Dubl. do: 20.1.13.20
inw. 6.14a.11.18
29.V.72 egz.
P. 18446

A. ESMEIN

Profesor na wydziale prawnym w Uniwersytecie Paryskim.

D. 58507

ZASADY
PRAWA KONSTYTUCYJNEGO

PRZEŁOŻYLI Z UPOWAŻNIENIA AUTORA
WEDŁUG III WYDANIA ORYGINAŁU

K. LUTOSTAŃSKI i W. KONOPCZYŃSKI

POD REDAKCJĄ I Z PRZEDMOWĄ

S. POSNERA

WYDAWNICTWO „OGNIWA"

Z księgozbioru
Stanisława Wibryńskiego
pom. adw. przys.
24 listopada
1901

WARSZAWA
SKŁAD GŁÓWNY W „KSIĘGARNI NAUKOWEJ"
44 KRUCZA 44
1904

Druk Piotra Laskauera i S-ki.

Zbiory specjalne

Udost. się na miejscu



207022

Дозволено Цензурою.
Варшава, 28 Мая 1904 года.



BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku

FUW0207068

D. 1/2
3-I-51.
D-124/91

Przedmowa autora do trzeciego wydania.

Oto po siedmiu latach trzecie wydanie niniejszej książki. Wielki to dla mnie zaszczyt, i wyrażam zań głęboką wdzięczność publiczności francuskiej i cudzoziemskiej. Aby usprawiedliwić powodzenie, jakie mnie spotkało, starannie przejrzałem swą pracę i znakomicie ją powiększyłem. Przerzucając karty tej książki, czytelnik, który zaglądał do poprzedniego wydania z łatwością zauważy wiele dodatków. Najgłówniejsze z pośród nich są następujące.

Pierwszy (str. 25—38) został spowodowany ogłoszeniem nowych prac, dotykających samych zasad prawa konstytucyjnego. Najważniejszą jest dla nas praca mego kolegi i przyjaciela p. Duguit: *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*. Przedstawione tam nowe albo też odmłodzone zapatrywania i idee częstokroć nie zgadzają się z mojemi, a dzięki talentowi autora stały się tak ponętnemi, że uważam je wprost za niebezpieczne; drogi kolega wybaczy mi bezceremonialną trochę otwartość, z jaką je zwalczałem. Mogłem zresztą korzystać tylko z I tomu jego dzieła, bo w chwili, kiedy ukazał się tom II, część ogólna „*Zasad*“ była już w całości przedrukowana.

Od roku 1899 (jest to data mego drugiego wydania) nowy dokument pierwszorzędnej wagi wzbogacił archiwum porównawczego prawa konstytucyjnego, a mianowicie konstytucja Rzeczypospolitej Australskiej. Na dalszych stronicach książki znajdziemy rozbiór tych jej postanowień, które dotyczą nie samej tylko organizacji federalizmu.

Przedmowa do przekładu polskiego.

Słynny prawnik austrjacki, z zawodu romanista i cywilista, Adolf Exner wygłosił przy obejmowaniu rektoratu w uniwersytecie wiedeńskim w r. 1891-ym mowę, która wywołała znaczne zainteresowanie. Skarżył się w niej na „brak wykształcenia politycznego“, który cechuje nasze czasy, okres największego rozkwitu i wyłącznej hegiemonji „przyrodoznawstwa“. Dowodził, że przywiązanie do nauk przyrodniczych rozwija się kosztem krzewienia innych działów wiedzy równie potrzebnych, równie pożytecznych, równie koniecznych przy kształtowaniu umiejętnego poglądu na świat. Musiał uczony prawnik wysłuchać wielu gorzkich uwag z tytułu swojej domniemanej niechęci dla nauk przyrodniczych, uwag w znacznym stopniu słusznych: trudno bowiem zrozumieć, dlaczegoby wykształcenie przyrodnicze miało przeszkadzać kształceniu umysłu w kierunku politycznym. Przeciwnie. Mniemamy, że tylko umysł urobiony w szkole przyrodniczego poglądu na świat, wolny od przesądów, przyuczony do myślenia przyczynowo uwarunkowanego, umysł jasny i szeroki może w całej pełni objąć i zrozumieć złożony, powiązany świat zjawisk politycznych. Mniejsza jednak o uzasadnienie: zarzut uczyniony pedagogice współczesnej—

w szczególności niemieckiej — że, kształcąc z takim powodzeniem przeróżnych zawodowców: prawników, lekarzy, inżenierów, rolników, nawet pedagogów samych — zapomniała o rzeczy najważniejszej i najistotniejszej, bo wszystkim zawodom wspólnej — o kształceniu — *obywateli*, jest niewzruszalny. Nigdy potrzeba kształcenia w tym kierunku nie była bardziej nagląca, bardziej aktualna. *Novus rerum nascitur ordo* — można powtórzyć za poetą. Potoki demokratyczne wezbrały i rozlały się na podobieństwo owych wielkich rzek podzwrotnikowych, szerokich niby morze, gdzie, na brzegu stojąc, najdalej sięgającym okiem ludzkim nie zoczymy brzegu przeciwległego. Na przykładzie Francji widzimy niezmierzony postęp, który dokonał się w ciągu stulecia pod względem domokratyzacji społeczeństwa. U jednego krańca — demokracja jakobinów, pojmujących wolność jako abstrakcję i narzucających ją na podobieństwo Koranu wierzącym i niewiernym, wyznaczających jej królestwo śród obłoków tak wysokich i tak zimnych, że już nie oddycha tam więcej pierś ludzka ani nie bije serce ludzkie, że trzeba ciepła całej krwi człowieka, że trzeba strumieni krwi ludzkiej, ażeby mogło zazielenić się źdźbło trawy i dać świadectwo życiu; demokracja, która z polityki czyniła algiebrę albo gieometrję, zamykała w nawiasach większych nawiasy mniejsze, jedne od drugich bardziej próżne, ale „logiczne", dla której republika była kategorją logiczną — ale nie zjawiskiem realnym. A po stu latach, — po długich dziesięcioleciach głębokich i bolesnych doświadczeń — dziś zamiast pustych abstrakcji, zamiast szarych teorji — zielona łąka życia, zamiast wolności, jako takiej, jednej, jedynej życie pełne wiosennych zapachów, kalejdoskop obrazów, które wszystkie prowadzić się zdają do jednego celu — do organizacji demokracji współczesnej. Taki cel i taka droga wymaga mobilizacji wszystkich świadomych aktorów dramatu: czy u urny wyborczej, czy przy wykonywaniu

referendum, czy na wiecu gminnym albo w zarządzie municypalnym, bez względu na różnice zawodu czy klasy społecznej stanąć musi każdy, kto czuje w sobie ducha obywatelskiego. I nie tylko ten, kto czuje. Należy, aby czuł, aby w nim żył ów duch, który każe podporządkowywać własny interes pod interes ogółu, własną ambicję, własne zdanie, własne pożądanie każe podporządkowywać zdaniu zbiorowości społecznej. Czy my tego ducha kształcimy? Nie — i z tym właśnie zarzutem zwrócił się A. Exner do profesorów i do słuchaczy uniwersytetu wiedeńskiego. „Wykształcony“ muzyk—dowodził—wyczuć jest zdolny zjawiska dźwiękowe, wobec których zdrowe ucho profana pozostaje obojętne, których obecności przeczuć, odgadnąć nawet nie może. Wykształcenie, bowiem, wyrobiło w muzyku „zmysł“ muzyczny. Zajmując się językami,—kształcimy w sobie zmysł językowy, badając kształty plastyczne— zmysł plastyczny, poznając zblizka stosunki prawne,— kształcimy w sobie zmysł prawny. Na pojęcie wykształcenia, jeżeli ono nie ma być owym wykształceniem ogólnym, które, niby lakierem, cieniutką i pachnącą powłoką pokrywa całego człowieka — składa się wiele niższych „wykształceń“, tyle, ile zmysłów w powyższym znaczeniu wyrazu liczymy w człowieku t. j. ile fragmentów świata znaleźć sobie potrafiło odbicie w sferze interesu człowieka. Odróżniamy bardzo wyraźnie wykształcenie artystyczne, literackie, filozoficzne, prawne, przyrodnicze, lingwistyczne, dobrze wiedząc, że jeden osobnik zrzadka tylko rozporządza więcej niż jednym z ich liczby. Otóż wykształcenie „polityczne“ w najszerszym pierwotnym, etymologicznym znaczeniu tego pojęcia może, i mówimy, powinno być wspólne wszystkim tak czy inaczej, w tym czy innym kierunku wykształconym ludziom, dlatego że wszyscy bez względu na stanowisko osobiste są *obywatelami*.

