-

go konstytucja przepisała, aby Związek posiadał własne terytorjum, obszaru conajmniej dziesięciu mil (angielskich) kwadratowych, przekazane przez jeden ze stanów władzom federalnym. W myśl tego stany Maryland i Wirginja odstąpiły Związkowi niezbędne terytorjum nad rzeką Potomac. Tak właśnie powstał okrąg Kolumbja, gdzie zbudowano gmachy państwowe i w 1800 r. przeniesiono tam urzędy związkowe i założono miasto Washington. Pierwszy Kongres Stanów Zjednoczonych zgromadził się w Nowym-Yorku, tamże osiedlił się pierwszy prezydent i zorganizowały się władze związkowe. W 1790 r. zdecydowano, że siedzibą urzędów federalnych i kongresu będzie Filadelfja, gdzie odbywały się posiedzenia Kongresu Sądowego; po upływie zaś 10-u lat zostały przeniesione do specjalnego okręgu związkowego.

Utworzenie tego okręgu stanowi charakterystyczną odrębność Stanów Zjednoczonych. Berlin — stolica Prus — nie jest siedzibą instytucji Rzeszy wyłącznie, a nawet nie stanowi własności Cesarstwa Niemieckiego. I Bern również znajduje się na terytorjum kantonalnym, nie zaś związkowym. Gdyby organy państwowe Stanów Zjednoczonych miały swą siedzibę na terytorjum stanu New-Yorku lub Pensylwanja, Związek amerykański znajdowałby się w takiej samej sytuacji, jak państwa związkowe Niemcy lub Szwajcarja.

Arsenały amerykańskie, fortyfikacje i latarnie morskie zostały wzniesione przez rząd związkowy w poszczególnych częściach Stanów Zjednoczonych na gruntach, nabytych przeważnie od osób prywatnych. Stany, na których terytorjach znajdują się te gmachy, przekazują je zazwyczaj całkowicie władzom związkowym pod warunkiem jednak, że prawa Związku wygasają w wypadku, o ile Związek przestaje korzystać z tych gruntów w celach wojskowych.

Obszerne amerykańskie posiadłości narodowe podzielone zostały przez rząd związkowy na części rozmaitej wielkości zbliżone pod względem rozmiarów do największych stanów, niekiedy nawet rozleglejsze od każdego z nich, z wyjątkiem Texas. Nazwano je, w braku innej nazwy, terytorjami (*Territories*), których administrację stworzono w drodze prawo-

dawstwa związkowego. W początkach istnienia każdego terytorjum Prezydent mianował gubernatorów i sędziów; następnie, w miarę wzrostu ludności i ustalania się porządku społecznego tworzone w nich wybierane przez ludność instytucje prawodawcze, których uchwały musiały być zatwierdzone przez Kongres; z biegiem czasu zgromadzeniom tym nadawano kompetencje, jakie posiadają zgromadzenia stanów. Ostatecznie, najbardziej rozwinięte terytorja—jedno po drugim—zostawały samodzielnymi stanami Związku. Do 1803 r. terytorjum Stanów Zjednoczonych składało się jedynie z obszarów na zachód od Mississippiego, które należały do 13-u pierwszych stanów i zostały przez nie odstąpione Związkowi. W 1803 r. nabyto obszerne terytorjum Louisiany, w 1848 r. przyłączono część terytorjum meksykańskiego, w 1852 r. wcielono obszary na wybrzeżu Oceanu Wielkiego. Traktat z 1846 r. ostatecznie uznał prawa Stanów Zjednoczonych do terytorjum Oregon¹⁾.

¹⁾ W 1867 r. nabyto od Rosji Alaskę; w 1898 r. zaanektowano wyspy Hawajskie; w 1899 zdobyto na Hiszpanji wyspy Porto-Rico, Filipińskie i Guam, w tymże roku przyłączono Tutuila na wyspie Samoa; wreszcie w 1903 r. wydzierżawiono od republiki Panamapas ziemi szerokości 10 mil na budowę kanału panamskiego.

Obecnie więc terytorjum Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej składa się z obszarów następujących stanów, terytorjów i posiadłości kolonialnych: I Stany: 1. Maine, 2. New-Hampshire, 3. Vermont, 4. Massachusetts, 5. Rhode-Island, 6. Connecticut, 7. New-York, 8. New-Jersey, 9. Pensylwanja, 10. Delaware, 11. Maryland, 12. Virginja, 13. Zachodnia Virginja, 14. Północna Karolina, 14. Południowa Karolina, 16. Georgja, 17. Floryda, 18. Ohio, 19. Indiana, 20. Illinois, 21. Michigan, 22. Wisconsin, 23. Minnesota, 24. Iowa, 25. Missouri, 26. Północna Dakota, 27. Południowa Dakota, 28. Nebraska, 29. Kansas, 30. Kentucky, 31. Tennessee, 32. Alabama, 33. Mississippiego, 34. Louisiana; 35. Arkansas; 36. Oklahoma, 37. Texas, 38. Montana, 39. Idaho, 40. Wyoming, 41. Colorado, 42. Utah, 43. Nevada, 44. Washington, 45. Oregon, 46. Kalifornja, 47. Nowy Meksyk, 48. Arizona; II. Okrąg federalny Kolumbja; III. Terytorjum Alaska, IV. Posiadłości kolonialne: wyspy Hawajskie, Porto Rico, Filipińskie, Guam, Tutuila (na wyspie Samoa) oraz szereg drobnych wyseppek na Oceanie Wielkim. *Przyp. tłum.*

Kongres. Władza prawodawcza Związku, jak i stanów poszczególnych, jest urzeczywistniana przez dwuizbowe zgromadzenie prawodawcze—Kongres, składający się z Senatu i Izby Reprezentantów. Kongres różni się jednak od instytucji przedstawicielskich stanów pod tym względem że każda z jego izb posiada odrębny charakter: Senat, mianowicie, różni się od Izby Reprezentantów nie tylko wskutek innej liczby członków, lecz i ze względu na zasadę, na jakiej jest zbudowany. Jest on niejako czynnikiem federalnym, na którym opiera się cały ustroj Związku, członkowie zaś jego reprezentują poszczególne stany. Izba Reprezentantów natomiast odzwierciedla zasadę jedności narodowej, będącej obecnie niemniej ważną podstawą ustroju państwowego Stanów Zjednoczonych; członkowie jej są przedstawicielami ludu.

Senat. Senat składa się z przedstawicieli stanów—po dwóch od każdego. Każdy senator wybierany jest przez zgromadzenie prawodawcze stanu na okres sześcioletni; zgromadzeniu wolno obdarzyć mandatem senatora każdego, kto co najmniej od dziewięciu lat jest obywatelem Stanów Zjednoczonych, ukończył 30 lat i mieszka w chwili wyborów w stanie, który ma reprezentować.

Senat, jak było wyżej zaznaczone, jest izbą *federalną* Kongresu; członkowie jego bowiem reprezentują stany, tworzące Związek. Nie są oni jednak delegatami stanów w ścisłym znaczeniu. Nie otrzymują oni instrukcji ani od rządu, ani od zgromadzeń prawodawczych, na wzór członków niemieckiej Rady Związkowej. Każdy senator ma prawo i obowiązek głosować w myśl własnych przekonań. W ten sposób senatorzy reprezentują nie organy centralne stanu, lecz stany, jako jednostki państwowe. Żaden przepis nie nakazuje jednolitego głosowania senatorom, reprezentującym jeden stan, gdyż nie otrzymują oni *mandat impérialif* na wzór członków Kongresu za czasów Konfederacji amerykańskiej. Każdy senator reprezentuje swój stan samodzielnie, nie zaś łącznie z drugim swym kolegą.

Równość przedstawicielstwa stanów w Kongresie ściśle odpowiada zasadzie państwa związkowego, aniżeli różnolita reprezentacja poszczególnych państw niemieckich w Radzie Związkowej. Natomiast przepis, obowiązujący w Rzeszy Niemieckiej, iż delegaci państw poszczególnych głosować muszą jednolicie, konsekwentniej wynika z tej zasady, aniżeli samodzielne głosowanie każdego z członków Senatu amerykańskiego.

