

LUCYNA TUREK-KWIATKOWSKA

PRUSKIE REFORMY ADMINISTRACYJNE W OKRESIE NAPOLEOŃSKIM

W przededniu rewolucji francuskiej Prusy stanowiły państwo klasycznego absolutyzmu oświeconego. Ustrój państwa pruskiego, ukształtowany w dobie absolutyzmu fryderycjańskiego, opierał się na „wiernych osiadłych” (*die Treue Angesessene*), którymi byli właściciele dóbr rycerskich, dysponenci produkcji rolnej, zajmujący czołowe miejsce w układzie stosunków ekonomicznych. Więzią ustrojową państwa były tradycje stosunku lennego do monarchy. Mieszczanstwo i poddani chłopi traktowani byli jako grupy społeczne bezwłasnowolne o wyznaczonych z góry, niezmiennych funkcjach gospodarczych. Narzędziami panowania były biurokracja i patrymonialna władza dworów na wsi. Opanowana na kierowniczych stanowiskach przez szlachtę biurokracja rozwinęła kameralistyczny system drobiazgowej dyscypliny zmierzającej do zapewnienia państwu środków napelnienia skarbu i utrzymania siły militarnej¹. Ramię zbrojne, bazujące na mechanicznym fiskalizmie, było skuteczne pod względem przestrzennego rozszerzenia władzy. Koniec XVIII wieku przyniósł wzmocnienie aparatu biurokratycznego związanego z państwową administracją skarbową i wojskową oraz zanik znaczenia w administracji organizacji stanowych. Zarządzenia z czasów panowania Fryderyka II stały się podstawą drobiazgowej ingerencji państwa w stosunki gospodarcze, stwarzającej zawiąskany splot zależności w łonie kameralistycznej biurokracji. W przededniu reformy Steina i Hardenberga struktura władz stanowiła labirynt ogniw organizacyjnych i ich skrzyżowań kompetencyjnych².

W ówczesnym ukształtowaniu centralnej biurokracji państwowej³ istniał rząd (*Ministerium*) podzielony na departamenty (*Departement des Ministeriums*) równoległe do gabinetu królewskiego (*Cabinet Majestät des Königs*), będącego niezależnym od rządu narzędziem arbitralnych poczynań pruskiej monarchii absolutnej. Departamenty ministerialne zajmowały się sprawami zagranicznymi, lennymi, skarbowymi, sprawiedliwości, wyznaniowymi, szkolnictwa, lecznictwa. Osobnym urzędem było Generalne Dyrektorium, podzie-

¹ P. Haake, *Der preussische Verfassungskampf vor 100 Jahren*, München 1921, s. 7.

² A. Wielopolski, *Ustrój polityczny Pomorza Zachodniego w XIX wieku*, Poznań 1965, s. 16.

³ *Kurze Darstellung der vor dem Jahre 1808 in den Preussischen Staaten bestandenen öffentlichen Verwaltungsbehörden*, [w:] C. L. Raabe, *Sammlungen Preussischer Gesetze und Verordnungen*, t. 4, Halle und Berlin 1817, s. 1-46.

lone na departamenty specjalne i tzw. departamenty prowincjonalne. Kompetencje w grupie departamentów specjalnych wynikały z zadań rzeczowych ogarniających swoim zasięgiem całe terytorium państwowe. Równoległe do departamentów specjalnych istniała grupa departamentów prowincjonalnych, których kompetencje ograniczały się do określonych części państwa. Wynikające stąd linie zależności od departamentów resortowych, specjalnych Generalnego Dyrektorium, a także od gabinetu królewskiego krzyżowały się ze sobą. Różne, czasem sprzeczne polecenia władz centralnych, prowadziły często do chaosu administracyjnego.

Rozrost państwowych funkcji administracyjnych powodował zanikanie znaczenia dawniejszej administracji sprawowanej przez organizacje stanowe. Na gruzach ich kompetencji wzrastało znaczenie urzędu starosty krajowego - landrata. Tendencją rządów Fryderyka II było emancypowanie tych urzędników spod wpływu organizacji stanowych i otwieranie im możliwości awansu w hierarchii biurokracji państwowej⁴. Stosowanie konsekwentnej praktyki klasowego doboru osób piastujących stanowiska landratów, wyposażanie tych urzędów w kompetencje i funkcje zlecane przez państwo, przy równoczesnym umniejszaniu ich zależności od lokalnych organizacji stanowych, było przekazywaniem państwowej administracji terytorialnej w ręce urzędników odznaczających się wysokim stopniem lojalności w stosunku do interesów monarchii i interesów ziemiańskich.

Okres fryderycjański — wiążąc szlachtę przez hierarchię biurokratyczną z państwem — przyniósł ponadto ograniczenie samorządu gmin miejskich oraz całkowite podporządkowanie gmin wiejskich dworom szlacheckim. Krępowanie miast było konsekwencją zainteresowania państwa źródłami ich dochodów, co prowadziło do wzrastającej kontroli skarbowej w miastach, która z czasem rozszerzyła się na całą gospodarkę miejską. Administracja i pobór akcyzy przeszły w ręce podróżujących komisarzy królewskich, a następnie wykształciła się stała instytucja radców podatkowych, którzy przejęli funkcje kierowników gospodarki, sprawowane uprzednio przez organy dawnego samorządu miejskiego. Państwo wchłonęło administrację miejską, a deputacje reprezentujące dzielnice miasta i cechy przestały odgrywać jakąkolwiek rolę. Mieszczanństwo pozostało nadal odrębną warstwą społeczną, odgraniczoną niemal hermetycznie od szlachty i chłopów⁵.

Gmina wiejska utraciła swój samorząd dawniej jeszcze niż miejska. Była ona całkowicie podporządkowana władzy dworu. Wgląd państwa w jej lokalne sprawy zaczął torować sobie drogę dopiero pod koniec XVIII stulecia. W dziedzinie eksploatacji domen państwowych zwyciężył system dzierżaw okresowych. Na dzierżawców wraz z uprawnieniami gospodarczymi przelano także prawo do sprawowania władzy sądowniczej oraz lokalnej władzy politycznej.