Zrozumiano to już oddawna w demokracji amerykańskiej. Organizacja wykształcenia politycznego i społecznego w uniwersytetach wyprzedziła tam—z natury

ustroju politycznego zresztą — o kilkadziesiąt lat organizacje enropejskie najbardziej nawet posunięte. W każdym uniwersytecie amerykańskim czy to będzie Yale-University (New Haven, Connect.), czy Harvard-University (Cambridge, Mass.), czy Chicago-University, czy wreszcie wspaniała Columbian-University (Washington) — wszędzie w liczbie wykładanych przedmiotów spotykamy tytuły, o których nie słychać w „Spisach“ urzędowych wykładów uniwersyteckich w Paryżu, w Berlinie, w Petersburgu. Przy Columbia-College istnieje szkoła nauk politycznych. Szkoła ta ma na celu przygotowanie młodych ludzi do wszelkich zawodów politycznych, chce wykształcić dziennikarzy, uzupełnić wykształcenie dostarczane przez wydziały prawa, przygotować nauczycieli nauk politycznych. Całokształt przedmiotów wykładanych obejmuje trzy wielkie grupy: 1) historję i filozofję polityczną; 2) prawo publiczne i prawoznawstwo porównawcze; 3) ekonomję polityczną i nauki społeczne w ścisłym znaczeniu tego wyrazu. Szemat powyższy nie daje jednak dostatecznego wyobrażenia o wykładach. I tak pod rubryką (1) historji i filozofji politycznej rozumieć należy piętnaście różnych umiejętności, a mianowicie należą tutaj: ogólna historja konstytucyjna Europy, Anglji, Irlandji, Francji, historja prawa narodów europejskich, dyplomacja, gieografja historyczna, dzieje Ameryki (historja konstytucji, dzieje kolonji i rewolucji amerykańskiej i t. d.), wreszcie „filozofja polityczna“ obejmuje dzieje ogólne teorji politycznych od Braminów do Spencera oraz amerykańską filozofję polityczną. Rubryka (2) prawa publicznego i prawoznawstwa porównawczego zawiera: prawo konstytucyjne porównawcze Stanów Zjednoczonych, Anglji, Francji i Niemiec, prawo międzynarodowe, karne, administracyjne i rzymskie, wszystko w oświetleniu porównawczym, wreszcie teorję prawa. Ostatnia (3) wreszcie sekcja (ekonomja polityczna i nauki społeczne) ogarnia: ekonomikę historyczną i praktyczną, dzieje ekonomji politycznej, teorję kolei żelaznych (ze

stanowiska prawa i stosunków gospodarczych), finanse i dzieje przemysłu amerykańskiego; naukę statystyki, wykład teorji socjalistycznych, socjologji, (ze stanowiska antropologji, etnografji i demografji), penologię (naukę o karach) t. j. zbadanie warunków społecznych przestępstw i odpowiadających im kar. Kurs obejmuje trzy lata przy 20 godzinach wykładów w tygodniu. Każdy przedmiot ma swoje seminarjum, gdzie słuchacze według wskazówek profesora opracowują różne specjalne zagadnienia z właściwej dziedziny. Jeśli zadamy sobie pracę i przejrzymy spisy wykładów w uniwersytetach amerykańskich (zawsze nader wytwornie wydawanych pod tytułem „Katalogów“ i nader obszernych np. *The Harvard University Catalogue* za rok 1897/8, który mamy pod ręką, liczy 672 stron)—wszędzie będziemy zdziwieni uwagą, udzielaną dyscyplinom politycznym i społecznym. Uwaga ta nie ogranicza się do samych tylko uniwersytetów. W uniwersytetach ludowych typu Chautauqua*) jeden dział szkół ma nazwę „School of social science“. W wykształceniu elementarnym uwzględniono ten pierwiastek w wysokim stopniu i Edmund J. James pisał z tego powodu: „umiejętności polityczne i społeczne powinny znaleźć uwzględnienie w całym naszym systemie szkolnym, poczynając od ogródka freblowskiego“ a kończąc na uniwersytecie“. „Brak“ kompetencji w sprawach politycznych przejął Amerykanów rzetelnym niepokojem na przyszłość“... Postanowili tedy racjonalnie przygotować chłopców i dziewczęta w świadomości obowiązków i odpowiedzialności, ciążącej na obywatelach demokracji i rozumnego współżycia społecznego... **) O tym wykształceniu obywatelskim w szkołach

---

*) Por. *L. Krzywicki*, Za Atlantykiem (W. 1895) str. 293 i nn.

*) *James* w Annals of American Academy of. Soc. Sciences (tom X), *Thurston*, L'enseignement des sc. soc. dans les Ecoles primaires w pracach „Congrès de l'enseignement des sc. soc. (Paryż 1901 str. 192) i w Report of the Commiss. of Education 1899/1900 str. 1556.

niższych wiedzą już niektóre społeczeństwa europejskie. W Szwajcarji istnieje cała literatura znana pod nazwą *Vaterlandskunde*, tak samo w Niemczech (*Bürgerkunde*), we Francji (*Instruction civique*) *). W ostatnich latach świadomość, że krzewienie wykształcenia politycznego jest koniecznością—czyni znaczne postępy w różnych krajach Europy Zachodniej. W r. 1900-ym odbył się w Paryżu „Kongres wykształcenia społecznego" i tom sprawozdania, ogłoszony w rok później, zawiera obraz tego wszystkiego, co już w tym przedmiocie dokonano czego dokonać należy. Opierając się na tej pracy, uzupełnionej osobistą ankietą, ogłosił Hauser, prof. historji w Dijon książkę p. t. *L'enseignement de sciences sociales. Etat actuel de cet enseignement dans les divers pays du monde* **) Z książki tej, zawierającej obfity materjał, trudno skądinąd dostępny i owiany szczerą sympatją dla propagandy nauk społecznych w szkole—wynosimy świadomość, że *in quos ego*, rzucone przed dziesięciu laty z wysokości katedry wiedeńskiej, znalazło głośne i powielokroć odbite echo. Skarga Exnera wypływała z potrzeby nie wymyślonej, nie narzuconej, ale z potrzeby istotnej, w głębi świadomości społecznej, spoczywającej i torującej sobie powoli, ale energicznie drogę poprzez mizoneistyczne, jałowcem tradycji uniwersyteckiej zarosłe systematy nauczania europejskiego. Znowu raz jeszcze dajemy świadectwo prawdy odwiecznemu orzeczeniu Stagiryty, iż człowiek jest Ζῶον πολιτικόν. Raz jeszcze przychodzi powtórzyć, że *homo sapiens* stał się człowiekiem w społeczeństwie. Tegoż społeczeństwa rodzi się wielokrotnym dłużnikiem. ***) To, co Renan mówił o gienjuszach, iż „ka-

*) *Simiand*, De l'enseignement des sciences sociales à l'Ecole primaire (Congrès j. w. str. 162), *Malapert*, D'education morale à l'école primaire 1901. Literaturę do r. 1899 podano w „Poradniku dla Samouków" w tomie III w rozdziale „Nauki Prawne" dział I.