Na posiedzeniach Senatu przewodniczy Wiceprezydent Stanów Zjednoczonych. Nie należy on do liczby członków Senatu, przewodniczy jedynie na jego posiedzeniach i ma prawo głosu decydującego tylko w wypadku równości głosów senatorów. Na tym polegają główne jego obowiązki. Pozatym, w wypadku śmierci prezydenta oraz zrzeczenia się albo pozbawienia go urzędu lub wreszcie w razie niezdolności prezydenta do pełnienia jego czynności miejsce jego zajmuje do czasu wyboru nowego prezydenta—wiceprezydent¹⁾.

Senat sam wydaje swój regulamin wewnętrzny, który musi być, naturalnie, ściśle przestrzegany przez wiceprezydenta. Najbardziej charakterystyczną cechą regulaminu jest podział wszystkich senatorów na małe grupki, t. zw. stałe wydziały, do których obowiązków należy uprzednie rozpatrzenie spraw, wpływających do Senatu, który, oczywiście, nie mógłby *in pleno* rozważyć wszelkich dodatnich i ujemnych stron sprawy, jej odrębności, związanych z nią precedensów i t. d.; dlatego też stworzono stałe wydziały dla uprzedniego opracowywania odpowiednich wniosków, przedstawianych następnie plenum Senatu. Każdy wpływający do Senatu projekt prawodawczy o poważniejszym znaczeniu przekazany bywa do zbadania jednemu ze stałych wydziałów, który zajmuje się sprawami tego rodzaju. Wydział rozpatruje ten projekt łącznie z innymi wnioskami w tej sprawie—o ile takowe złożono

¹⁾ Senat wybiera jeszcze zwykle ze swego grona tymczasowego prezydenta (*President pro tempore*), który zastępuje wiceprezydenta w razie nieobecności lub niezdolności do wykonywania urzędu.

Senatowi—oraz komunikuje Senatowi swą opinię co do dalszego biegu sprawy i co do tego, przedewszystkim, czy należy przejść do szczegółowego rozważania projektu. W senacie amerykańskim istnieje wydział finansowy (*Committee of Finance*), któremu przekazywane są wszelkie sprawy podatkowe, dalej wydział, wydający opinie o projektowanych wydatkach państwowych (*Committee of Appropriations*), wydział kolejowy (*Committee on Railroads*) do spraw zagranicznych (*Committee on Foreign Affairs*), decydujący sprawy, dotyczące stosunków międzynarodowych Stanów Zjednoczonych.

Te stałe wydziały wywierają wielki wpływ na działalność Senatu, który, naturalnie, skłonny jest do kierowania się ich wskazówkami, ponieważ z natury rzeczy każdy wydział bardziej jest obznajmiony z sprawami, któremi się zajmuje, aniżeli pozostali senatorzy. Organizacja ta jest niejako podstawą działalności prawodawczej Senatu, gdyż system, którym kieruje się ciało prawodawcze, jest jednym z najistotniejszych czynników i wywiera wpływ nie tylko na formę zewnętrzną, lecz i na treść prawodawstwa. We wszystkich wielkich państwach, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, praca prawodawcza kierowana jest przez ministrów, władzę wykonawczą, najbliższą stojącą praktyki administracyjnej.

Najcharakterystyczniejsza cecha systemu amerykańskiego, mająca—jak dowiodły jego rezultaty—doniosłe znaczenie, polega na tym, że izby prawodawcze same kierują swą działalnością albo ściślej mówiąc, są kierowane w pracy prawodawczej przez poszczególne grupy członków.

Jeden z najważniejszych obowiązków wydziałów polega na dostarczaniu Senatowi informacji o biegu spraw państwowych. Ponieważ jednak władza wykonawcza jest od Senatu całkowicie odseparowana, przeto otrzymanie informacji o stanie różnych spraw za pośrednictwem wydziałów Senatu połączone jest niekiedy z wielkimi trudnościami. Działalność obu izb znajduje się w pewnych sprawach w ścisłej zależności od działalności władz wykonawczych, wobec czego izby muszą poznawać praktykę administracyjną różnych departamentów i zarówno senat, jak i Izba Reprezentantów mają pra-

wo żądać od wszelkich władz informacji, które mogą być udzielane za pośrednictwem wydziałów lub też w drodze sprawozdań piśmiennych, składanych przez kierowników poszczególnych departamentów. W dziedzinie finansowej naprz. Senat i jego wydział finansowy stale żądają informacji od urzędu skarbowego. Nie zawsze jednak łatwo jest uzyskać szczegółowe wiadomości, ponieważ urzędnicy nie są odpowiedzialni wobec izb za swą działalność administracyjną. Należą oni do zupełnie odrębnej i niezależnej gałęzi działalności państwowej i tylko w razie popełnienia przestępstwa podlegają orzeczeniu izb prawodawczych. Wskutek tego wydziały napotykają przy wykonywaniu swych obowiązków na częste przeszkody, i Senat częstokroć zmuszony jest działać poomacku.

Izba Reprezentantów. Izba Reprezentantów jest przedstawicielstwem nie stanów, lecz ludności Stanów Zjednoczonych, zresztą nie ludu w całości, ale podzielonego według stanów, przyczym przedstawicielstwo jest określone w stosunku do ilości mieszkańców i żaden okrąg wyborczy nie wykracza poza granice stanu.

Liczba posłów ustanawiana jest przez Kongres w drodze prawodawczej i dzielona między stanami w stosunku do ich ludności, poczym zgromadzenie prawodawcze każdego stanu dzieli terytorjum na okręgi, których liczba odpowiada liczbie mających być wybranymi posłów — tak, że każdy okrąg wybiera jednego posła. Jedyne ograniczenie co do liczby posłów zawarte w konstytucji, polega na tym, że jeden poseł przypadać musi conajmniej na 30.000 mieszkańców. Pierwsza Izba Reprezentantów składała się, zgodnie z określeniem konstytucji, z 65 posłów (obecnie — 391), w stosunku jednego posła na 33000 mieszkańców. Liczby te, naturalnie, z biegiem czasu wzrosły. Co 10 lat dokonywany bywa spis ludności i w takichże odstępach czasu odbywa się nowy podział mandatów.

W Stanach, wybierających jednego tylko posła, okrąg wyborczy obejmuje całe terytorjum stanu; zdarza się niekiedy, iż do czasu nowego podziału na okręgi wyborcze wszystkich posłów wybiera cała ludność stanu.

Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów posiada każdy, będący conajmniej od 7-iu lat obywatelem Stanów Zjednoczonych, w wieku conajmniej 25 lat skończonych i zamieszkały w chwili wyborów w stanie, w którym kandyduje. Mandat posłów trwa dwa lata. Co dwa lata też odbywają się wybory wszystkich członków Izby w przeciwstawieniu do Senatu, którego skład odnawia się częściowo. Jakkolwiek Senat istnieje nieprzerwalnie i odnawia się tylko częściowo, mówi się zwykle o różnych okresach prawodawczych Kongresu, jak gdyby odnowiony był cały Kongres, nie zaś tylko Izba Reprezentantów.

Konstytucja związkowa nie zawiera przepisów o czynnym prawie wyborczym do Izby Reprezentantów; daje ona jedynie zwykłą wskazówkę, iż wszyscy mieszkańcy stanu, posiadający z mocy konstytucji i praw swego stanu prawo wyborcze do większej z dwóch izb zgromadzenia prawodawczego, mogą również brać udział w wyborach do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych. W ten sposób czynne prawo wyborcze normowane jest całkowicie przez prawodawstwo poszczególnych stanów.

Czternasta poprawka do konstytucji (1866 — 1868) miała wszakże na celu wywarcie nacisku na stany w kierunku dopuszczenia do wyborów całej ludności męskiej; postanawia ona bowiem, że jeśli którykolwiek ze stanów pozbawi swych obywateli prawa wyborczego z innych względów, aniżeli wskutek popełnienia przestępstwa—wówczas reprezentacja tego stanu w Kongresie zmniejszona będzie w stosunku, odpowiadającym stosunkowi liczby obywateli pozbawionych prawa wyborczego do ogólnej liczby dorosłej ludności męskiej. W praktyce jednak przepis ten nie wydał poważniejszych rezultatów. Organy związkowe nie mogły dotąd zdobyć się na zastosowanie go w całej rozciągłości.