⁴ E. Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg*, Leipzig 1881, s. 104-106.

⁵ *Allgemeines Landrecht 1794*, t. II, tyt. 8, par. 86.

Wymiar sprawiedliwości, wykonywany przez urzędników państwowych — justycjariuszy, stał się tą dziedziną życia społecznego, w której państwo zaczęło pod koniec XVII wieku nadwątlać dotychczasowe absolutne feudalne władztwo dworów⁶.

Centralistyczne państwo pruskie utrzymywało się na nie zmienionej pozycji do końca panowania Fryderyka II, a to głównie dzięki konsekwentnym wysiłkom króla i niesłuchanie sprawnemu aparatowi administracyjnemu, który jeszcze drogą inercji utrzymywał się za jego następcy na tronie — Fryderyka Wilhelma II, aczkolwiek pojawiły się w nim już wtedy pewne rysy.

Nową ocenę fryderycjańskiego ustroju absolutnego przyniosła dopiero rewolucja francuska. Jej wpływ nie dotyczył bezpośrednio spraw pruskich, ale odnosił się do wielkich przemian ideowych w całej Europie. Pod koniec XVIII wieku także i w Prusach wykształciła się grupa intelektualistów wykazujących zainteresowanie powiązaniemi z kulturą ogólnoeuropejską, oświeceniową, mimo że nie sprzyjała temu atmosfera państwa militarno-absolutystycznego. Zwolennicy racjonalizmu udawali się na studia do Getyngi, Jeny czy Halle, które były kuźnicami oświecenia niemieckiego, otwartymi na nowe prądy ideologiczne⁷.

Wielka rewolucja francuska i wojny napoleońskie wywarły wielki wpływ na państwa ościenne, szczególnie w Rzeszy Niemieckiej, w tym także na Prusy. Wpływy zaznaczyły się w wielu dziedzinach, również doprowadziły do radykalnych zmian w zakresie spraw politycznych, gospodarczych, ustrojowych, a przede wszystkim społecznych. Prusy — państwo, które bardzo zaznaczało swoje istnienie i potęgę w latach rewolucji i wojen napoleońskich — przeżywały wpływy rewolucji francuskiej niejako na dwóch płaszczyznach: jako państwo niemieckie w ramach Wielkiej Rzeszy i jako państwo pruskie, w tym okresie znacznie wyodrębnione z innych państw Rzeszy czy Rzeszy jako całości.

Wybuch rewolucji francuskiej elita oświeceniowa pruska, podobnie jak intelektualiści niemieccy, przyjęła z wielkim entuzjazmem. Widziała ona w niej urzeczywistnienie wielkich haseł: *Humanität*⁸, wolność dla wszystkich ludzi (a więc i stanu trzeciego), pełnia wolności duchowej. Francja przez rewolucję stworzyła naród nowoczesny — *nation française* to utożsamienie dawno istniejącej administracyjnej wspólnoty, czyli państwa z narodem. Naprzeciwko narodu francuskiego stał „das alte officiale Deutschland, das verschimmelte Philisterland”⁹, który za wszelką cenę chciał utrzymać dawny ład społeczny, dający przywileje jednej tylko warstwie, nie dostrzegający rodzącej się siły trzeciego stanu.

⁶ E. Meier, *op. cit.*, s. 116 i n.

⁷ M. Wehrmann, *Wissenschaftliche Vereinigungen ältere Zeit in Pommern*, Stettin 1923, s. 23-24.

⁸ M. Wawrykova, *Dzieje Niemiec 1789-1871*, Warszawa 1980, s. 44.

⁹ G. Heinrich, *Geschichtsphilosophische Positionen der deutschen Frühromantik*, Berlin 1976, s. 49.

Walka o równość stanów we Francji wywołała zafascynowanie rewolucją. Intelktualiści niemieccy nie spostrzegli się nawet, jak szybko rewolucja ludowa skończyła się, a wraz z nią przysła iluzja o całkowitej równości społecznej. Objęcie rządów przez Napoleona przywróciło ład, ale ugruntowało mocną pozycję burżuazji francuskiej¹⁰, otworzyło też szansę dla burżuazji niemieckiej, stąd jej wielkie poparcie dla Napoleona. Zdawał się on potwierdzać nadzieje, ograniczając prawa szlachty w zajętej przez Francuzów Nadrenii, tworząc jednolity Związek Reński, co działało na korzyść burżuazji. Napoleon wprowadził jedność między ludem i władcą. To ostatnie było szczególnie ważne w Niemczech, rozbitych na szereg państewek i przeżywających rozruchy społeczne. W tej sytuacji mógł być uważany za herosa i był nim dla XIX-wiecznej Europy.

Francuskie wpływy napoleońskie zaznaczyły się najwyraźniej na południu Niemiec, z uwagi na bliskość nadgraniczną i większą liberalizację stosunków społecznych w republikach utworzonych przez Napoleona. Niezależnie od powiązań intelektualnych, ideowych, społeczeństwo dostawało się też pod przemożny wpływ sukcesów Napoleona, a dzięki szerokiej propagandzie widziało w nim męża opatrnościowego. Archenholz pisał, że „Europa zostanie uwolniona od groźby wojny, bowiem potężna Francja, nie obawiająca się ataków współzawodniczących mocarstw, zdolna będzie do rozładowania napięć i konfliktów między pozostającymi w orbicie jej wpływów państwami”¹¹.