**) Paryż 1903 str. IV i 467 Por. także naszą pracę: „Nauki społeczne w szkole wyższej" (Gazeta Sądowa 1904).

***) Nous naissons chargés d'obligation de toute sorte envers la societé (A. Comte).

żdy z nich stanowi kapitał, gromadzony w ciągu wielu pokoleń" — należy rozciągnąć na człowieka wogóle. Z chwilą, gdy dziecko pierwsze kroki stawiać zaczyna, staje się dłużnikiem. Poczynając od pożywienia, które w postaci pokarmów dziś spożywanych jest rezultatem długowiekowej kultury a którym żyć będzie jego ciało i jego krew. Słowa, które usłyszy z ust rodziców czy wychowawców od tysiącoleci, pracą wielu pokoleń urabiały się i zawarły treść gromadzoną przez niezliczonych przodków, uczynią go znowu dłużnikiem. Tak samo książka, która znajdzie się w jego ręku albo narzędzie pracy, dziś łatwe w użyciu, lekkie i dokładne, iluż wymagało wysiłków, ile pochłonęło prób, zawodów, iluż ludzi przed nim wytężało muskuły rąk, wytężało, oczy i mózg, ile przecierpiało, ile poświęceń poniosło, aby uczynić je takim. Im dalej w życiu, tym dług ten rosnąć będzie. Z tytułu dróg wyżłobionych w górach albo usypanych na moczarach i z tytułu wagonu kolei żelaznej, z tytułu każdego zjawiska w przemyśle czy w nauce dług względem wszystkich nieżyjących spadkodawców, którzy pracą rąk własnych przeobrazili pierwotną ziemię głodu w nieskończone pole urodzaju, w warsztat pracy twórczej i wyzwalającej. Dług względem tych wszystkich, którzy przyrodzie wydarli tajemnice i siły przyrody zaklęli w narzędzia postępu ludzkiego; względem tych których sumienie wyzwoliło człowieka ze szponów gwałtu i nienawiści i wyprowadziło go na drogę pokoju i miłości. *) Ten oto wielki, wieczny i nigdy nie wyczerpujący się dług spłacać możemy tylko, gdy *służbę społeczną* bezimienną a szczerą pełnimy, gdy o sobie zapominając, oddajemy myśl naszą i czyn nasz na usługi wielkiej zbiorowości, rzeczy pospolitej, gdy nieskończenie oczywiście drobnym, indywidualnym wysiłkiem, stosowanym na każdym sta-

*) Por. *Bourgeois*, Solidarité (1896) str. 120.

nowisku i w każdej potrzebie, budować pomagamy koralowe wyspy błogostanu społecznego. Zaś tę świadomość posiadając, musimy przedewszystkim *znać* pole pracy, warsztat wysiłków: *primum est nosse rem publicam*— mawiali starożytni. Oto dlaczego krzewić nam należy „wykształcenie społeczne.“

Nie koniec jeszcze. Gdy pole pracy poznamy, łatwiej nam będzie dać wyraz publiczny przekonaniom, które żyć w nas będą. Odważniej wypowiemy słowo, któreśmy ukochali. Nie zawahamy się napiętnować histrjonów i poliszynelów społecznych; zedrzemy im maskę z miedzianego czoła i z szaty pstrej, na efekt chwilowy obliczonej, obnażymy. Kształtować, w twardej pracy społecznej urabiać będziemy *opinję publiczną*, która stanowić musi atmosferę, opływającą każde nowoczesne, świadome życia i żyć pragnące społeczeństwo.

Allons travailler!

II.

Nie zawsze, nie w każdym okresie historycznym jednakowo dobrze rozwijają się umiejętności polityczne. Za czasów Ludwika XIV w okresie czterdziestoletnim z wyjątkiem Bossueta, który w swej *Politique tirée de l'Ecriture sainte* broni sprawy absolutyzmu, żaden pisarz nie odważył się poruszyć zasad, na których spoczywa państwo i społeczeństwo. Dopiero pod koniec panowania dwu najlepszych urzędników monarchji, wzruszonych ogromem krzywdy społecznej, których przyczyny zrozumieli, czołobitnie podnoszą głos, aby zażądać jeden reform politycznych a drugi reform finansowych i obaj znajdują nagrodę w—niełasce. Ale *Essai sur le Gouvernement civil* Fénélon'a *i La Dîme Royale* Vauban'a zwiastują nową erę. Śmierć Ludwika XIV osłabia pęta, uciskające myśl polityczną. Duch panujący w pismach staje się jak gdyby wolniejszy. W klubach (sociétés des sciences

morales) toczą się dyskusje nie tylko nad teorją, ale i nad wypadkami polityki europejskiej. Rząd zamyka kluby. Abbé de S-t Pierre zostaje wykreślony z listy członków Akademji Francuskiej za to, że w odczycie odważył się poddać krytyce rządy Wielkiego Króla. Niełaska nie powstrzymuje biegu jego myśli—odpowiada „Projektem reformy". Praca pomimo potrójnej obręczy cenzuralnej (królewskiej, parlamentu, Sorbony) —oddycha łatwiej, zagrożona przez jedną władzę nadzorczą, znajduje opiekę w drugiej. Znajdować zaczyna opiekunów śród ministrów, którzy są przypadkowo filozofami. Obok społeczeństwa rządzących, zwyrodniałego, słabego, tchórzliwego, pomimo władzy zwierzchniej, coraz słabszej i rozdzieranej przez ambitnych ministrów i gospodarkę nierządnic i przyjaciółek królewskich—budzić się zaczyna opinja publiczna. W atmosferze tolerancji — wbrew woli panujących—rozkwita literatura polityczna o wpływie niebywałym podotąd. Prawa zdobyte, tradycja — jest wyśmiana i uznana za niebyłą. Następuje sprawdzenie tytułów do władzy, do przywilejów. Narzucone klasie rządzącej niewygodne pytania; poddana badaniu drobnowidzowemu powaga instytucji odwiecznych.

Nigdy, chyba w ostatnich dziesięcioleciach wieku XVIII, nie kwitło we Francji tak pięknie drzewo poznania politycznego, jak w chwili obecnej. W poważnym dziennikarstwie politycznym, z katedr uniwersyteckich, licznych i doskonale obsadzonych, rozbrzmiewa donośny głos krytyki naukowej. Wykłady polityczne nie potrzebują się już więcej, jak za dni drugiego Cesarstwa, kryć pod skrzydłem nauki i prawa administracyjnego. W 14 wydziałach prawa rozrzuconych po całej Francji, w różnych szkołach wolnych *) poczynając od najstarszej (Ecole libre des sciences politiques; Collège libre des sciences socia-

*) Szczegóły znaleźć można w pożytecznej książeczce panny *Dick May* L'enseignement social à Paris, 1897.

les i Ecole des Hautes-Etudes Sociales i t. d.) — wszędzie katedry prawa politycznego obsadzone są przez ludzi w znacznym stopniu wybitnych, znawców przedmiotu, ludzi twórczych i krytycznych, że wymienimy tylko pp. Duguit, Hauriou, Deslandres'a, którzy w ostatnich latach wystąpili z systematycznemi albo krytycznemi wykładami prawa politycznego francuskiego. Śród tych uczonych prof. Adhémar Esmein zajmuje stanowisko wyjątkowo poważne. Umysł szeroki i głęboko a wszechstronnie wykształcony, zasłużony zarówno w historji prawa francuskiego (jego kurs elementarny Historji prawa francuskiego pięciokrotnie odbity już został), jak w dziejach procedury karnej i cywilnej, w prawie pierwotnym, w prawie cywilnym i kanonicznym — wszędzie położył znakomite, niepożyte zasługi. Od lat dwudziestu ucząc na wydziale prawa i w Szkole nauk politycznych w Paryżu, wykształcił całą młodą szkołę prawniczą, która dziś już zajmuje znaczną część a jutro zajmie większość katedr uniwersyteckich francuskich. Tutaj oczywiście chcemy mówić o nim tylko jako o publicyście *). Książka, którą dziś w przekładzie polskim według wydania trzeciego oryginału wydajemy, powstała z wykładów, które Esmein od lat wielu prowadzi na wydziale prawnym, bądź tłumacząc słuchaczom swoim kartę konstytucyjną francuską, bądź czytając z niemi Monteskjusza. Miał czas i możność wypróbować myśli swoje zarówno pod względem treści, jak i pod względem formy. Krytyka przyjęła tę pracę z wyjątkowym uznaniem. Krytyk amerykański Jerzy Elliott Howard porównał „Eléments du droit constitutionnel" z klasycznym dziełem Bryce'a o Rzeczypospolitej amerykańskiej. Inny znów krytyk, profesor szwajcarski Cambothécra postawił nazwisko autora naszego obok

*) Ob. charakterystykę Esmeina w „Gazecie Sądowej" 1901 w pracy „U kolebki prawa", roz. I. str. 558

wielkiego w dziejach myśli politycznej francuskiej imienia Bodina....