Izba Reprezentantów tak samo, jak i Senat, sama wydaje swój regulamin, który zawiera głównie przepisy o organizacji i funkcjonowaniu znacznej liczby stałych wydziałów. Wydziały te nie są jednak wybierane przez Izbę, jak to ma miejsce w Senacie, lecz mianowane przez przewodniczącego

(Speaker), który wskutek tej niezmiernie ważnej kompetencji odgrywa bardzo wybitną rolę w systemie państwowym Stanów Zjednoczonych. Przytym wydziały Izby Reprezentantów posiadają jeszcze większe znaczenie, aniżeli wydziały Senatu, rozciągają bowiem istotną kontrolę nad wszelkimi czynnościami Izby. Senat, jako względnie nieliczne zgromadzenie, może dokładniej rozpatrywać wnioski i referaty swych wydziałów, wskutek czego uchwały jego są samodzielne. Izba Reprezentantów natomiast jest zbyt liczna, aby móc pracować w pełnym składzie, wskutek czego pozostaje jedno z dwojga: albo zrzec się załatwiania wielu spraw, albo też poddać się kierownictwu wydziałów. Decyduje to o wybitnej roli, jaką odgrywa *Speaker*, który kieruje działalnością wydziałów; te zaś kierują Izbą. Mianuje on tych, kto opracowuje prawa; więcej jeszcze—wydaje on przepisy porządkowe i ustala tryb spraw, ponieważ jest zarazem przewodniczącym wydziału porządkowego (*Committee on Rules*), posiadającego prócz *Speaker*a dwóch członków, uważanych za jego pomocników. Podział czasu, jaki jest przeznaczony dla prac Izby, całkowicie zależy od tego wydziału. *Speaker* może odebrać głos lub wcale go nie udzielić członkowi Izby, naruszającemu ustanowiony przezeń porządek obrad.

Te rozległe kompetencje *Speaker*a powodują, że pierwsze posiedzenie Izby w nowym składzie, na którego porządku dziennym znajduje się wybór *Speaker*a, jest wielce ożywione; kierunek bowiem działalności *Speaker*a, mianującego stałe wydziały i określającego tryb prac Izby, posiada doniosłe znaczenie.

Liczba stałych wydziałów jest tak znaczna, że każdy poseł należy do jednego z nich. Większość wydziałów jednak ma bardzo mało pracy lub nawet wcale jej nie ma; niektóre z nich, jakkolwiek stale istnieją, nie posiadają żadnych określonych kompetencji. Jednym z najważniejszych natomiast jest wydział do rozpatrywania wydatków (*on appropriations*), który rozpatruje rządowe projekty wydatków i w rzeczywistości, wskutek prawa wnoszenia swych referatów w każdej chwili na porządek dzienny, panuje w Izbie, ponieważ od

niego zależy podział czasu, przeznaczanego dla prac Izby. Specjalne projekty, dotyczące kredytów dla poszczególnych ministerjów, naprz. marynarki lub wojny, przekazywane są, z pominięciem tego wydziału, specjalnym wydziałom. Nie mniejsze znaczenie ma wydział komunikacji i wpływów państwowych (*Committee on Ways and Means*), zajmujący się sprawami podatków i ceł i opracowujący naprz. taryfę celną. Na organizację tych wydziałów Speaker zwraca naturalnie największą uwagę i wywiera za ich pośrednictwem bardzo wielki wpływ na bieg spraw państwowych. Według dawnego zwyczaju starzy członkowie Izby, wskutek swego wieloletniego doświadczenia parlamentarnego, posiadają niejako prawo do uczestniczenia w ważniejszych wydziałach, do których składu muszą pozatym należeć przedstawiciele obu stronnictw, reprezentowanych w Izbie. Te częściowe ograniczenia nie przeszkadzają jednak Speakerowi postępować według własnego uznania przy tworzeniu wydziałów.

Tak samo, jak Senat, Izba zależy od swych stałych wydziałów przy otrzymywaniu informacji o stanie spraw w poszczególnych ministerjach; i pod tym względem napotyka ona na nie mniejsze, niż Senat, trudności, ponieważ nie posiada bezpośredniej i wygodnej drogi komunikowania się z ministerjami, które nie mogą dostarczać Izbie informacji bez wyraźnego żądania z jej strony; Izba zaś może to uczynić jedynie za pośrednictwem swych wydziałów albo też domagając się złożenia sprawozdań na piśmie.

Praca prawodawcza Kongresu.

Ażeby projekt prawodawczy został obowiązującą normą prawną (*Act*), musi on być uchwalony przez obydwie izby kongresu i kontrasygnowany przez Prezydenta. Taki jest zwykły porządek prawodawstwa. Lecz Prezydent może odmówić podpisu; wówczas nie kontrasygnowany przezeń projekt prawodawczy musi być po prawnym rozpatrzeniu uchwalony przez każdą izbę większością $\frac{2}{3}$ głosów. Prezydent musi zbadać każdy projekt w przeciągu dziesięciu dni. O ile w przeciągu tego czasu Prezydent daje swój podpis lub

nie przedsięwzięcie żadnych kroków, projekt nabiera mocy prawa. Jeżeli zaś w ciągu tego czasu Prezydent specjalnym orędziem zawiadamia Kongres, iż odmawia podpisu i zwraca projekt z motywami odmowy izbie, która, go zainicjowała, wtedy niezbędne staje się, jak było wyżej zaznaczone, ponowne rozpatrzenie projektu i przyjęcie go większością $\frac{2}{3}$ głosów. Istnieją więc trzy sposoby nadania mocy prawa wnioskowi prawodawczemu: a) wniosek ma za sobą większość posłów w każdej izbie i uzyskuje w przeciągu dziesięciu dni po uchwaleniu podpis Prezydenta; b) wniosek, po uchwaleniu go przez izby prawodawcze, nie jest w przeciągu dziesięciu dni zakwestjonowany przez Prezydenta; c) wniosek po odmowie podpisu przez Prezydenta, uzyskuje w każdej izbie większość $\frac{2}{3}$ głosów. W wypadku, gdy sesja Kongresu kończy się przed upływem dziesięciu dni, podczas których Prezydent bada projekt, traci on swą moc, o ile nie jest podpisany przed końcem sesji.

Żadna decyzja izb (z wyjątkiem uchwały o odroczenie posiedzenia lub uchwały o wezwaniu nieobecnych członków) nie jest prawomocna w nieobecności większości członków; większość ta stanowi w ten sposób *quorum* amerykańskich instytucji prawodawczych nie tylko w Związku, lecz i w poszczególnych stanach. W wypadkach, gdy niezbędna jest większość $\frac{2}{3}$ głosów—dotyczy to głosów obecnych członków. Wyjątek, ustanowiony przez konstytucję, tworzą uchwały w sprawie projektów, niepodpisanych przez Prezydenta; wówczas wymagana jest większość $\frac{2}{3}$ głosów ogólnej liczby posłów.

Każda z izb posiada inicjatywę prawodawczą w jednakowym stopniu, z wyjątkiem spraw podatkowych. Projekty, dotyczące tych spraw, muszą być rozpatrzone przedewszystkim przez Izbę Reprezentantów, jakkolwiek Senat może ze swej strony wnieść wszelkie poprawki do projektów tej kategorii, jak i do wszystkich innych projektów. Zmiany, wprowadzone przez jedną z izb, muszą być przed odesłaniem projektu do prezydenta uchwalone również przez drugą izbę. W wypadku powstającej z tego powodu różnicy zdań izby mianują

komisję pojednawczą albo, ściślej mówiąc, każda izba mianuje taką komisję z poleceniem porozumienia się z komisją drugiej izby co do możliwości znalezienia wspólnego gruntu w kwestjach spornych. Wówczas dopiero projekt może być przedstawiony Prezydentowi.