Równocześnie wśród powszechnego zadowolenia z rządów rewolucyjnej Francji zaczęły się pojawiać pierwsze oznaki niezadowolenia z rozpowszechniania idei rewolucyjnych wśród szerokiego społeczeństwa. Szczególnie ujawniało się to w rządzonych absolutnie państwach Rzeszy. Do takich należały przede wszystkim Prusy. Nasiliły się tu konflikty między koroną a mieszczaństwem, które ujawniły się z całą ostrością pod wpływem wypadków francuskich. Dla ukrycia drażących społeczeństwo pruskie konfliktów wewnętrznych król pruski Fryderyk Wilhelm II obwieszczał światu swe intencje zachowania pokoju wewnętrznego i zewnętrznego¹². Z zadowoleniem uznały Prusy komplikacje wewnętrzne i zewnętrzne Francji za dogodny moment powiększenia swego terytorium i podniesienia własnego prestiżu międzynarodowego. Szef dyplomacji pruskiej od czasu pokoju w Hubertsburgu, Ewald von Herzberg, pragnął, by Prusy stały się „l'arbitre des destinées de l'Europe”¹³. Przyjmując takie założenie, dążyły do pokonania czy też osłabienia rewolucyjnej Francji, a korzystając z niepowodzeń swej rywalki Austrii chciały być jedynym państwem w Rzeszy, które oprze się zbrojnie Francji. Niepowodzenia wojny interwencyjnej i wzajemne zrzucanie za to odpowiedzialności spowodowały, że Austria wycofała się z wojny a Prusy zawarły separatystyczny pokój w Bazylei. Nowe zdobycze terytorialne Napo-

¹⁰ N. J. Berkowski, *Die Romantik in Deutschland*, Berlin 1969, s. 161.

¹¹ M. Wawrykowa, *op. cit.*, s. 44.

¹² *Ibidem*, s. 7.

¹³ L. Häusser, *Geschichte der französischen Revolution 1789-1799*, Berlin 1891, s. 225.

leona w Rzeszy, przyłączenie wielu państw do Związku Reńskiego, a równocześnie niemożność obrony swego stanowiska w Rzeszy uświadomiły Prusom, iż utraciły one szansę odegrania poważniejszej roli politycznej zarówno w Rzeszy, jak i na arenie międzynarodowej. Ponadto dwuznaczna postawa wobec Napoleona nie mogła budzić jego zaufania. Paraliżowanie go własnymi siłami, wobec wycofania się Austrii, było narażone na fiasko ze względu na sytuację wewnętrzną Prus, a mianowicie przestarzały system polityczny, z którym nie były one zdolne stawić czoła nowoczesnemu imperium francuskiemu.

W Prusach w okresie dziesięcioletnich rządów Fryderyka Wilhelma II, jak już określali współcześni, panował obskurantyzm i nietolerancja, panoszyło się rozprzężenie moralne i nieudolność władz państwowych, wzrastał wpływ faworytów królewskich i pogarszały się warunki ekonomiczne. Dostrzegano regres w stosunku do osiągnięć w dziedzinie zarządzania państwem za rządów Fryderyka II. Z takim trudem utrzymywany przez niego centralizm uległ wyraźnemu osłabieniu¹⁴.

Inicjatorzy reform powoływali się nie tylko na zdobycze społeczne w lewobrzeżnej Nadrenii, ale i w państwach południowych. Po pokoju w Bazylei szafowali argumentem neutralności Prus, które znalazły się poza zasięgiem bezpośredniego oddziaływania wojny, a zatem miały warunki do przeprowadzenia reform, ale z nich nie skorzystały¹⁵. Monarcha wprowadził jedynie w 1794 roku Landrecht pruski, który służył jednakże umocnieniu absolutyzmu, a równocześnie — wobec zamieszek wojennych — nie był praktycznie wprowadzony w życie. Opozycja w 1796 roku wiązała pewne nadzieje z następcą tronu, Fryderykiem Wilhelmem III, ale ten, ku jej rozczerowaniu, nie podjął żadnych zasadniczych reform, wzrosły natomiast represje przeciw opozycjonistom¹⁶. Wzmoczone represje nie mogły jednakże już zahamować ani jawnej krytyki, ani otwartych buntów w miastach i wsiach. Niepokoje w Berlinie, na Pomorzu, w Prusach Wschodnich, zwłaszcza na Śląsku, świadczyły o słabości państwa¹⁷. Reformy podejmowane w latach 1799-1805 były połowiczne i niekonsekwentne, toteż nie mogły wpływać decydująco na zmiany w kraju. Najistotniejsza reforma chłopska, planowana przez zdolnego administratora, radcę gabinetowego Karla Friedricha Beyme, torpedowana przez szlachtę i junkrów, ograniczona została w rezultacie wyłącznie do chłopów z domen. Chłopi ci w toku dwuetapowej realizacji reformy uzyskali wolność osobistą i prawo własności¹⁸.

Państwo pruskie znalazło się w obliczu bankructwa finansowego. W 1806 roku deficyt sięgał 53 mln talarów, przy rocznym dochodzie 30 mln. W warunkach konserwatywnego systemu podatkowego nie udało się przełamać

¹⁴ O. H i n z e, *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats, Recht und Sozialgeschichte Preussens*, Göttingen 1967, s. 119.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Brandenburgisch-Preussische Regenten und Volksgeschichte*, t. 3, Berlin 1823, s. 3.

¹⁷ M. W a w r y k o w a, *op. cit.*, s. 63.

¹⁸ *Ibidem*, s. 79.

oporu szlachty. Podatki bezpośrednio utrzymywały się na tym samym poziomie od czasów Fryderyka II. Wszelkie próby wprowadzenia podatku gruntowego od szlachty były przez nią udaremniane. Rząd berliński zdobył się jedynie na nieznaczne ograniczenie przywilejów celnych, ale i to wywołało protesty. Stara zasada, że żołnierz utrzymuje się własnym sumptem, prowadziła z kolei do konfliktu z cechami w miastach¹⁹.