W przekonaniu naszym książka Esmeina zasługiwała na szatę polską, gdyż odpowiada najsurowszym wymaganiom *umiejętności* prawa politycznego. Powinna nietylko nauczyć, spopularyzować i wyjaśnić wiele instytucji prawa politycznego nowoczesnego, ale zachęcić do dalszych samodzielniejszych studjów. Myślący czytelnik, który zacznie kształcić swój umysł w kierunku poznania politycznego od Esmeina, sięgnie, sięgnąć powinien po obszerniejsze, pełniejsze, bardziej drobiazgowe ale też trudniejsze w czytaniu, wszędzie głębokie, oryginalne dzieło Jerzego Jellinka. „Ogólna nauka o państwie". Przekład tej pracy, również ukończony, znajdzie sobie zaszczytne miejsce w I tomie nowej serji *Biblioteki Umiejętności Prawnych.*

S. Posner.

WSTĘP

Prawo konstytucyjne jest zasadniczą częścią publicznego; wszystkie inne działy prawa publicznego każą domniewywać jego istnienie; prawo prywatne ilekroć ukazuje się w postaci prawa pisanego, nasuwa to samo przypuszczenie.

Prawo konstytucyjne trzech dotyka przedmiotów. Określa ono: 1) formę państwa, 2) formę i organy rządu, 3) granice praw państwa.

§ 1. Państwo i jego forma.

I.

Państwo jest uosobieniem prawnym narodu: jest ono podmiotem i podporą władzy publicznej.

Nieodłączną właściwością pojęcia narodu w prawie jest obecność w danym społeczeństwie władzy, stojącej ponad wolą jednostek. Władza ta, nie uznająca oczywiście nad sobą wyższego, albo też współzawodniczącego wpływu w tych stosunkach, nad któremi sama obejmuje kierownictwo, nazywa się władzą zwierzchnią, zwierzchnictwem (souveraineté). Wyraz swój znajduje 1) w zwierzchnictwie wewnętrznym, czyli prawie rozkazywania wszystkim obywatelom, stanowiącym naród, a nawet tym wszystkim, którzy

mieszkają na jego terytorjum; 2) w zwierzchnictwie zewnętrznym (udzielność), czyli prawie przedstawicielstwa narodu i zawiązywania stosunków z innemi narodami.

Podstawą prawa publicznego jest to, że daje ono władzy zwierzchniej, niezależnie od tego, kto ją sprawuje w danej chwili, idealnego i stałego przedstawiciela, uosabiającego cały naród. Taką osobą moralną jest państwo, które w ten sposób zlewa się w suwerenitetem [1]), a ten znów jest zasadniczym przymiotem państwa.

Ale ta potężna i plenna abstrakcja jest owocem powolnego rozwoju cywilizacji: ludzie często i długo utożsamiali władzę zwierzchnią z władzą lub zgromadzeniem, które ją posiadało. Tymczasem już starożytność klasyczna wzniosła się do właściwego pojęcia państwa; szczególnie Rzymianie, zapewne dzięki cechującemu ich gieniuszowi prawnemu, znaleźli je, zdaje się, bardzo wcześnie i niemal instynktownie [2]). Ale w tym powolnym procesie rozkładu, który wytworzył feudalne społeczeństwo, idea ta na długo zaginęła w mrokach zapomnienia — i trzeba było nowej pracy, aby odzyskała swe miejsce w prawie nowoczesnym [3]).

Z powyższego pojęcia państwa wypływają dwa ważne wnioski:

1) Władza publiczna (suwerenitet) winna mieć na względzie jedynie interes ogółu: w tym celu za podmiot jej przyjmuje się osobę fikcyjną, różną od wszystkich jednostek, składających naród, zarówno od urzędników i naczelników, jak od zwyczajnych obywateli.

---

[1]) *Loyseau*, Traité des seigneuries, r. II n° 6: «Zwierzchnictwo jest formą, dającą byt państwu; państwo i zwierzchnictwo, pojmowane w sposób konkretny, są to nawet wyrazy równoznaczne. Państwo zawdzięcza swą nazwę (Estat) temu, że zwierzchnictwo jest ową pełnią i szczytem potęgi, na którym państwo zatrzymuje się i utwierdza (s'arreste et establisse)».

[2]) *Mommsen*, le droit public romain, przekł. franc. Girarda, t. VI, cz. I, str. 341 i nast.

[3]) Patrz o tym u *Gierkego*, Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien, 1880, wyd. 2, 1901, str. 134, 189 i nast.

Jeżeli wszakże państwo zostaje wiecznym, niezmiennym i zawsze identycznym, dopóki istnieje naród, to przeciwnie, forma państwa, jak dopiero co zaznaczyłem, może się zmieniać. Co przez to mamy rozumieć?

Ponieważ państwo, ten podmiot piastujący władzę zwierzchnią, jest tylko osobą moralną, fikcją prawną, więc władzę muszą sprawować w jego imieniu osoby fizyczne— jedna lub kilka — któreby za nie decydowały i działały. Władza naczelna obok swego stałego i fikcyjnego piastuna koniecznie musi mieć drugiego, realnego i czynnego wyobraziciela, sprawującego zwierzchnictwo [1]). Ten w prawie konstytucyjnym nosi nazwę władcy, zwierzchnika (souverain). Wskazać, kto w państwie jest władcą w powyższym znaczeniu — znaczy to określić formę ustroju państwowego.

---

[1]) W Revue catholique des institutions et du droit (1901, str. 153), p. *de Vareilles-Sommières*, posługując się nieco scholastyczną djalektyką, krytykował ten ustęp mej książki, jak również inny ustęp, w którym nazwałem osobowość państwa potężną i owocną abstrakcją, powoli rozwijającą się z biegiem cywilizacji. Krytyk wnioskuje stąd (str. 154), że dla mnie ta osoba moralna «lubo fikcyjna, jest przecież realną» i «nie może pojąć, w jaki sposób sztuczne kłamstwo ma być cennym dobytkiem cywilizacji». Powtórzę w kilku słowacu swoją myśl, aby ją uczynić bardziej uchwytną. — Państwo jest rzeczywistością polityczną, bo jest najdoskonalszym wyrazem zwierzchnictwa, bez którego —zdaniem moim, nie może społeczeństwo istnieć, a prawo otrzymać należytej sankcji. Ale państwo nie jest i nie potrzebuje być osobą fizyczną lub grupą osób fizycznych. Ludzie z początku przez długi czas znali zwierzchnictwo o tyle tylko, o ile można je było utożsamiać z człowiekiem albo ludźmi, królem albo grupą arystokratyczną, i to wcielenie jest jeszcze dla tak wielkiego umysłu, jak Bodin doskonałą formą zwierzchnictwa. Dając zwierzchnośei (niezależnie od formy rządu) idealnego sprawcę, równie wiecznego, jak sam naród, zrobiono wielki krok naprzód. Oddano przynależne miejsce czasowym, chwiowym wyobrazicielom zwierzchności, wyobrazicielom, którzy ją w danej chwili sprawują; tym samym przestają już oni być właścicielami zwierzchnictwa, a sprawują je dla narodu, uosobionego w państwie — i tylko dla dobra ogółu winni je sprawować. Słynne słowa, przypisywane Ludwikowi XIV «l'Etat c'est moi» są właśnie zaprzeczeniem tej idei, którą uważam za potężną i owocną.

II.

Pod względem formy, pod względem charakteru władzy zwierzchniej państwa dzielą 1) na proste i mieszane, oraz 2) na jednolite (unitarne) i związkowe (federalne) [1]).