Sądownictwo. Sądownictwo Stanów Zjednoczonych składa się z Sądu Najwyższego (*Supreme Court*), dziewięciu okręgowych sądów apelacyjnych (*Circuit Courts of Appeal*), tyluż sądów okręgowych (*Circuit Courts*), sześćdziesięciu ośmiu sądów rewirowych (*District Courts*) oraz sądu do rozpatrywania pretensji wobec państwa (*Court of Claims*). Zasady organizacji i funkcjonowania sądownictwa federalnego zawarte są nie w konstytucji, jak podstawy organizacji innych gałęzi zarządu ogólnego, lecz w szeregu zwykłych ustaw. Konstytucja postanawia jedynie, że „władza sądowa Stanów Zjednoczonych powierzona jest Sądowi Najwyższemu i innym instytucjom sądowym, których organizacja przekazana jest Kongresowi“, że „członkowie Sądu Najwyższego i innych sądów pozostają na stanowiskach, dopóki sumiennie spełniają swe obowiązki“, że w „określonych terminach otrzymują oni wynagrodzenie, które nie może być zmniejszone podczas ich urzędowania“. Konstytucja określa również, że kompetencje sądowe Związku obejmują wszystkie sprawy, oparte na prawie lub słuszności (*equity*), które wynikają z konstytucji, systemu prawnego i umów Stanów Zjednoczonych, dalej sprawy, w których jako jedna ze stron występują ambasadorzy, przedstawiciele dyplomatyczni i konsulowie państw obcych; sprawy, dotyczące admiralicji i wynikające z prawodawstwa morskiego; sprawy, w których Związek występuje, jako jedna ze stron; sprawy pomiędzy dwoma lub kilku stanami, pomiędzy stanem, jako powodem a obywatelami innych stanów, między obywatelami różnych stanów, sprawy między obywatelami jednego stanu, wynikające z udzielanych przez inne stany koncesji, między stanem lub jego obywatelami a obcymi państwami lub jego poddanymi.

Wreszcie konstytucja nakazuje, ażeby sprawy, w których

jako strona występują przedstawiciele dyplomatyczni lub konsulowie obcych państw albo też stan, rozpatrywane były przez Sąd Najwyższy w pierwszej instancji; w innych wypadkach jest on jedynie instancją apelacyjną.

W ten sposób kompetencja sądowa Związku obejmuje dwie kategorie spraw: a) sprawy w których *z samej natury kwestji spornych* do sądenia powołane są raczej instancje Związku, aniżeli Stanu, naprz. sprawy, wynikające z prawodawstwa morskiego lub dotyczące admiralicji, albo też sprawy, oparte na konstytucji, prawie obowiązującym, lub umowach Stanów Zjednoczonych, albo wreszcie wynikające z koncesji o sprzecznej treści wydanych przez różne stany; b) sprawy, które *ze względu na charakter stron* nie mogłyby być rozpatrywane przez sądy poszczególnych stanów, naprz. te, w których jako strona występują przedstawiciele obcych państw, ponieważ stosunki z nimi mają charakter wybitnie międzynarodowy i osoby te posiadają przywileje, oparte na zwierzchności reprezentowanych przez nie państw, następnie, sprawy, w których sądy miejscowe nie mogłyby należycie wykonywać swych obowiązków, wskutek miejsca zamieszkania stron, gdy naprz. wynika spór pomiędzy obywatelami różnych stanów. Wprawdzie obywatel jednego stanu może wytoczyć sprawę obywatelowi innego w instancji sądowej, znajdującej się w miejscu zamieszkania tego ostatniego, do tych jednak spraw ustanowiono specjalnie sądy związkowe.

Wymienione wyżej przepisy konstytucji pozostawiają Kongresowi całkowitą swobodę pod względem podziału kompetencji pomiędzy sądami oraz ich organizacji, przyczym Kongres może nie nadawać pewnych kompetencji żadnej z instancji sądowych. Inaczej mówiąc, konstytucja określa w ogólnych zarysach zakres kompetencji sądowej Stanów Zjednoczonych, podczas gdy Kongres ustala w tych ogólnych ramach jej rzeczywisty zakres oraz sposób jej urzeczywistnienia pod względem proceduralnym i organizacyjnym. Specjalnie w dziedzinie organizacji sądownictwa Kongres ustanawia nietylko określo-

ne instancje sądowe, podporządkowane Sądowi Najwyższemu, lecz również liczbę członków tego sądu, ich utrzymanie, formy proceduralne, jakich mają się trzymać, a nawet kwalifikacje, którym mają odpowiadać.

Na mocy przepisów konstytucji Kongres wydał ustawę o sądownictwie we wrześniu 1789 r. i cały szereg ustaw w latach późniejszych; wszystkie one tworzą podstawę współczesnej organizacji sądownictwa. W myśl zawartych w nich norm Sąd Najwyższy składa się z Sędziego Naczelnego (*Chief justice*) oraz ośmiu członków. Sąd ten odbywa corocznie w m. Washington sesje, które zaczynają się zwykle w drugi poniedziałek października każdego roku i odbywać się mogą w obecności conajmniej sześciu sędziów.

Bezpośrednio po Sądzie Najwyższym następują dwie instancje sądów okręgowych: t. zw. sądy okręgowe (*Circuit Courts*) oraz okręgowe sądy apelacyjne (*Circuit Courts of Appeal*). W teorii sądy okręgowe miały być instancjami sądowymi, znajdującymi się w różnych częściach kraju, w których sprawiedliwość miała być wymierzana przez jednego z członków Sądu Najwyższego. W rzeczywistości jednak praca Sądu Najwyższego jest tak obszerna i poważna, że członkowie jego nie mogą brać stałego udziału w posiedzeniach sądów okręgowych. Stany Zjednoczone (z wyjątkiem terytorjów) podzielone są na dziewięć okręgów; Sąd Najwyższy przeznacza na każdy okrąg jednego ze swych członków, pozatym jednak istnieją specjaliści sędziowie okręgowi, zupełnie niezależni od członków Sądu Najwyższego i częstokroć wymierzający sprawiedliwość w jednej miejscowości swego okręgu, gdy jednocześnie w innej czyni to członek Sądu Najwyższego. Okręgi podzielono na 68 rewirów sądowych; każdy z nich posiada sąd rewirowy. Niektóre ze stanów z mniejszą liczbą ludności tworzą jeden rewir sądowy, inne zaś, dwa, a niekiedy nawet trzy. Sądy te są najniższą instancją sądownictwa federalnego i mają własnych sędziów. Sądy okręgowe zasiadają kolejno we wszystkich rewirach okręgu; prawo nakazuje, aby każdy członek Sądu Najwyższego zasiadał w każdym rewirze swego okręgu przynajmniej raz na dwa lata.

Dla każdego z dziewięciu okręgów utworzono na podstawie prawa z 1891 r. sąd apelacyjny w celu ulżenia Sądowi Najwyższemu i zmniejszeniu liczby rozpatrywanych przezeń spraw, która zagrażała całkowitym zatałowaniem jego działalności. W każdym okręgu członek Sądu Najwyższego, jeden lub dwóch sędziów okręgowych oraz jeden sędzia rewiwirowy tworzą sąd apelacyjny; w tym celu stworzono dziewięć nowych stanowisk sędziów okręgowych. Sąd apelacyjny jest jedyną instancją apelacyjną, do której służy odwołanie się od wyroków sądów okręgowych i rewiwirowych w sprawach, w których wartość przedmiotu nie przewyższa 1000 dolarów, dalej w sprawach, podlegających kompetencji sądów związkowych ze względu na charakter lub zamieszkanie stron, następnie w sprawach, dotyczących patentów na wynalazki, podatków i cel, admiralicji, wreszcie w sprawach karnych, w których oskarżonemu nie grozi kara śmierci.

We wszystkich tych wypadkach może jednak Sąd Najwyższy skorzystać ze swojej kompetencji i zażądać przesłania mu sprawy; z drugiej strony, sądy apelacyjne mogą zwracać się do Sądu Najwyższego w sprawach, które ich zdaniem muszą być rozstrzygane przez ten ostatni. Od wyroków sądu apelacyjnego służy odwołanie się do Sądu Najwyższego w sprawach kompetencji sądowej, konstytucji i umów Stanów Zjednoczonych bez względu na wysokość powództwa oraz we wszystkich sprawach o potwarz.