Zacofanie pruskiego systemu wojskowego ujawniła już wojna 1793 i 1795 roku. Walory armii nowego typu dostrzegano niewielu pruskich oficerów, nawet jeśli nie odmawiano zalet francuskiej taktyce wojennej, polegającej na stosowaniu tyraliery na początku bitwy, tworzeniu dywizji jako samodzielnych jednostek, roli artylerii i nowoczesnego aparatu zaopatrzeniowego. O zasadniczych zmianach nie można było nawet myśleć w sytuacji, kiedy obowiązek służby wojskowej ciążył wyłącznie na biedocie miejskiej i wiejskiej. Zwolnienie z tego obowiązku szlachty, urzędników, zamożnego mieszczaństwa, a nawet bogatych chłopów powodowało, że armia cierpiała na permanentny niedobór rekruta, panowała w niej brutalna dyscyplina, bicie szpicrutą i pałkami. Kary te pozostawały w jawnej sprzeczności z aktualną obyczajowością i nowoczesnymi pojęciami. Oficerowie starej daty, jak Gebhard Blücher, uważali, że wojsko jest dobre, „można się spodziewać odwagi żołnierzy, brawury i umiejętności dowódców”. Do starcia z Napoleonem Prusy poszły jeszcze w glorii fryderycjańskich zwycięstw, ale poniosły klęskę w obliczu nowoczesnej armii francuskiej, zwanej szyderczo przez pruskich dowódców armią szweców i krawców.

Klęska militarna i polityczna państwa pruskiego w 1806 roku wyzwoliła głosy krytyki w stosunku do panującego systemu. Pruska krytyka własnego ustroju państwowego różniła się od krytyki poprzedzającej rewolucję we Francji. W Prusach podjęły ją nie głosy z łona rządzonej społeczności, ale czołowi przedstawiciele biurokracji i klasy panującej. Do nich zaliczali się minister baron von Stein i kanclerz książę Hardenberg²⁰. W opinii społecznej odzywały się nieliczne głosy wskazujące na konieczność zmiany w stosunkach wiejskich, w szczególności położenia chłopów poddanych. Głosy takie kierowały się względami praktycznymi, jak potrzeba zwiększenia wydajności pracy w gospodarstwie wiejskim, bądź też nawiązywały do humanitaryzmu przedrewolucyjnych filozofów francuskich. Dotykały one tylko ogólnie związku zachodzącego pomiędzy poddaństwem a sprawą ustroju państwa i udziału chłopów w życiu politycznym. Opinia mieszczańska milczała w sprawie usunięcia krępujących więzów ustrojowych w miastach, wysuwając co najwyżej postulaty zniesienia utrudniającej życie bezdusznej reglamentacji, stojącej na przeszkodzie ruchowi ludności i wolnemu obrotowi towarowemu²¹.

¹⁹ E. Meier, *op. cit.*, s. 47.

²⁰ G. Winter, *Die Reorganisation des Preussischen Staates unter Stein und Hardenberg*, t. I. Leipzig 1931.

²¹ E. M. Arndt, *Blick aus der Zeit auf die Zeit*, Leipzig 1814, s. 9.

Pierwszy reformator, von Stein, był dobrze zapoznany z osiągnięciami rewolucji francuskiej w zakresie zmian w stosunkach społecznych. Na marginesie swego memoriału z czerwca 1807 roku o potrzebie reform w ustroju państwa pruskiego, znanego pod nazwą *Nassauer Denkschrift*, odnotował cytaty z *Ducha praw* Monteskiusza o korupcji spowodowanej przekształceniem urzędów państwowych w „godne wzgardy narzędzia arbitralnej władzy”²². Memoriał szkicował kształt organizacji państwa na rozmaitych jej szczeblach jako wspólnotę właścicieli mocnych przedsiębiorstw i gospodarstw zdolnych do samodzielnego rozwoju. Reforma miała objąć obwody rolnicze i miasta, usuwając w tych ostatnich zawite pogmatwanie form i mechanizmu służbowego w kolegiach. Memoriał Steina wskazywał także na zawilóść i niekonsekwencje tkwiące w pruskim systemie administracyjnym, brak rozdziału funkcji sądowych od administracyjnych i krzyżowanie się w Generalnym Dyrektorium kompetencji terytorialnych departamentów do spraw prowincji z kompetencjami rzeczowymi wynikającymi z funkcji resortów. Domagał się reformy w siedmiu dziedzinach: 1. Oddzielenia wymiaru sprawiedliwości od urzędów administracyjnych; 2. Powierzenia spraw nauczania i opieki społecznej państwu; 3. Ustanowienia osobnego ministerstwa spraw Kościoła katolickiego; 4. Likwidacji departamentów do spraw poszczególnych prowincji; 5. Usprawnienia i uproszczenia aparatu skarbowego; 6. Udziału właścicieli w administracji; 7. Wprowadzenia zmian w systemie rządów pruskich na ziemiach polskich²³.

Koncepcja reformy państwa na podstawie przedsiębiorczości ekonomicznej i politycznej obywateli nie skrupowanych we władaniu środkami produkcji nawiązywała do angielskiej doktryny liberalnej. Za tym programem, zakrawającym na radykalizm społeczny na tle zaściankowości feudalno-biurokratycznego państwa, stał człowiek o wysokim poczuciu społecznym, zmierzający do usunięcia więzów krępujących swobodę działania duchowego i gospodarczego i powiązania tych działań z interesem społecznym, toteż poglądy Steina wywołały nieprzyjazną opozycję reakcji pruskiej. Musiał ustąpić, zostawiając po sobie zarys niedokończonej reformy, a jako jej dokonane osiągnięcie — zniesienie poddaństwa chłopów i wprowadzenie nowego ustroju miejskiego²⁴.

Poglądy Hardenberga, liberała w sprawach gospodarczych, kazały mu lawirować pomiędzy zwolennikami ewolucji w stosunkach społecznych, a konserwatyzmem junkrów. Wyrazem tego kompromisu stały się ustępstwa na rzecz postulatów junkierskich w realizacji programu uwłaszczenia chłopów a w zagadnieniach ustroju państwa — ograniczenie się do odbudowania prestiżu biurokracji przez usunięcie jej przerostów i wewnętrznych pokrzyżowań kompetencyjnych. Hardenberg potępił szlachecki monopol własności ziemi, im-

²² F. Botzenhardt, *Freiherr vom Stein Denkschriften und Aufzeichnungen*, t. 2, Berlin 1931-1937, s. 218.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

munitet podatkowy szlachty oraz wyłączność w dostępie do urzędów. Domagał się równouprawnienia mieszczaństwa (pod wpływem osiągnięć burżuazji francuskiej) i zniesienia poddaństwa chłopów. Wysuwał konieczność oddzielenia funkcji sądowej od administracyjnych²⁵.