W państwie prostym zwierzchnictwo jest nierozdzielne i niepodzielne; zachowuje ono zupełną jedność. Podmiotem lub przedstawicielem władzy naczelnej bywa albo jedna osoba, albo też grupa mniej lub więcej liczna. Na tym polega podstawowa różnica między monarchią i rzeczą pospolitą. W czystej monarchji, która naturalnie jest zarazem dziedziczną, zwierzchnictwo ogniskuje się w ręku jednego człowieka, który też jest jedynym jego źródłem i posiada wszystkie jego atrybucje. Naodwrót, w państwie republikańskim podmiot władzy naczelnej jest zbiorowy. W rzeczypospolitej demokratycznej jest nim cały naród, w arystokratycznej lub oligarchicznej — pewna klasa narodu.

Pośrednie stanowisko między monarchją a rzecząpospolitą zajmują państwa, które nazywamy mieszanemi [2]); do nich należą wszystkie nowoczesne monarchje konstytucyjne. Tutaj władza naczelna nie ogniskuje się całkowicie w jednej osobie lub w podmiocie zbiorowym: sprawuje ją jednocześnie kilka podmiotów oddzielnych, które ją posiadają, jak gdyby niepodzielnie, w ten sposób, że wykonanie pewnych aktów zwierzchnictwa wymaga ich zgodnej woli. Temi podmiotami władzy naczelnej są: z jednej strony, król, z drugiej — jedno lub kilka przedstawicielskich zgromadzeń narodu, a z pośród nich sam naród wybiera przynajmniej jedno. Ale monarchia konstytucyjna występuje w dwuch najzupełniej różnych i jaskrawo odrębnych ty-

---

[1]) Zajmuję się tutaj tylko formami ustroju państwowego, spotykanemi u nowożytnych ludów cywilizowanych.

[2]) Nazwa gouvernements mixtes, użyta w tym znaczeniu, utrzymywała się drogą tradycji w w. XVI, XVII i XVIII; w Umowie społecznej J. J. Rousseau znajdujemy jeszcze rozdział (r. VII, księgi III), zatytułowany: Rządy mieszane (Gouvernements mixtes).

pach. W jednym wypadku naród, uznany za władzę naczelną, występuje w tym charakterze i dopuszcza monarchę do udziału w zwierzchnictwie, składając w ręce jego i w ręce jego spadkobierców częściowe sprawowanie najwyższej władzy. Najlepszy może przykład takiej kombinacji daje konstytucja belgijska z d. 7 lutego 1831 r. [1]). W drugim wypadku stosunek jest odwrotny. Mianowicie monarcha, który dotychczas był władcą absolutnym, mniej lub więcej dobrowolnie dopuszcza naród do udziału we władzy zwierzchniej, nadając pewne pełnomocnictwo zgromadzeniom reprezentacyjnym. Taką była pozornie Karta francuska z r. 1814, taką w rzeczywistości pruska konstytucja 31 stycznia 1850 roku [2]); chociaż bowiem rewizji jej dokonały izby, przez nią samą ustanowione, to jednak była ona narzuconą octroyée) przez władzę królewską. Pomimo pozornego pokrewieństwa są to dwa głęboko różniące się typy państw [3]). Monarchje konstytucyjne pierwszego rodzaju prawie i za-

---

[1]) Artykuły 25, 29 i 60; ob. *E.-R. Dareste* i *P. Dareste* Les Constitutions modernes, II wyd., t. I, str. 72 i nast. (poniżej cyt. w skróceniu: Dareste, Constitutions).

[2]) *Dareste*, Constitutions, t. I, str. 182. Istota Konstytucji królestwa włoskiego, lubo uzupełnionej nowemi prawami, jest ta sama; jądro jej tworzy statut, nadany królestwu Sardynji przez Karola Alberta 4 marca 1848 r.; Dareste, Consitutions, t. I, str. 598. Konstytucja hiszpańska 30 lipca 1876 r. (ibidem, I, tr. 619) została uchwalona przez kortezy po uprzednim wydaniu pronunciamento, które przywróciło monarchję; artykuł 59 głosi: Prawowitym królem Hiszpanji jest don Alfons XII z rodu Burbonów.

[3]) W szczególności wynika stąd, że w pierwszym wypadku monarcha nie może powołać się na żadną prerogatywę, którejby Konstytucja wyraźnie mu nie przyznawała; w drugim wypadku zachowują całkowitą moc wszystkie prerogatywy, których król formalnie się nie zrzekł. Zajmujące rozprawy nad tym przedmiotem toczyły się w sejmie niemieckim w styczniu 1891 r. Pozostawiam tutaj na uboczu rozbiór oderwanych tez, według których zwierzchnictwo jest niepodzielne i nierozdzielne; patrz *Gierke*, Johannes Althusius, str. 237 i nast. *E. Haucke*, Bodin, eine Studie über den Begriff der Souverainetät, 1884, str. 41 i nast. Nowoczesne monarchje konstytucyjne niezaprzeczenie polegają na podziale zwierzchnictwa, a państwa związkowe dopuszczają rozczłonkowanie władzy naczelnej na cząstki. Por. *Woodrow Wilson*, The State, Boston 1895 nº 1228, str. 635.

sadniczo zbliżają się bardzo do rzeczypospolitej [1]); natomiast w państwach drugiego typu zasada monarchiczna zawsze jest podstawą całego ustroju bez względu na nadane narodowi wolności.

Państwa, które dotychczas miałem na myśli, są państwami jednolitemi (unitarnemi) w tym znaczeniu, że w każdym z nich istnieje jedna tylko władza najwyższa, chociaż może ona posiadać niejeden podmiot. Jest tutaj jeden tylko zwierzchnik, rozkazujący we wszystkich dziedzinach wszystkim poddanym lub obywatelom. Państwo związkowe, przeciwnie, lubo nie sprzeciwia się prawdziwej jedności narodowej, dzieli swą zwierzchnią władzę. Jest to połączenie kilku oddzielnych państw, z których każde w zasadzie zachowuje na wewnątrz władzę naczelną, swoje własne prawa i swój rząd. Ale cały naród utworzony przez zjednoczenie oddzielnych państw, jako całość odrębna, stanow wspólne państwo związkowe (federalne), które również posiada rząd zupełny i którego obywatelami są wszyscy obywatele państw poszczególnych. Niektóre atrybucje władzy naczelnej konstytucja odbiera państwom poszczególnym i przenosi na rząd związkowy. Gdy państwo federalne działa w imię swego własnego zwierzchnictwa, nakłada

---

[1]) *Woodrow Wilson*, Congressional Govermment (przekł. franc. według 13 wydania amerykańskiego, Paryż 1900, str. 3). Najbardziej uderzający kontrast we współczesnym świecie politycznym daje się zauważyć nie między rządami republikańskiemi z prezydentem na czele i monarchicznemi, a między rządam kongresowemi z parlamentarnemi. Organami rządów kongresowych są komitety przy ciele prawodawczem; parlamentarne rządy sprawuje odpowiepzialne ministerjum». Ten właśnie typ monarchji konstytucyjnych miał zapewne na myśli Flanbert, gdy pisał w swej Correspondence (serja IV, str. 74): «Niech mi kto wskaże istotną różnicę pomiędzy temi pojęciami; współczesna rzeczpospolita i monarchja konstytucyjna są to pojęcia identyczne». Już w XVIII wieku Menteshiusz (Esprit des lois, ks. V, r. XIX) charakteryzował Anglję, jako kraj «gdzie pod formą monarchji kryje się rzeczpospolita», zaś Mably tak się wyraził o tym kraju (De la logislation ou principes des bois, 1776, t. II, srr. 51): «W czasach spokojnych, w warunkach normalnych wasz rząd zajmuje środek pomiędzy monarchją absolutną i wolną republiką; nie ciąży on ani ku jednej, ani ku drugiej stronie».

obowiązki bezpośrednio na całą ludność i na wszystkich obywateli. Dlatego może ono w pewnych kwestjach stanowić ogólne prawa, wyłączające, lub zastępujące w odnych dziedzinach prawodawstwo państw poszczególnych. Również władza związkowa wykonawcza rozkazuje bezpośrednio wszystkim w granicach swych atrybucji; sądy związkowe dopełniają tego układu. Zazwyczaj władza federalna reprezentuje ludność w jej stosunkach międzynarodowych; państwa poszczególne zewnętrznego zwierzchnictwa [1]) (udzielności) nie posiadają. Związkowa forma państwowa zdaje się szczególnie nadawać dla republik. Najwybitniejsze jej przykłady w historji współczesnej znajdujemy w Nowym Świecie; Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, na ich podobieństwo zorganizowane republiki Środkowej i Południowej Ameryki i Kanada (Dominion of Canada), która pomimo że zależy od monarchji angielskiej, w istocie tworzy rzeczpospolitę związkową [2]). W Europie związek szwajcarski od czasu wprowadzenia konstytucji 1848 r. jest rzecząpospolitą federacyjną. Atoli ta forma daje się zastosować i do państw monarchicznych. Cesarstwo Niemieckie, utworzone w myśl konstytucji 16 kwietnia 1871 r. składa się prawie wyłącznie z państw monarchicznych; tylko starodawne wolne miasta Lubeka, Brema i Hamburg posiadają ustrój republikański [3]).