Sąd do rozpatrywania pretensji względem Związku (*Court of Claims*) stworzono w 1855 r. w celu zwolnienia Kongresu od rozpatrywania merytorycznego pretensji względem Stanów Zjednoczonych, dla których załatwienia nie wydano żadnego rozporządzenia. Składa się on z głównego sędziego i czterech członków i stale zasiada w Waszyngtonie. Już odrzucone pretensje, dotyczące emerytur wojskowych, nie należą do jego kompetencji, są natomiast przezeń rozpatrywane wszelkie pozostałe pretensje, które nie mogą być rozstrzygnięte na zasadzie prawa ogólnego lub słuszności. W niektórych wypadkach wydaje on opinie, w innych bada tylko sprawę, zawsze jed-

nak zaspokajanie pretensji następuje dopiero po uchwaleniu przez Kongres odpowiednich kredytów.

W 1891 r. stworzono specjalny *Court of Privat Land Claims* w celu rozpatrywania rozmaitych pretensji, dotyczących własności ziemskiej, znajdującej się na obszarach, zdobytych na Meksyku, o ile pretensje te wynikają z koncesji, gwarancji i przywilejów hiszpańskich lub meksykańskich, które Stany Zjednoczone z mocy umowy z Meksykiem zaakceptowały. Pretensje tego rodzaju zgłaszane być mają z powodu własności ziemskiej, położonej w stanach: Nowy Meksyk, Arizona, Utah, Nevada, Colorado i Wyoming. Sąd ten składa się z głównego sędziego oraz czterech członków.

Podział kompetencji pomiędzy Sądami okręgowymi a rewirowymi dokonany został przez Kongres. Ponieważ jednak Kongres nie uznał za wskazane przyznać Sądom prawo rozpatrywania wszystkich spraw, wynikających z konstytucji, systemu prawnego i umów Stanów Zjednoczonych, lecz nadał poszczególnym sądom prawo wymiaru sprawiedliwości jedynie w pewnych określonych granicach, pozostawiwszy szereg spraw w sytuacji nieokreślonej—trudno jest ściśle ustalić zakres kompetencji poszczególnych sądów. Można jednak stwierdzić, iż sądy rewirowe rozpatrują wszystkie zwykłe sprawy cywilne, należące do jurysdykcji związkowej, przyczym zresztą sprawy, w których suma sporna przekracza 2,000 dolarów mogą być przeniesione do sądów okręgowych; do ich kompetencji należą również wszystkie sprawy, wytaczane przez Stany Zjednoczone na podstawie prawa ogólnego (*common law*), wszystkie sprawy, wynikające z prawa międzynarodowego lub umów, sprawy z powodu własności nieruchomości, o ile stroną pozwaną jest konsul lub wicekonsul; rozpatrują one w pierwszej instancji sprawy handlowe i morskie, sprawy, w których Stany Zjednoczone są stroną pozwaną, o ile suma sporna nie przekracza 2.000 dolarów. Z drugiej strony do kompetencji sądów okręgowych należą sprawy cywilne, w których suma sporna przekracza 2000 dolarów, dalej dotyczące patentów, własności autorskiej i podatków, sprawy, wytoczone przez rząd związkowy bankom narodowym stanów, wreszcie niektóre wyraźnie przez

prawo wymienione sprawy przeciwko Związkowi, oparte na prawie ogólnym i słuszności (*equity*). Prawo z 1891 r. nie ustanawia żadnych ograniczeń dla apelacji od wyroków sądów okręgowych i rewirowych w sprawach cywilnych.

Kompetencje tych sądów w sprawach karnych są jednokowe, przyczym jednak sprawy najważniejsze rozpatrywane są przez sądy okręgowe.

Wszyscy sędziowie federalni mianowani są przez Prezydenta za zgodą i wiadomością Senatu i pozostają na stanowisku, dopóki sumiennie pełnią swe obowiązki. W każdym prawie rewirze sądowym urzęduje jeden sędzia; jednakże w miejscowościach mniej zaludnionych jeden sędzia rozpatruje sprawy w kilku rewirach.

Dla każdego prawie rewiru ustanowiono urząd związkowego prokuratora rewirowego (*District Attorney*) oraz urząd marszałka (*Marshal*); są oni mianowani przez Prezydenta. Do obowiązków prokuratora rewirowego, należy wytaczanie spraw wszystkim winnym przekroczenia praw Stanów Zjednoczonych pilnowanie spraw cywilnych, wytaczanych przez Związek, reprezentowanie go we wszystkich sprawach, w których występuje jako strona pozwana, obrona federalnych urzędników finansowych, oskarżonych o przekroczenie prawa przy wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych i t.d. Marszałek wykonywa wyroki sądów okręgowych i rewirowych, aresztuje i zatrzymuje na rozkaz tych sądów osoby, skazane za przekroczenie praw związkowych i t. d.; prawodawstwo związkowe nadaje marszałkowi takie same kompetencje, jakie nadano szeryfowi przez prawodawstwo poszczególnych stanów. Marszałek jest niejako szeryfem związkowym¹⁾.

Sądy okręgu Kolumbji i terytorjów są instytucjami sądowymi Stanów Zjednoczonych, nie zaś sądami federalnymi w znaczeniu właściwym, albowiem ze względu na swe kom-

¹⁾ Na zaznaczenie zasługuje, iż podczas gdy rozkazy sądów stanu zachowują swą moc jedynie na terytorjum danego stanu, rozkazy sądów federalnych mają moc na całym obszarze Stanów Zjednoczonych.

petencje posiadają zarazem charakter sądów miejscowych, i federalnych, a prawa, obowiązujące na obszarze terytorjów, są właściwie prawami federalnymi, muszą być bowiem po uchwaleniu ich przez zgromadzenie prawodawcze zatwierdzone przez Kongres. Sędziowie, stosujący te normy prawne, są mianowani przez Prezydenta na okres czteroletni. Z tych wszystkich względów nie można zaliczać tych sądów do systemu sądownictwa federalnego, jakkolwiek Sąd Najwyższy jest instancją apelacyjną, zarówno dla sądów Stanów Zjednoczonych, funkcjonujących na terytorjach i w okręgu Kolumbja, jako też dla sądów związkowych, wymierzających sprawiedliwość w granicach kompetencji związkowych w poszczególnych stanach.

Procedura sądów związkowych opiera się naogół na formach proceduralnych poszczególnych stanów; prawo materialne tych ostatnich również stosowane jest przez sądy związkowe w wypadkach, nie przewidzianych przez prawodawstwo Związku. Rozprawy sądowe, polegające na wysłuchaniu zeznań świadków, wywodów stron i t. d., toczą się przeważnie według form miejscowych, wskutek czego pod względem form zewnętrznych sąd związkowy w stosunku do sądu stanu, w granicach którego funkcjonuje, jest w miarę możności sądem własnym i bliskim.

Kongres nie ma prawa przekazywania sądom stanów wykonywania obowiązków sądów związkowych, ponieważ konstytucja zawiera wyraźny przepis, iż żadna inna instancja sądowa, prócz Sądu Najwyższego, nie jest powołana do wykonywania władzy sądowej Stanów Zjednoczonych, za wyjątkiem, naturalnie sądów, które mogą być przez Kongres „od czasu do czasu tworzone i organizowane“. W ten sposób przekazywanie spraw sądom stanów jest niemożliwe. Stanowi to charakterystyczną dla Stanów Zjednoczonych odrębność w porównaniu z systemem sądowym Niemiec i Szwajcarii.

Władza wykonawcza. „Władza wykonawcza powierzona jest — według konstytucji — Prezydentowi Stanów Zjednoczonych“, który „pełni swe obowiązki

w przeciągu czterech lat“. Jedna osoba nie może, naturalnie urzeczywistniać władzy wykonawczej w całej rozciągłości. Wobec tego Prezydentowi pomagają liczni naczelnicy departamentów, którzy pełnią tak rozległe czynności administracyjne, że obecnie rola Prezydenta polega w rzeczywistości raczej na ogólnej kontroli nad wykonywaniem praw federalnych. Przewidujący twórcy konstytucji to właśnie mieli prawdopodobnie na myśli. Wiceprezydent nie ma żadnych obowiązków wykonawczych i jest jedynie zastępcą Prezydenta. Wybory jego odbywają się jednocześnie z wyborami Prezydenta na podstawie jednakowej ordynacji.