Zasady reformy państwa były kolejno wprowadzane w życie, najpierw przez Steina, a po jego dymisji — w kolejnych naradach gabinetów Altenstein-Dohna i kanclerza Hardenberga, w latach 1807-1821.

Pierwszą reformą było zniesienie poddaństwa (edykt z 9 października 1807 roku), a następnie regulacja stosunków własnościowych na wsi. Otworzyła ona okres przeobrażeń społecznych i ekonomicznych w położeniu ludności wiejskiej. Równoległe z nimi postępował rozkład dotychczasowych stosunków politycznych i administracyjnych gminy wiejskiej²⁶. Politycznie i społecznie paląca była sprawa dworskiej władzy patrymonialnej, sądowej i policyjnej. Władza ta po wydaniu edyktu o zniesieniu poddaństwa została powierzona w formie delegacji właścicielom dóbr rycerskich. Było to prowizorium na czas trwania postępowania regulacyjnego. Przejmowanie władzy sądowej i policyjnej przez państwo wywołało wielkie opory ze strony szlachty.

Nie można było przeprowadzić ujednoczenia ustroju samorządu wiejskiego, jak to uczyniło rewolucyjne prawodawstwo francuskie. W Prusach na przeszkodzie stał opór nietkniętej przez rewolucję warstwy junkrów, wpływający z przekonania o własnej przodującej roli społecznej²⁷. Reforma wiejska była zatem połowiczna. Zniesiono tylko poddaństwo, natomiast sprawa ustroju gminy wiejskiej stała się w latach 1807-1820 przedmiotem przewlekłej dyskusji w łonie biurokracji pruskiej, w której to dyskusji na czoło wysunięto kwestię zarządu policyjnego na wsi. W tej sprawie starły się tendencje konserwatywne z liberalizującymi, a także poglądy hołdujące rozmaitym wzorom gminy, między innymi francuskim (na przykładzie gminy w Westfalii zarządzanej przez Francuzów), ale także angielskim. W rezultacie pozostano przy wzorach pruskich, a nawet odstąpiono od pierwszych założeń reformy, wydając w 1812 roku edykt o żandarmerii, oparty na wzorze francuskiej podprefektury. Prowadziło to do całkowitej negacji samorządu wiejskiego i podporządkowania go władzy landrata jako urzędnika państwowego. Edykt wywoływał ogromną i gwałtowną opozycję wielkich właścicieli ziemskich z powodu uszczuplenia ich policyjnych uprawnień wobec ludności wiejskiej i poddania ich pod policyjną kontrolę urzędnika z nominacji. Pod naciskiem opozycji wykonanie edyktu zostało wstrzymane w 1814 roku, a całkowite jego uchylenie nastąpiło w roku 1825 wraz z wydaniem ustawy o organizacji powiatów²⁸.

²⁵ G. Winter, *op. cit.*, s. 357.

²⁶ A. Wielopolski, *Gospodarka Pomorza Zachodniego w latach 1800-1918*, Szczecin 1959, s. 45.

²⁷ E. Meier, *op. cit.*, s. 360.

²⁸ *Ibidem*.

W 1808 roku wydano ordynację miejską. Nadanie statutu miejskiego było pierwszym krokiem w kierunku rewizji ustroju, podjętym pod bezpośrednim wrażeniem biernego stosunku mieszczaństwa do militarnej i politycznej klęski Prus. Nowa ordynacja miejska była wielką manifestacją przeciwko militaryzmowi²⁹, który paraliżował miejskie życie społeczne. Przejściowa okupacyjna władza francuska w Prusach przyniosła liberalizację stosunków gospodarczych w miastach, ograniczając monopole cechowe i inne przywileje krępujące swobodę produkcji i wymiany. Opinia mieszczańska przyjęła życzliwie te zmiany i pragnęła je zachować. Rozumiał to Stein i w swym memoriale z 1807 roku podkreślał potrzebę ożywienia poczucia społecznego w miastach przez usunięcie bezpośredniej ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne i przez zastąpienie magistratów z nominacji reprezentacjami miejskimi powołanymi w drodze wyborów³⁰.

Projekt ustroju miejskiego, przy braku wzorów rodzimych i dyskusji publicznej, wzorował się na francuskim. *Decrét sur la constitution des municipalités*, uchwalonym przez Konstytuante, a więc we wcześniejszym okresie ustawodawstwa rewolucyjnego, zapewniającym gminie miejskiej szeroką autonomię, zniesioną następnie przez centralizm państwowy cesarstwa. W debatach nad projektem ustawy starły się ze sobą tendencje kontrowersyjne, pragnące zachować ustrój władz miejskich oparty na korporacjach i ordynkach stanowych, domagających się daleko idącej ingerencji państwa w działalność swobodnie dobieranych rad miejskich, ze zwolennikami reform, którzy sprzeciwiali się krępowaniu przedstawicielstw miejskich uzależniającemu ich decyzje od uzgodnień ze starszyzną cechów i korporacji, które wykazywały „godnego pożałowania ducha jednostronności, rozdźwięku i egoizmu”³¹.

Ustawa miejska wydana w Królewcu 19 października 1808 roku³² była zwycięstwem zwolenników reformy z pewnymi kompromisowymi ustępstwami. Przeprowadzała zrównanie prawne wszystkich miast, znosząc ich dotychczasowy podział na bezpośrednio zależne od państwa (*Immediatstädte*) i prywatne, podporządkowane zwierzchności feudalnej właścicieli dóbr rycerskich (*Mediatstädte*). Miasta podzielono na trzy kategorie w zależności od liczby mieszkańców. Zniesiono podział stanowy ludności miejskiej na ordynki, zachowano jednak podział mieszkańców na dopuszczonych i nie dopuszczonych do prawa miejskiego. Dopuszczenie do prawa miejskiego było jednak ułatwione, nie wolno go było odmówić nikomu, kto zamieszkał w mieście i zachowywał się nienagannie. Gospodarzami miast ustanowiono organy z wyboru: radę, magistrat i współdziałające z nimi deputacje miejskie. Prawa wyborcze przysługiwały tylko osobom posiadającym prawa miejskie. Uzale-