Pomiędzy państwem jednolitym a związkowym środek zajmuje związek (federacja) państw. Związek jest zwykłym stowarzyszeniem lub stałą ligą kilku państw niezależnych,

---

[1]) O właściwościach i charakterze państw związkowych patrz piękne dzieło *Bryce'a* The American Commonwealth, t. I, r. II i IV; przekład francuski (uzupełniony przez autora) 1900, t. I, str. 12 i 36.

[2]) *Munro*, The Constitution of Canada, Cambridge 1889.

[3]) Zresztą cesarstwo niemieckie przedstawia dwa typy, wyróżniające je z pośród zwykłych państw związkowych: 1) jedna z gałęzi związkowej władzy prawodawczej, Rada Związkowa (Bundesrath), składa się nie z przedstawicieli, obieranych przez ludność państw oddzielnych, a z pełnomocników, mianowanych przez poszczególne rządy (art. 6); 2) prezydjum w związku należy do króla pruskiego, któremu przysługuje tytuł cesarza niemieckiego (art. 11).

z których każde zachowuje w całości swoje zwierzchnictwo. Zgodziły się one drogą umowy na to, że mają połączyć swe siły dla osiągnięcia pewnego celu, dla obrony pewnych interesów i zasad; że względem pewnych kwestji czy to wewnętrznych, czy międzynarodowych trzymać się będą tych samych zasad postępowania. Federację reprezentuje zgromadzenie, w którym zasiadają i obradują delegaci poszczególnych państw skonfederowanych. Jednak związek niewykonywa żadnej władzy nad poddanemi lub obywatelami tych państw; nie może ich sądzić ani obarczać podatkami, nie może im narzucać ustanowionych przez siebie praw. Związek tedy nie posiada władzy wykonawczej ani sądowej, nie ma nawet prawdziwej władzy prawodawczej, albowiem wszystkie jego postanowienia, o ile mają obowiązywać w państwach poszczególnych, muszą otrzymać ponowną sankcję od ich władców. W razie oporu jednego z państw pozostałe mogą wywrzeć na nie nacisk tylko groźbą wypowiedzenia wojny. Związek Niemiecki w latach 1815 — 1866 i Konfederacja kantonów szwajcarskich do roku 1708 [1]), oto są główne przykłady nowoczesnych związków państw. Podobny ustrój wprowadziły «Artykuły konfederacji i związku wieczystego», uchwalone w r. 1777 przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej [2]).

Dzieje uczą, że federacja państw, forma bardzo starożytna, wyprzedziła państwo związkowe właściwe nowym czasom; w następnej epoce federacja najczęściej bywała przygotowaniem do państwa związkowego: tak było w Stanach Zjednoczonych, w Szwajcarji i w Niemczech.

---

[1]) Szwajcarja dopiero w r. 1848 stała się rzeczywiście tym państwem związkowym. Traktaty z r. 1815 nadały konfederacji tylko ogólne pełnomocnictwa konieczne do utrzymania bezpieczeństwa na zewnątrz i wewnątrz kraju; ale był to dopiero zarodek państwa związkowego. Ob. *Blumer*, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, § 4.

[2]) *Bryce*, Amer. Commonw., t. I, ch. III; tłom, franc. t. I, str. 40, nast. *Rüttimann*, Das nordamerikanische Budesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Sweiz, §§ 26 — 41.

Analogiczny proces odbył się przed chwilą niemal w Australji.

Rok 1900 widział narodziny nowego państwa związkowego. Mówimy o Rzeczypospolitej Australskiej (Commonwealth of Australia). Przebyła ona te same fazy, co Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, ale przechodziła je w niezamąconym spokoju. Rzeczpospolita Australska wykluła się z jajka spokojniej jeszcze, niż przed laty Posiadłości (Dominion) Kanadyjskie [1]).

Początki tej ewolucji datują się, rzec można, od roku 1850, kiedy wydany został «Act for the better government of their Majesty's Australian colonies [2])». Wprawdzie dotyczył on tylko poszczególnych kolonji, jako odrębnych jednostek; ale upoważniał każdą z nich do rewizji swej konstytucji i wprowadzenia u siebie rządu reprezentacyjnego z gabinetem odpowiedzialnym. W ten sposób przyznano anglosasom w Australji poniekąd prawo rozporządzania swym losem, prawo inicjatywy w zakresie postępu na drodze konstytucjonalizmu. Zarazem umożebniono i ułatwiono każdemu ze stanów przyjęcie podobnej konstytucji: konieczna osnowa przyszłej federacji była gotowa.

Rząd angielski od samego początku widocznie popierał tę sprawę. Od r. 1851 do 1861 rządził całą Australją z jego ramienia gubernator Nowej Południowej Walji w charakterze gienerał-gubernatora, którego namiestnikami byli gubernatorzy pozostałych kolonij. Ale Australczycy nie poszli stanowczo po tej drodze, jakkolwiek w głównych koloniach w latach 1857 — 1863 rozwinął się ruch w kierunku federalizmu. Powodując się zazdrością kupiecką, ko-

---

[1]) Wśród licznych artykułów w czasopismach, poświęconych powstaniu nowego państwa ob. zwłaszcza: prof. *Kirkpatrick*, Constitution of the Commonwealth of Australia w The juridical Review, czerwiec 1900 oraz Ed. Picard, La République fédérale d'Australie (z przekładem Konstytucji) w Revue politique et parlementaire, maj 1901. Ob. także mowę Chamberlaina w izbie gmin z d. 14 maja 1900.

[2]) *Kirkpatrick*, loc. cit., str. 114.

lonie jedne przeciwko drugim zbroiły się w taryfy celne. Zdawało się, że pragnęły pozornie pozostawać odosobnione.

Gdy w r. 1881 ruch ożywił się powtórnie za podnietą sir Henryka Parkesa, pierwszego ministra Nowej Południowej Walji, rząd angielski sprzyjał mu w dalszym ciągu. Plan federacji, wygotowany przez sir Henryka Parkesa, został przedstawiony w r. 1883 Konwentowi australskiemu i uzyskał zatwierdzenie; w r. 1885 wcielony został do Aktu parlamentu angielskiego «O ustanowieniu Rady związkowej w Australji». Owocem była na razie zwykła federacja kolonij. «W dziejach Związku epoka ta bardzo przypomina okres historji amerykańskiej, który się ciągnie od początku Rewolucji do ustanowienia Konstytucji 1787 roku, kiedy to Artykuły Konfederacji (Articles of Confederation) luźnemi więzy kojarzyły ze sobą dziecięce jeszcze stany. Ówczesny Kongres nie miał ani wspólnego skarbu, ani wspólnego wojska. Udział delegatów nie był obowiązujący. Jeden lub kilka stanów mogły się oprzeć wykonaniu uchwały Kongresu, i każdy stan mógł w każdej chwili wystąpić z Konfederacji. Podobnie było w Australji. Rada związkowa posiadała tylko atrybucje doradcze i prawo wypowiadania opinji. Z pomiędzy 8 kolonji, nominalnie skonfederowanych, trzy tylko wysyłały reprezentantów na posiedzenia, i co gorsza, członkowie Rady byli nie obieralnemi przedstawicielami, mającemi zupełną swobodę głosu, a zwykłemi delegatami, których kolonje mianowały i zaopatrzały w instrukcje. Zbyteczna dodawać, że Rada, dotrzymując wierności zasadzie federalizmu, była bezsilną i nie można się było spodziewać, iż kiedykolwiek doprowadzi do skutku istotną unję konstytucyjną [1])».