Prezydent. Prezydent nie jest wybierany bezpośrednio przez lud, lecz za pośrednictwem pełnomocników, elektorów. Prawyborcy każdego stanu wybierają tylu elektorów, ilu dany stan posiada senatorów i posłów w Kongresie, t. zn. votum (*electoral vote*) każdego stanu równa się całej reprezentacji stanu w Kongresie.

Wybory elektorów odbywają się we wtorek, następujący po pierwszym poniedziałku listopadowym roku, poprzedzającego rok, w którym upływa mandat Prezydenta. W celu złożenia swych głosów elektorzy zbierają się w stolicach stanów w drugi poniedziałek stycznia. Obliczenie ich głosów odbywa się na wspólnym posiedzeniu obu izb Kongresu w drugą środę lutego. Urzędowe stwierdzenie wyników wyboru ma miejsce dn. 4-go marca.

Pierwotnie system ten miał na celu, aby każdy elektor mógł istotnie wybierać niezależnie, aby mógł głosować na osoby, które w jego przekonaniu są najodpowiedniejsze na stanowiska Prezydenta i Wiceprezydenta. W rzeczywistości jednak elektorzy wykonywują tylko uchwały stronnictw, powzięte na t. zw. konwencjach narodowych, które odbywają się w ciągu lata, poprzedzającego wybory. Każde stronnictwo zwołuje taką konwencję, składającą się z delegatów partyjnych ze wszystkich miejscowości Związku i ustala kandydatów na stanowiska Prezydenta i Wiceprezydenta. Elektorzy są również wybierani na podstawie list kandydatów, ustalo-

nych na konwencjach stronnictw w poszczególnych stanach. I stronnictwo, które odniosło zwycięstwo na wyborach listopadowych, t. zn. przeprowadziło większość elektorów, przeprowadza również swych kandydatów na Prezydenta i Wiceprezydenta, gdyż elektorzy głosują, naturalnie, według uchwał konwencji. W ten sposób konwencje stronnictw, o których konstytucja nie wspomina, odgrywają podczas wyborów Prezydenta najwybitniejszą rolę.

Na stanowisko Prezydenta wybrany może być tylko obywatel, urodzony w Stanach Zjednoczonych (lub posiadający prawo obywatelstwa od chwili przyjęcia konstytucji związkowej), który skończył 35 lat życia i mieszka w Stanach Zjednoczonych conajmniej od lat 14-u¹⁾. Co do wieku różnica w porównaniu z wymaganiami, stawianymi kandydatom na senatorów jest niewielka, natomiast znacznie surowsze są wymagania, dotyczące prawa obywatelstwa. Konstytucja, która zabrania zmniejszania wynagrodzenia sędziów związkowych w czasie ich urzędowania, postanawia w stosunku do Prezydenta, którego termin urzędowania jest znacznie krótszy, iż wynagrodzenie jego nie może być ani zmniejszone ani powiększone.

Prezydent obowiązany jest pilnować, aby prawa Stanów Zjednoczonych były wykonywane dokładnie; jest dowódcą naczelnym siły zbrojnej lądowej i morskiej Związku oraz milicji poszczególnych stanów, o ile ta zostaje powołana do służby czynnej Stanów Zjednoczonych; zarządza polityką zagraniczną Stanów Zjednoczonych, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i podpisuje umowy z innymi państwami za zgodą $\frac{2}{3}$ członków Senatu; może on odroczyć wykonanie wyroku i ma prawo ułaskawienia przestępców. Pozatym mianuje on wszystkich urzędników związkowych. Według konstytucji nominacje muszą być zatwierdzone przez Senat, lecz Kongres może powierzyć mianowanie niższych urzędników wyłącznie Prezydentowi lub sądom, albo wreszcie

1) Konstytucja art. II, cz. I, § 5.

kierownikom departamentów. W rzeczywistości prawo zniósło kontrolę Senatu nad mianowaniem większości urzędników. Obecnie zatwierdzenie Senatu niezbędne jest jeszcze przy mianowaniu ambasadorów, konsulów, sędziów związkowych, wyższych oficerów armji i floty, dyrektorów departamentów, głównych urzędników pocztowych i celnych—jednym słowem, najwpływowszych urzędników zarządu ogólnego. Lecz ci urzędnicy stanowią mniejszość z pośród osób mianowanych; nominacja większości odbywa się bez kontroli prawodawczej.

Niepożądane i demoralizujące wpływy na mianowanie urzędników, które ujawniały się od czasu prezydenta Jacksona, wyrządziły niemało szkody zarówno przy nominacji z udziałem Senatu, jak i bez jego współdziałania. Ścisła kontrola Senatu nie wystarczała do zabezpieczenia normalnych warunków służby państwowej. „Kurtuazja Senatu“ (*Courtesy of the Senate*), ta osławiona kurtuazja, wymagająca, aby senatorzy pozostawiali wpływ na nominację w różnych stanach wyłącznie senatorom, należącym do stronnictwa, panującego w tych stanach, często zagrażała niebezpieczeństwem, iż do niepożądanych motywów, któremi kieruje się przy nominacjach władza wykonawcza, dochodziły podobne motywy ze strony Senatu.

Nieudane próby w kierunku zreformowania w drodze prawodawczej systemu nominacji urzędników nie dotyczyły urzędów wyższych, obsadzanych za zgodą Senatu, lecz tylko niższych, których obsadzanie dokonywane jest samodzielnie przez prezydenta lub dyrektorów departamentów. Prawo z czerwca 1883 r., znane pod nazwą „prawa Pendletona“ (*Pendleton Act*) dotyczy niższych urzędników i niema zastosowania względem urzędników wyższych, urzeczywistniających istotną władzę, jakkolwiek dotyczy znacznej liczby osób, będących na służbie związku. Prawo to nakazuje Prezydentowi mianowanie, za zgodą i wiadomością Senatu, komisji do spraw służby cywilnej (*Civil Service Commission*), składającej się z trzech członków, z których dwóch najwyżej należeć może do jednego stronnictwa politycznego. Według wskazówek tych osób odbywa się mianowanie niższych urzędników

związkowych na podstawie konkursu między kandydatami. Prawo Pendletona zakazuje pozatym przyjmowania od urzędników sum pieniężnych na cele polityczne i czynnego udziału urzędników w życiu partyjnym. Celem tego prawa jest usunięcie urzędników od wpływów życia politycznego.

Wykonanie przepisów o nominacji urzędników związkowych prawie całkowicie zależy od dobrej woli Prezydenta. Konstytucja nadaje mu prawo mianowania, ograniczone jedynie w pewnych wypadkach przez zgodę Senatu. Wszelkie więc normy prawne, wskazujące sposoby mianowania urzędników przez Prezydenta, mają raczej charakter rad i wskazówek, które mogą być przezeń stosowane lub nieuwzględnione. Do stosowania ich może go zmusić tylko opinia publiczna,

Zastępstwo Prezydenta. W wypadku zgonu lub usunięcia Prezydenta i Wiceprezydenta, zrzeczenia się lub niezdolności wykonywania urzędu -- obowiązki Prezydenta wykonywane są tymczasowo przez Sekretarza Stanu, albo w razie niemożności — przez Sekretarza skarbu lub wojny, lub też wreszcie przez jednego z wyższych urzędników w porządku następującym: Naczelnny Prokurator, Naczelnny Pocztmistrz, Sekretarz marynarki, sekretarz spraw wewnętrznych, sekretarz rolnictwa. Zresztą nikt z tych urzędników nie może być zastępcą Prezydenta, o ile nie posiada niezbędnych kwalifikacji pod względem wieku i obywatelstwa. Przed wydaniem prawa z 1888 r., które zawiera wyżej wymieniony porządek zastępowania, obowiązki Prezydenta mogły być wykonywane zastępczo przez tymczasowego (*pro tempore*) przewodniczącego Senatu lub — w jego nieobecności — przez *Speaker'a* Izby Reprezentantów. System ten uznano za niewygodny, ponieważ w pewnych chwilach stanowiska te nie są obsadzone. Pozatym, osoby te nie zawsze należą do tego stronnictwa, którego członkami są Prezydent i Wiceprezydent. Wreszcie, powstała wątpliwość, czy należą one do kategorii „urzędników“, w znaczeniu przepisów, konstytucji, nadających Kongresowi prawo mianowania „urzędników“, którzy w pewnych okolicznościach mogą pełnić obowiązki Prezydenta.