²⁹ M. Lehmann, *Der Ursprung der Stadtverordnung von 1808*, [w:] *Preussische Jahrbücher*, t. 93, 1898, s. 513 in., 471 in.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie von 19 November 1808*, [w:] C. L. Raabe, *op. cit.*, s. 521 in.

znione były one od pełnoletniości, nienagannego prowadzenia się i cenzusu majątkowego, który określono stosunkowo nisko³³. Funkcje organów miejskich były zarysowane ramowo, z przesunięciem ciężaru odpowiedzialności na radę, co dawało okazję do konfliktów kompetencyjnych między radą a magistratem. Organy miejskie uzyskiwały swobodę w gospodarowaniu majątkiem komunalnym i w szukaniu dodatkowych źródeł dochodu w przypadku, gdy przychody nie wystarczały na pokrycie potrzeb miasta. W sprawach gospodarki komunalnej i miejskiej administracji magistraty zależały wyłącznie od rad miejskich, a jedynie sprzedaż nieruchomości będących własnością miasta wymagała zgody zwierzchniego urzędu państwowego. Dawny nadzór państwa nad samorządem miejskim uległ daleko idącemu rozluźnieniu, ale sprawowanie władzy i administrowanie gospodarką miejską przysparzały nowym władzom sporo kłopotu, ponieważ po latach ubezwłasnowolnienia musiały się one nauczyć spełniania nowych funkcji, w zakresie nie tylko gospodarki, ale także stosunków społecznych, zagadnień kulturalnych i oświatowych³⁴, jak również sprawowania jurysdykcji.

Miasta wyszły z niebezpieczeństw nowego ustroju obronną ręką, umocniły go, w wielu wypadkach odwołując się jeszcze do praw z okresu średniowiecza, kiedy korzystały z dużej autonomii. W latach następnych stały się równoprawnym partnerem w sprawowaniu władzy politycznej.

W 1810 roku przystąpiono także do reorganizacji administracji i najwyższych władz państwowych. Została ona oparta na zasadzie biurokratycznej centralizacji podporządkowanej zwierzchnictwu monarchy. Kanclerz państwa, bezpośrednio zależny i odpowiedzialny wobec króla (urząd ten powierzono twórcy rozporządzenia — Hardenbergowi), stanął na czele rządu złożonego z pięciu ministerstw (spraw wewnętrznych, finansów, spraw zagranicznych, wojny, sprawiedliwości) oraz Rady Stanu złożonej z wirylistów, członków rządu i osób powoływanych w drodze nominacji³⁵. Zlikwidowano również departamenty Generalnego Dyrektorium do spraw prowincji, co rozluźniało kontrolę władz centralnych nad administracją terytorialną. Bardzo ważne stało się ustanowienie nowej hierarchii władz administracyjnych i określenie ich kompetencji terytorialnych i rzeczowych oraz przeprowadzenie zmian organizacyjnych w związku z oddzieleniem wymiaru sprawiedliwości od administracji wewnętrznej i skarbowej.

Nowa organizacja władz centralnych wymagała dostosowania do niej organizacji administracji wewnętrznej. Głównym zagadnieniem było wprowadzenie nowego podziału administracyjnego, składającego się z obwodów i okręgów wykształconych w dobie administracji stanowej. Reorganizacja władzy ogólnej polegała zatem na zniesieniu historycznych odrębności teryto-

³³ E. Meier, *op. cit.*, s. 137.

³⁴ L. Turek-Kwiatkowska, *Oświata, nauka i kultura szczecińska w latach 1800-1939*, Szczecin 1986, s. 18.

³⁵ *Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden der preussischen Monarchie von 27 October 1810. Gesetzsammlung 1810*, s. 3 i 42.

rialnych i na jednolitym podziale na prowincje i okręgi administracyjne, co dawało nieco większe swobody władzom prowincjonalnym z uwagi na niejednakowy rozwój poszczególnych prowincji. Ogólny charakter reformy administracyjnej odbiegał od pierwotnych postulatów krytyki *ancien régime*. Reforma pozbawiała kompetencji reprezentacje stanowe, nie wprowadzając na ich miejsce żadnych nowych instytucji, które realizowałyby podkreślaną w memoriałach Steina i Hardenberga potrzebę amalgamacji narodu z państwem przez udział społeczeństwa we władzach administracyjnych. Obietnica królewska powołania reprezentacji parlamentarnej zawisła w próżni i nie została zrealizowana.

Nawet tak zawężonemu projektowi reformy przeszkodziła w praktyce wojna 1812–1813 r., kiedy to zagrożenie zewnętrzne i konieczność militarnego rozstrzygnięcia kwestii istnienia państwa stworzyły zdyscyplinowany i zależny od króla aparat biurokratyczny³⁶. Na szczeblu centralnym reformy przeprowadzono, natomiast reorganizację administracji terytorialnej przesunięto na okres powojenny. Dopiero po kongresie wiedeńskim rozporządzeniem z 30 kwietnia 1815 roku o organizacji administracji terytorialnej państwo pruskie podzielono na dziesięć prowincji i na dwanaście okręgów sądowych wyposażonych w sądy apelacyjne. Prowincje zostały podzielone na okręgi rejencyjne, te zaś na powiaty. W nowej administracji terytorialnej powołano nowe urzędy. Władzą zwierzchnią stał się urząd naczelnego prezydenta prowincji. Naczelnemu prezydentowi powierzono nadzór nad wszelkimi sprawami stanowymi, komunalnymi, regulacyjnymi (w sprawach chłopskich). Z urzędu stawał się on przewodniczącym konsystorza i pełnił z tego tytułu nadzór nad sprawami wyznaniowymi i szkolnymi. Do zakresu bezpośredniej działalności administracyjnej naczelnego prezydenta należały jedynie zadania, których wykonanie wykraczało poza granice rejencji: budowa kanałów, szos dalekobieżnych, melioracji itp. Jako mąż zaufania rządu i jego komisarz stawał się naczelnym prezydentem narzędziem centralizmu biurokratycznego o szeroko zakreślonych kompetencjach³⁷.