Ta przejściowa faza ewolucyjna trwać miała niedługo Za sprawą sir Henryka Parkesa konferencja kolonialna zgromadzona w Londynie 1887 roku podjęła myśl nanowo, a w cztery lata później Konwent narodowy australski

[1]) *Kirkpatrick*, loc. cit., str. 117.

w Sidney przyjął projekt konstytucji związkowej, stanowiący nową «Rzeczpospolitę Australską (Commonwealth of Australia). Aliści w latach 1891 — 95 kilka kolonij uległo przesileniu finansowemu, które znowu opóźniło wyklucie się nowej federacji. W r. 1897 zgromadził się nowy Konwent. Podczas, gdy dawniejszy składał się ze zwykłych delegatów kolonji, członkowie ostatniego z 1897 r. zostali obrani przez ludność miejscową; wybory nie odbyły się tylko w Queenslandzie i w Australji Zachodniej. Konwent zwołany do Adelaidy, wygotował projekt, który nareszcie urzeczywistnił się; uprzednio jednak miał on być poddany w drodze referendum pod powszechne głosowanie ludności poszczególnych kolonji, co pociągnęło za sobą nową zwłokę. Do lipca 1900 r. przyjęło go pięć kolonji: Nowa Południowa Walja, Wiktorja, Australja Południowa, Queensland i Tasmanja. Australja Zachodnia wyraziła zgodę dopiero 1 sierpnia 1900 r., już po wniesieniu projektu do parlamentu angielskiego; jednak zastrzegła sobie, że będzie dopuszczona do związku narówni z krajami, które przyjęły projekt we właściwym czasie, co też istotnie nastąpiło [1]). Konstytucja, wypracowana przez australskich mężów stanu i uchwalona przez ludność Australji, mogła otrzymać moc prawną nie inaczej, jak na mocy aktu parlamentu brytańskiego. Na całej przestrzeni posiadłości angielskich zwierzchnictwo z mocy prawa przysługuje królowi i tylko izby angielskie lordów oraz gmin dzielą z nim to zwierzchnictwo. Tylko za zgodą zwierzchności, tłumaczoną przez autorów angielskich, jako delegacya, kolonie angielskie, jak Kanada lub Australja mogły zdobyć tę całkowitą niezależność polityczną, absolutną nieledwie niezawisłość, którą cieszą się obecnie.

Projekt konstytucji związkowej australskiej znalazł w parlamencie angielskim życzliwe, entuzjastyczne niemal przyjęcie w tym samym czasie, gdy ofiarowane kontygensy przez Australję na wojnę transwalską dawały świa-

[1]) Patrz proklamację królowej z d. 17 sierpnia 1900.

dectwo solidarności anglosasów, rozrzuconych na obszarze olbrzymiego imperjum. W zasadzie konstytucja całkowicie, w dosłownym brzmieniu i bez zmian została wcielona do aktu parlamentarnego, który ją zatwierdził [1]). A jednak mało brakowało, aby całe dzieło rozbiło się o jeden artykuł.

Nowa konstytucja zachowuje nieuszczuplone zwierzchnictwo korony nad prawodawstwem związkowym. Generał-gubernator, jako przedstawiciel króla, może założyć bezwzględne *veto* przeciwko każdemu prawu, przyjętemu przez obie izby Rzeczypospolitej, albo też zarezerwować je [2]), t. j. postawić w zależności od zgody korony. Król może nawet w terminie rocznym unieważnić każde prawo, na które gienerał-gubernator wyraził już swą zgodę [3]). Alew zakresie władzy sądowej Australczycy, zdaje się, żądali znacznego uszczuplenia prerogatyw korony. Podczas gdy w każdej jurysdykcji angielskiej, nawet w najwyższym sądzie Kanady apelacja ostateczna (final appeal, właściwie skarga kasacyjna lub prośba o rewizję) zawsze jest możliwa i zgłasza się albo do «Króla w Izbie Lordów», albo (gdy rzecz dzieje się w kolonji) — do Króla w Radzie Tajnej, art. 74 projektu konstytucji domagał się wyłączenia apelacji ostatecznej od wyroku najwyższego sądu związkowego, czyli Wyższego Sądu Australji, o ile sprawa dotyczyła interpretacji konstytucji związkowej albo konstytucji jednego ze stanów, i stronami interesowanemi—byli tylko Australczycy lub stany australskie. Taka dopuszczalność apelacji ostatecznej w świetle tradycyjnych zasad jest jedną z głównych oznak zwierzchnictwa, jedną z tych, które nie po-

---

[1]) An act to constitute the Commonwealth of Australia, 9 lipca 1900.

[2]) W Daily News z 25 kwiet. 1900 r. znajdujemy następujący komentarz tego terminu: «Rezerwacja w tym rozumieniu oznacza, że jeżeli w ciągu dwu lat następnych Korona nie wyrazi swej zgody, to bil staje się nieważnym i nieistniejącym. Gubernator Kolonji, którego bezpośrednie veto w praktyce również wyszło z użycia, jak veto królowej, może według swego uznania zakwestjonować każdy bil.

[3]) Art. 59.

zwalają, aby delegacja władzy przeobraziła się w jej odstąpienie (alienację). To też Anglicy zakładali protest, zaś większość delegatów Australji nie chciała odstąpić od swych pretensji; dochodziło nawet do pogróżek. Starcie zakończyło się polubownie. Australczycy w zupełności niemal osiągnęli czego żądali; ale nowa redakcja uwydatniła właśnie to, co korona zachowuje i znów postawiła dopuszczalność apelacji, jako zasadę ogólną, która w danym razie podlega tylko nieznacznemu ograniczeniu [1]).

Tak ukonstytuowało się w łonie imperjum brytańskiego nowe państwo prawie niezależne, mające wielką przyszłość przed sobą. Korona i parlament angielski szły tutaj za wskazówkami swej zręcznej i liberalnej polityki; troskliwie zastrzegając sobie niektóre niezbyt uciążliwe dla kolonistów prerogatywy, zachowały pod swym panowaniem wielkie kolonje, którym sam rozrost już zapewniał niepodległość. Nowe państwa, jak Kanada, Australja to prawdziwe republiki związkowe; ale metropolja, nie odmawiając im tego charakteru, umie wynaleźć lub podsunąć im nazwy, nie stojące w zbyt rażącej sprzeczności z ustrojem monarchicznym. Federacji kanadyjskiej rząd królewski dał niewyraźną nazwę Posiadłości (Dominion), Związkowi australskiemu przyznał tytuł Rzeczypospolitej (Commonwealth), który przypomina wprawdzie starą rzeczpospolitę purytańską i rządy Kromwela, niekoniecznie jednak jest synonimem ustroju republikańskiego [2]). Od kilku lat angielscy

---

[1]) Art. 74. W sprawach, dotyczących kompetencji władz konstytucyjnych Rzeczypospolitej oraz władz jednego lub kilku Stanów, «żadna apelacja do wyroku Wyższego Sądu do Królowej (Króla) w radzie nie jest dozwolona, o ile sam Wyższy Sąd nie orzecze, że kwestja należy do tych, które winny być rozstrzygnięte przez J. K. Mość w Radzie. To też Wyższy Sąd, jeżeli dla jakiegokolwiek powodu uzna to za potrzebne, może wydać stosowne zaświadczenie, poczym apelacja do królowej w Radzie będzie otwarta bez jakiegokolwiek innego upoważnienia».