Władza wykonawcza a prawodawcza.

Przepisy konstytucji, normujące stosunki pomiędzy Prezydentem a Kongresem, postanawiają, co następuje: „Prezydent zawiadamia Kongres od czasu do czasu o stanie Związku i przedstawia mu projekty, których uchwalenie uważa za pożądane i celowe“, w wypadkach szczególnych może zwołać obydwie lub jedną izbę“ na sesję nadzwyczajną i „w wypadku niedojścia do zgody pomiędzy izbami co do zakończenia sesji, może Kongres odroczyć do terminu, który uzna za odpowiedni“ (art. II, cz. III) Prawo Prezydenta komunikowania Kongresowi o stanie Związku i o swej opinii o pewnych sprawach jest urzeczywistnione wyłącznie w drodze składania piśmiennego orędzia (*message*).

Washington i John Adams interpretowali te przepisy w tym sensie, że mogą zwracać się do Kongresu osobiście, jak to czyni naprz. król angielski; dlatego też wygłaszali co rok przemówienie w Kongresie. Lecz Jefferson, trzeci prezydent, nie był mówcą, zwracał się więc piśmiennie, i odtąd przyjął się zwyczaj zwracania się do Kongresu w drodze orędzia. Bardzo być może, że gdyby Jefferson nie zamknął w ten sposób drogi do wszelkich inowacji w tej dziedzinie, przytoczone wyżej normy konstytucji stworzyłyby drogę dla mniej skrupowanej względami formalnemi, osobistej i częstszej wymiany zdań pomiędzy władzą wykonawczą a Kongresem. Skoro jednak przyjęto interpretację, nakazującą Prezydentowi ten formalistyczny i mało skuteczny sposób komunikowania się z Kongresem, współpraca władzy wykonawczej z prawodawczą i wzajemne zaufanie utrudnione są w stopniu, nie spotykającym w żadnym innym państwie współczesnym¹⁾.

Departamenty wykonawcze. Konstytucja nie zawiera wyraźnych przepisów o tworzeniu departamentów wykonawczych, lecz mówi o nich tak, jak gdy-

¹⁾ Zaznaczyliśmy już (por. ustrój państwowy Anglii str. 17), że autor niniejszego dzieła, W. Wilson po zajęciu stanowiska prezydenta powrócił do tradycji pierwszych prezydentów Stanów Zjednoczonych. *Przyp. tłum.*

by już istniały. Tak więc postanawia ona (art. II, cz. II, § 1 i 2), że prezydent „może żądać na piśmie opinii kierownika każdego z departamentów wykonawczych w sprawach, należących do zakresu jego kompetencji“ i że Kongres może powierzyć mianowanie pewnych niższych urzędników „dyrektorom departamentów“. Organizacja departamentów oparta jest wyłącznie na zwykłym prawodawstwie.

Pierwszy Kongres stworzył trzy takie departamenty: departament państwowy, skarbu i wojny, przewidział ponadto stworzenie urzędu naczelnego prokuratora (*Attorney General*). W 1798 r. sprawy marynarki, należące pierwotnie do zakresu kompetencji departamentu wojny, przekazano specjalnemu departamentowi marynarki; w 1829 r. urząd poczt, należący do departamentu skarbu, wyłączono i utworzono samodzielny departament; w 1849 r. stworzono departament spraw wewnętrznych, któremu przekazano wielką liczbę spraw, nie poddających się bliższemu określeniu, o których można jedynie powiedzieć, że nie mogły należeć do żadnego z dawniej stworzonych departamentów; w 1870 r. powierzono Naczelnemu Prokuratorowi zorganizowany wówczas departament sprawiedliwości; w 1889 r. nadano istniejącemu od 1862 r. urzędowi rolnictwa charakter odrębnego departamentu z jednym z sekretarzy na czele; w 1904 r. stworzono departament handlu [i wreszcie w 1913—departament pracy. Przyp. tłum.].

Obecnie istnieje w Stanach Zjednoczonych 10 departamentów, a mianowicie:

1. *Departament państwowy* (*Department of State*), będący tym, co w większości innych państw nazywa się ministerjum spraw zagranicznych; należą do niego stosunki Stanów Zjednoczonych z innymi państwami.

2. *Departament skarbu*, do którego należą sprawy wpływów państwowych, jak podatki i cła, oraz wydatków, zgodnie z uchwałami Kongresu, kontrola rachunkowa wszystkich departamentów, nadzór i reglamentacja banków narodowych i obiegu pieniężnego Stanów Zjednoczonych, bicie monet i wreszcie, statystyka przemysłowa. W ten sposób departament ten wykonywa zarazem obowiązki ministerjum skarbu

i kontroli państwowej, które w poszczególnych stanach wykonywane są przez dwa urzędy odrębne. Do tegoż departamentu należy ponadto i *Bureau of Printing and Engraving*, które zarządza drukowaniem banknotów oraz marek stemplowych; rozciąga on wreszcie nadzór nad szpitalami i latarniami morskimi oraz stacjami ratowniczymi.

3. *Departament wojny* ma powierzoną obronę Związku i administrację jego lądowej siły zbrojnej. Prócz tego zarządza on akademią wojskową w West-Point oraz kontroluje różne subsydjowane przez Związek szkoły wojskowe, [zarząd wysp Filipińskich i kanału Panamskiego. *Przyp. tłum.*].

4. *Departament marynarki* zarządza morską siłą zbrojną Związku oraz akademią morską w Annapolis i szkołą morską w Newport, [wreszcie wyspami Guam i Tutuila. *Przyp. tłum.*].

5. *Departament sprawiedliwości* udziela władzom federalnym opinii prawnych, pilnuje biegu spraw sądowych, w których Związek jest zainteresowany, wydaje instrukcje dla marszałków rewirowych oraz prokuratorów Stanów Zjednoczonych. Departament ten jest niejako doradcą prawnym rządu związkowego. Na czele jego stoi Naczelnny Prokurator, podczas gdy innemi departamentami, z wyjątkiem departamentu poczt, kierują „sekretarze“.

6. *Departament poczt*, którym kieruje Naczelnny Pocztmistrz (*Postmaster-General*), zarządza wysyłaniem i dostarczaniem listów, przesyłek oraz pieniędzy przy pomocy przekazów (*money orders*) lub specjalnego systemu rejestracji; zawiera on z innemi państwami konwencje pocztowe, które nabierają mocy po zatwierdzeniu ich przez Prezydenta.

7. *Departament spraw wewnętrznych*, do którego kompetencji należą sprawy następujące: 1) Spisy ludności, dokonywane na skutek uchwał Kongresu w myśl konstytucji (art. I, cz. I, § 3), nakazującej przeprowadzanie spisu co dziesięć lat w celu podziału między stanami mandatów w Izbie Reprezentantów, 2) zarząd własnością państwową; 3) stosunki z indjanami podtrzymywane za pośrednictwem specjalnego komisarza w Waszyngtonie oraz biur, istniejących w różnych miej-

scowościach, zamieszkałych przez indjan; do obowiązków tego wydziału departamentu — *Indian Bureau* — należy stosowanie praw, dotyczących subsydjów dla indjan, nadzór za plemionami, wypłata odszkodowań za rabunki, popełnione przez indjan, podział terytorjów pomiędzy różnymi plemionami i t. d.; 4) Wypłacanie emerytur i podział podarowanych gruntów, co jest wykonywane przez komisarza do spraw emerytur (*Commissioner of Pensions*); 5) wydawanie i rejestrowanie patentów oraz przechowywanie modeli opatentowanych wynalazków, do czego istnieje specjalny urząd patentów (*Patent office*); 6) przechowywanie i wydawanie wszelkich dokumentów publicznych; zarządza tym *Superintendent of Public Documents*, 7) Kontrola rachunkowości niektórych koncesjonowanych i subsydjowanych towarzystw kolejowych oraz nadzór nad stosowaniem przez nie zatwierdzonych przez Kongres ustaw; uskutecznia to *Commissioner Railroads*; 8) opracowywanie materiałów statystycznych, dotyczących oświaty publicznej i ogłaszanie zebranych w tej drodze wiadomości w celu współdziałania rozwojowi oświaty (*Office of Education*); 9) nadzór nad rządowymi szpitalami dla umysłowo chorych i zakładem dla głuchoniemych w Kolumbji; 10) dokonywanie badań geologicznych; 11) zarządzanie zakładem dla uwolnionych więźniów i wreszcie 12) utrzymywanie uniwersytetu w Harvard. Wiele z wyliczonych powyżej wydziałów, jakkolwiek formalnie należą one do departamentu spraw wewnętrznych i pozostają de jure pod kontrolą sekretarza spraw wewnętrznych, korzysta w rzeczywistości z zupełnej niezależności.