W ramach administracji terytorialnej właściwym ogniwem władzy wykonawczej był urząd rejencji. Reforma administracyjna uczyniła z rejencji urząd drugiej instancji administracji wewnętrznej, zależnej wprawdzie od kierownictwa politycznego i kontroli sprawowanej przez naczelnego prezydenta prowincji, z pozostawieniem jednak bezpośredniej zależności służbowej kierowników od rządu w Berlinie. Ogniwem administracji pierwszej instancji był urząd landrata. W dalszym ciągu był on urzędnikiem-wykonawcą zleceń nadrzędnego organu administracji państwowej, ale wybierany z łona warstwy junkierskiej był on aż po połowę XIX wieku mężem zaufania i reprezentantem interesów właścicieli ziemskich z terenu powiatu.

³⁶ A. Wielopolski, *Ustrój polityczny...*, s. 42.

³⁷ E. Meier, *op. cit.*, s. 219 i n.

Oprócz urzędów administracji ogólnej w 1808 roku zostały powołane instytucje wymiaru sprawiedliwości. Utrzymano wprawdzie sądy centralne w Berlinie, ale całkowitemu przekształceniu uległo sądownictwo w terenie. Uchyłono niezależne sądownictwo miejskie i wprowadzono państwowe sądy miejskie (*Stadtgerichte*). W obwodach wiejskich, nie objętych sądownictwem patrymonialnym, funkcjonowały sądy ziemskie (*Landgerichte*). Sądami drugiej instancji były wyższe sądy krajowe (*Oberlandesgerichte*)³⁸.

Reformatorzy zdawali sobie sprawę, że reorganizacja aparatu państwowego nie jest możliwa bez gruntownych i szeroko zakrojonych reform oświatowych. Impuls dała filozofia niemieckiego i europejskiego oświecenia (Rousseau, Kant, Fichte, Pestalozzi). Stein wyraźnie podkreślał potrzebę oddzielenia spraw oświaty od spraw kultu. Pisał on: „Departament do spraw wyznań nie pozostaje w żadnym naturalnym związku z publicznym nauczaniem, należy mu właściwie przyznać tylko nadzór nad zakładami służby religijnej. Ponieważ kierownictwo nauczania elementarnego i naukowego narodu różni się całkowicie od nadzoru nad kultem, a każda z tych spraw wymaga sobie właściwych wiadomości i ujęcia, zatem rozdzielenie ich jest potrzebne”³⁹. Stein rozumiał potrzebę wprowadzenia tych zasad w życie i szukał odpowiedniego wykonawcy. Wybrał na Ministra Wyznań i Oświecenia Publicznego Wilhelma von Humboldta, człowieka — jak pisali później historycy — niezwykłego, który spełnił doskonale powierzone mu zadanie.

Humboldt w pełni podzielał pogląd Pestalozziego, że oświata nie może być środkiem zdobywania zawodu, lecz powinna sprzyjać wszechstronnemu rozwojowi jednostki. Ostrze tej idei skierowane było m. in. przeciwko francuskiemu systemowi oświaty, wytyczającemu konkretne utylitarne cele. Zgodnie ze swymi założeniami Humboldt organizował nowy pruski system szkolny — powszechne szkoły elementarne, gimnazja dla humanistycznego wychowania obywateli, uniwersytety jako zakłady nauczania i badań naukowych. Założył uniwersytet w Berlinie, którego profil programował znakomity zespół uczonych. Pozwoliło to Prusom w następnych latach wpływać na życie duchowe całych niemal Niemiec⁴⁰.

W prowincjach powołano konsystorze o ustroju kolegialnym pod przewodnictwem naczelnego prezydenta. Konsystorzowi powierzono nadzór i kierownictwo nad sprawami kultu i odrębnie sprawami szkolnymi, jednakże — w myśl zasad reformy — w rejencjach powołano komisję do spraw Kościoła i szkoły jako organy zespolone. Komisje zarządzały sprawami szkolnymi nie objętymi przez kompetencje konsystorza, tj. całym szkolnictwem elementarnym. W 1825 roku oddzielenie spraw oświaty i kultu było jeszcze głębsze, przemianowano bowiem konsystorz na prowincjonalne kolegium szkolne, ale

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Nassauer Denkschrift*, [w:] F. Botzenhardt *op. cit.*, t. 2, s. 213.

⁴⁰ M. Wawrykowa, *op. cit.*, s. 103.

inspekcja kościelna w zmniejszonym wymiarze utrzymała się w szkolnictwie nadal⁴¹.

Odnowa państwa nie mogła nastąpić bez gruntownej reorganizacji armii, co w dużym stopniu zdeterminowało również przeprowadzenie steinowskiej reformy rolnej, umożliwiającej wciągnięcie do armii chłopów. Stein oraz związana z nim grupa wyższych oficerów zdawali sobie sprawę, że nieuchronna jest wojna z Francją, zwłaszcza po klęsce Napoleona pod Moskwą. Rozumieli oni, że jeśli armia będzie złożona tylko z poddanych chłopów, wojna zakończy się totalną klęską. Gdyby nie lęk przed klęską, ani Steinowi, ani Hardenbergowi nie udałoby się uzyskać zgody króla na reformy. Konieczność zmian w armii uznawali nawet przeciwnicy reform w innych dziedzinach. Przeprowadzenia reform wojskowych podjął się przewodniczący Wojskowej Komisji Reorganizacyjnej Gebhard Scharnhorst. Poglądy Scharnhorsta w kwestii podniesienia wartości bojowej armii pruskiej podzielało wielu członków Wojskowej Komisji Reorganizacyjnej, przekształconej następnie w Departament Wojny, a w 1808 roku w Ministerstwo Wojny. Scharnhorst dokonał przede wszystkim wymiany kadrowej w korpusie oficerskim. Po Tylży oczyścił korpus z ludzi nieudolnych i skompromitowanych. Zdołał skłonić króla do powołania specjalnej komisji śledczej, która weryfikowała kadrę oficerską. Mimo nacisków i nieujawniania wielu spraw, komisja wydalila z armii 208 oficerów, w tym 17 generałów, 50 oficerów sztabowych⁴².

Po uciążliwej walce z opozycją udało się Scharnhorstowi wprowadzić zakaz stosowania kar cielesnych wobec żołnierzy oraz zasadę brania pod uwagę umiejętności i walorów osobistych przy promowaniu oficerów. Propozował, by podobnie jak w rewolucyjnej armii francuskiej — podoficerów wybierali żołnierze, a oficerów oficerowie, ale oczywiście w warunkach pruskich było to niemożliwe. Scharnhorst pragnął uczynić z armii — jak tego dokonała rewolucja francuska — armię narodową, w której, jak głosił jego memoriał z 31 sierpnia 1807 roku, „wszyscy mieszkańcy państwa są już z racji urodzenia jego obrońcami”. Należało ostatecznie zlikwidować werbunek cudzoziemców i wprowadzić powszechną obowiązkową służbę wojskową.

Zasada powszechnej służby wojskowej wywołała ostry sprzeciw wszystkich warstw posiadających. Była ona — jak głoszono — grobem dla całej kultury, nauki, przemysłu, wolności obywatelskiej i ogólnego szczęścia człowieka. Mimo to udało się Scharnhorstowi przekroczyć limit 42 000, wyznaczony przez Napoleona. Utworzył on rezerwę ludzi, którzy trochę zapoznali się z rzemiosłem wojskowym i dzięki temu Prusy zdołały wystawić na początku 1813 roku około 100 000 wojska.

Nie udało się natomiast ani Steinowi, ani Hardenbergowi przeprowadzenie zasadniczej reformy podatkowej. Edykt z 27 października 1810 roku został

⁴¹ *Kabinetsordre, 31 XII 1825, [w:] Gesetzsammlung f. Preussen.*

⁴² R. V a u p e l, *Die Organisation des preussischen Staates unter Stein und Hardenberg*, t. 1, cz. 2, Leipzig 1938, s. 171.

tylko na papierze. Szlachta frontalnie wystąpiła przeciwko łamaniu jej przywilejów podatkowych i uznała to za prawdziwy rabunek. Kanclerz nie był w stanie narzucić edyktu, ponieważ formalnie wciąż obowiązywało prawo decyzji landtagów stanowych o każdym nowym podatku. Reforma podatkowa w Prusach została przeprowadzona dopiero po 1815 roku i to w stopniu znacznie okrojonym.

Wszystkie reformy w państwie pruskim mają u swych źródeł wydarzenia i zmiany w rewolucyjnej Francji i państwach włączonych we francuski system administracyjny, kształtowały się jednak stosownie do lokalnych warunków pruskich, w których ścierały się tradycje ustroju fryderycjańskiego oraz postawy konserwatywnego pruskiego junkierstwa. Klęska Napoleona, a wraz z nią zdobyczy rewolucyjnych, zwycięstwo Prus i ugruntowanie ich przewagi w Rzeszy spowodowały, iż wszelkie reformy zostały przeprowadzone połowicznie i mimo nowoczesnej fasady ustrojowo-administracyjnej aż do drugiej połowy XIX wieku państwo pozostało w swej treści feudalne.

LUCYNA TUREK - KWIATKOWSKA

PREUBISCHE REFORMEN IN DER NAPOLEONISCHEN EPOCHE

Am Anfang gibt die Autorin die kurze Charakteristik des preußischen Staates in der Zeit von Friedrich II., indem sie genauer die früheren Organe des Staates und ihre Funktionen darstellt.

Neue Sicht auf den preußischen Friedrich-Staat, der über einige Jahrzehnte sowohl von seinen vielen Bürgern als auch von etlichen Vertretern anderer Länder beinahe als Ideal betrachtet worden war, hatten erst die Französische Revolution und die Epoche der Napoleonischen Kriege, darin die Niederlage Preußens 1806, mitgebracht. Es war nämlich klar geworden, daß das preußische politische System veraltet war. Angesichts der politischen und militären Krise des Staates nahmen die kritischen Stimmen an Stärke zu, was jedoch nicht bedeutete, daß der Reformwille allgemein war.

Während die Initiatoren der Reformen ihre Notwendigkeit begründeten, beriefen sie sich auch sowohl auf die sozialen Errungenschaften im linksseitigen Nordrhein-Westfalen als auch in den südlichen Staaten.

Die Reformen in Preußen wurden - nicht so wie es in Frankreich der Fall war - durch Stimmen der regierten Gesellschaft, sondern durch Stimmen und Handlungen der Hauptvertreter der Bürokratie und der reformatorisch orientierten Fraktionen von herrschender Schicht angefangen. Zu denjenigen gehörten vor allem der Minister Baron von Stein und der Kanzler Fürst Herdenberg.

Der erste von ihnen enthielt sein Programm der Änderungen in der preußischen Staatsform im speziellen Memorial vom Juni 1807. Die von ihm vorausgesehene Reform vieler Bereiche des staatlichen Lebens, die ihre Stütze im ökonomischen und politischen Unternehmungsgeist der Bürger haben sollte, stieß. Weitere preußische Kabinettureformen waren vor allem mit folgenden Namen wie Altenstein, Dolma, Herdenberg verbunden. 1810 hat man mit Reorganisation der Staatsverwaltung und ihrer höchsten Organe angefangen.

1814 wurde die Reform der Armee durchgeführt.

Die Autorin stellt natürlich näher die hier genannten und nicht genannten Reformen dar. Sie macht am Ende darauf aufmerksam, daß alle preußischen Reformen hinsichtlich der Bedingungen und Umstände, in denen sie durchgeführt worden sind und die nicht nur günstig, sondern auch erschwerend waren, wie Widerstand des konservativen Junkertums, Niederlage Napoleons, Sieg der Koalition, darin Preußens und Festigung seiner Übermacht im Reich, in ihrem grundsätzlichen Inhalt teilweise noch den feudalen Charakter hatten.