8. *Departament rolnictwa* obowiązany jest popierać rozwój rolnictwa w kraju wszelkimi sposobami, a więc nietylko drogą zbierania informacji, lecz i zapomocą dokonywania badań naukowych; do departamentu należy również wydział leśny (*Forestry Division*) oraz Narodowe Biuro Meteorologiczne (*National Weather Bureau*).

[9. *Departament handlu*, mający popierać handel krajowy wszelkimi dostępnymi sposobami, w szczególności prowadzi statystykę handlową, rejestrację towarzystw akcyjnych, kontrolę okrętów, polowania i rybołówstwa w Alasce i t. d.

10. *Departament pracy*, do którego obowiązków należy zbieranie i ogłaszanie informacji o położeniu i interesach robotników, dotyczące naprz. stosunków pomiędzy pracą a kapitałem, długości dnia roboczego, wysokości płac, systemów wypłaty wynagrodzenia, mieszkań robotniczych, odżywiania i t. d. *Przyp. tłum.*].

Prócz tego istnieją jeszcze następujące urzędy:

1. *Międzystanowa komisja handlowa (Interstate Commerce Commision)* — instytucja o nawpół sądowym charakterze, interpretująca i pilnująca wykonywania przepisów związkowych, zakazujących wprowadzania niesłusznych różnic w kolejowych taryfach osobowych i towarowych, jak również stosowania przez towarzystwa kolejowe pewnych niedozwolonych metod i t. d.; 2. *Komisja do spraw służby cywilnei (Civil Service Commission)*, o której wyżej była mowa; 3. *Komisja do spraw rybołówstwa (Commission of Fish and Fisheries)*, która ma dbać o zachowanie ryb, udoskonalenie ich gatunków i powiększenie ilości w rzekach, jeziorach i t. d.; 4. *Urząd do spraw druków (Government Printing - Office.)* do którego obowiązków należy drukowanie wszelkich dokumentów państwowych; 5. *Instytut Smithsona, Muzeum Narodowe i Biuro Etnologiczne.*

BIBLIOGRAFJA.

1. Historja.

- Adams, Henry.* — The History of united States under the Administration of Jefferson and Madison, 9 t. 1889—1891.
- Adams, John.* — Works.
- American Statesmen Series,* 26 t. 1882—1891.
- Curtis, George T.* History of the Origin, Formation and Adoption of the Constitution of the United States, 2 t, 1889—1896.

- Fiske, John.* — The Critical Period of American History. 1888—1897.
Hart, Albert B. — Formation of the Union, 8 wyd. 1897.
Holst, H. von — Die Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 4 t. 1878—1891.
Jefferson — Works.
Johnston, Alexander. History of American Politics, 3 wyd. 1890.
Mac-Master, John B. — History of the People of the United States, 4 t. 1883—1895.
Roosevelt, Theodore — The Winning of the West, 4 t. 1889—1896.
Schouler, James — History of the United States of America under the Constitution, 5 t. 1889—1891.
Scott, Eben G. — Development of Constitutional Liberty of the English Colonies of America, 1882.
Stanwood, Edward. — A History of Presidential Election, 2 wyd. 1892.
Thorpe, F. N. — Constitutional History of the United States, 3 t. 1911.
Twaites, Reuben G. — The Colonies, 1492—1750, 10 wyd. 1897.
Winsor, Justin. — Narrative and Critical History of America, 7 t. 1888. Liczne wskazówki bibliograficzne.
Wilson, Woodrow. — Division and Reunion, 1829—1889, 13 wyd. 1898.

II. Ustrój konstytucyjny.

- Black, H. C.* — American Constitutional Law, 3 wyd. 1910.
Borgeaud, Charles. — Adoption et Revision des Constitutions en Europe et en Amérique.
Bryce James. — The American Commonwealth, 2 t. 1911.
Burgess John W. — Political Science and Constitutional Law, 2 t. 1891.
Carter, C. H. — Connecticut Boroughs (New Haven Historical Societys Papers, t. 4.)
Cooley, Thomas M. — Treatise on the Constitutional Limitation which rest upon the Legislative Power of the States of the American Union, 7 wyd. 1903.
" " " — The General Principles of Constitutional Law in the United States of America, 1880 i liczne późniejsze wydania.
" " " — Constitutional History of the United States, as seen in the Development of American Law, 1889.
Coxe, Brinton. — Judicial Power and Unconstitutional Legislation, 1893.

- Dillon, John F.* — Law of Municipal Corporations, 2 t., 4 wyd. 1898.
- Dodd, W. F.* — Revision and Amendment of State Constitutions, 1910.
- Dicey, A. V.* — Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 6 wyd., 1907 (Polski przekład — Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym, 1908.) Jakkolwiek dzieło to poświęcone jest konstytucji angielskiej, zawiera ono szereg cennych uwag, dotyczących amerykańskiego ustroju państwowego.
- Ely, Richard T.* — Taxation in American States and Cities, 8 t. 1888.
- The Federalist*, Alexander Hamilton, James Madison and John Jay.
- Fiske, John.* — Civil Government in the United States considered with some Reference to its Origins, 1890.
- Follett, M. P.* — The Speaker of the House of Representatives, 1896.
- Ford, W. C.* — The American Citizen's Manual, 1882.
- Foster, R.* — Commentaries on the Constitutions of the United States, 1895.
- Freund, E.* — Police Power, 1904.
- " " — Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911.
- Goodnow, Frank. J.* — Comparative Administrative Law, 1893.
- " " " — Municipal Home Rule, 1895.
- Gray, J. M.* — Limitations of Taxing Power, 1906.
- Hare, J. J. C.* — American Constitutional Law, 2 t. 1889.
- Harrison, Benjamin.* — This Country of Ours, 1897.
- Holst, H. von* — Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von America (Marquardsen's Handbuch) 1885.
- Haward, George E.* — Local Constitutional History of the United States, 1885.
- Jameson, I. F.* — Introduction to the Constitutional and Political History of the Individual States (John Hopkins University Studies, 4 ser. № 5.)
- Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science*, 14 t. 1883—1896.
- Judson, F. N.* — Power of Taxation, 1903.
- " " — Law of Interstate Commerce, 1905.
- Lewis John.* — Eminent Domain, 2 t. 1900.
- Maine, Sir H. S.* — Popular Government, 1886.
- Mac Clain, E.* — Constitutional Law in the United States, 1905.
- Miller, S. F.* — Lectures on the Constitution of the United States, 1893.

- Ordrounaux, John.* — Constitutional Legislation in the United States, 1891.
- Poore, Ben. P.* — Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the United States, 2 t. 1877.
- Parker, Joel.* — Origins, Organisation and Influence of the Towns of New-England (Proceedings Mass. Hist. Society) 1886.
- Schouler James.* — Constitutional Studies, 1897.
- ” ” — Shires and Shire Towns in the South (Lippincott's Magazine), 1882.
- Stevens, C. E.* — Sources of the Constitution of the United States, 1894.
- Story, Joseph.* — Commentaries on the Constitutions, 2 t. 5 wyd. 1891.
- Tucker, I. R.* — Constitution of the United States, 1899.
- Thayer, J. B.* — Cares on Constitutional Law, 2 t. 1895.
- Willoughby, W. W.* — The Constitutional Law of the United States, 2 t. 1910.
- Wilson Woodrow.* — Congressional Government, 13 wyd. 1898.
-
-



30297/
12