[2]) W «Daily News» z d. 2 lutego 1901, czytamy następującą notatkę znamienną: «Od czasu wstąpienia na tron J. K. Mości żywo zajmowano się kwestją (o której nieraz jeszcze będzie mowa): czy Edward VII, król Wielkiej Bry-

mężowie stanu, i to najpoważniejsi, zwiastują w przyszłości olbrzymią federację anglosaską, która obejmie niewątpliwie zjednoczone królestwa i wielkie republiki kolonialne, federację, dającą każdemu krajowi udział we władzy naczelnej, całemu zaś Imperjum wspólny rząd reprezentacyjny.

Jakkolwiekbądź, australska konstytucja federalna weszła już w życie. Proklamacja królewska ogłosiła nominację gienerał-gubernatora, który mianował ministrów. Obrano dwie izby parlamentu; pierwszą ich sesję otworzył książę Yorku, wysłany w tym celu przez zmarłą królowę i następnie, już jako domniemany następca tronu, zatwierdzony w tej misji przez Edwarda VII. Zatrzymałem się dłużej nad tą kwestją nietylko ze względu na doniosłość, jaką w naszych czasach zdobywa federalizm, ale i dlatego, że nieraz będziemy się powoływali na ustawę australską, najmłodszą w rzędzie konstytucji spółczesnych. Jest ona niezmiernie ciekawą nietylko dla teoretyka federalizmu. Daje nowy przykład zastosowania systemu dwuizbowego, ciekawy zwłaszcza dla wszystkich demokracji. Łączy formę związkową z rządem reprezentacyjnym; kombinacja ta, spotykana już przedtym w Kanadzie zasługuje tutaj na szczególną uwagę ze względu na środowisko nawskroś demokratyczne, w którym znalazła zastosowanie. Nakoniec, w większym stopniu, niż inne karty kolonialne angielskie wprowadza system pisanej i niewzruszonej konstytucji.

---

tanji i Irlandji, ma być obwołany królem Kanady, królem Australji i z czasem (mniejsza o to, kiedy) — królem Południowej Afryki. Żądania takie sięgają na 30 lat wstecz, do czasów, kiedy został wydany Akt o Posiadłościach Kanadyjskich. Wiemy, że główny twórca Dominion, sir John Macdonald pragnął raczej nazwy Królestwa. Dzisiaj pomysł podobny naturalnie może się zrodzić tylko w tej klasie ludzi, której reakcyjne dążności zdradza nowy duch militaryzmu. Ale niepodobna przypuścić, aby taka myśl mogła powstać w głowie kanadyjczyka albo australczyka. Kanada to Dominion, Australja — to Rzeczpospolita, i niemasz dla nich szlachetniejszej nazwy. Nie sądzimy, aby ktoś, obeznany z dziejami Dominion i Rzeczypospolitej, mógł z jednym lub drugą łączyć pojęcia, które nasuwa nazwa królestwo».

§ 2. Rząd i forma rządu.

Wyraz «rząd» (rządy)[1]), jak to niżej zobaczymy posiada w prawie konstytucyjnym rozmaite znaczenia. Atoli w swym właściwym i ogólnym znaczeniu określa on sprawowanie władzy publicznej przez zwierzchnika; jest to zwierzchnictwo w praktycznym zastosowaniu[2]). Takie sprawowanie władzy ma na celu wykonywanie czynności, właściwych państwu i polegających głównie na zabezpieczeniu, obronie narodu od napadów z zewnątrz, na utrzymaniu wewnętrznego porządku i wymierzaniu sprawiedliwości. Ale sprawowanie władzy rozmaicie możemy sobie wyobrazić; niezależnie od natury zwierzchnika, może ono przejawiać się w różnoraki sposób. Stąd różne formy rządów, których znów nie należy mieszać z różnemi typami państw. Ta sama forma rządów może istnieć w rozmaitych pod względem ustroju państwach, że tu wymienię dla przykładu rządy parlamentarne lub gabinetowe (gouvernement de cabinet), które poznamy później i które w naszych czasach spotykamy jednocześnie w wielu monarchjach konstytucyjnych i w rzeczypospolitej francuskiej. Oto kilka myśli ogólnych na ten temat.

I.

Pod względem zasadniczym, możemy sobie wyobrazić dwa możliwe sposoby sprawowania władzy najwyższej,

---

[1]) Nazwę «gouvernement« oddajemy przez rząd (w liczbie pojedynczej), gdy oznacza on organ lub organizację władzy zwierzchniczej; przez rządy (liczba mnoga) rozumiemy sprawowanie tej władzy przez zwierzchnika, sposób lub system rządzenia np. «rządy gabinetowe», «rządy sejmikowe» (przyp. tłum.).

[2]) *Homersham Cox*, The British Commonwealth, Londyn 1854, str. 35: «Przez rządy rozumiemy czynność, którą wykonywa władza, działająca jako przedstawicielka niezawisłej zbiorowości». J. J. Rousseau: Lettres écrites de la Montagne, cz. I, list 5: «W monarchjach, gdzie władza wykonawcza skojarzona jest ze sprawowaniem zwierzchnictwa, rząd stanowi najwyższy władca, działający przez ministrów, przez radę lub przez organizacje, bezwzględnie od jego woli zależne».

Zwierzchnik (król lub zgromadzenie) bądź rozporządza nią dowolnie, według własnego uznania, wyrokując i wydając wszelkie postanowienia stosownie do okoliczności chwili, bądź też, przeciwnie, pewne stałe i z góry znane zasady w każdym poszczególnym wypadku warunkować będą decyzję władcy najwyższego. Te stałe zasady, nadające kierunek zjawiskom rzeczywistym, ile że źródłem ich nie jest ta siła społeczna żywiołowa, poniekąd tajemnicza, którą nazywamy zwyczajem, albo też religja — sam tylko władca naczelny może stanowić, i w tym razie są niemi prawa stanowione (les lois). Pierwszą formą rządów są rządy despotyczne lub samowładne; drugą stanowi sama istota wolności politycznej; możemy ją nazwać rządami legalnemi [1]).

Nawet wtedy, gdy zwierzchnictwo należy do ludu, niemasz prawdziwej wolności, jeżeli zgromadzenie ludowe może dowolnie przedsięwziąć przeciwko obywatelowi środki, niezgodne z prawem ogólnym [2]). Opiekuńcza moc prawa spoczywa w samym jego pojęciu. Wistocie, prawo można określić tak: jest to nakaz lub zakaz, wydany przez zwierzchnika, nie w interesie jednostki, lecz ogółu, nie dla jednostki konkretnej, a dla wszystkich na przyszłość i na

---

[1]) *Montesquieu*, Esprit des lois, ks. XI, r. 3. «W państwie, to jest w społeczności, gdzie prawa mają, nie może wolność zawisnąć tylko na możności czynienia, co kto chcieć powinien, i na tym, żeby nie być przymuszonym tego czynić, czego chcieć niepowinien. Wolność jest prawo czynienia wszystkiego, cokolwiek pozwolone prawami; a gdyby mógł czynić obywatel, czego też bronią, jużby nie miał wolności, bo równo drudzyby mieli tę władzę» (przekł. polski z r. 1777-go). *J. J. Rousseau*, Lettres écrites de la Montagne, cz. II, l. 8: «Niemasz więc wolności poza prawem, ani tam, gdzie jest ktoś wyższy nad prawa; nawet w stanie natury człowiek jest wolny jedynie dzięki prawu naturalnemu, które rozkazuje wszystkim. Lud wolny słucha, ale nie służy; ma naczelników, ale nie panów; jest posłuszny prawom i tylko prawom; na mocy praw też odmawia posłuszeństwa ludziom». Konstytucja 1791 r., tyt. III, r. II, sekc. I, art. 3. «We Francji niema władzy wyższej ponad władzę prawa. Król panuje tylko na mocy prawa i tylko w imię prawa może domagać się posłuszeństwa».

[2]) Takie postanowienia specjalne znane były u greków pod nazwą ψηφίσματα, u rzymian — pod mianem przywilejów (privilegia). Ale tak jedni, jak drudzy przedsiębrali przeciwko nim środki ostrożności. Demostenes (In Ari-

BIBLIOTEKA

zawsze [1]). W takich warunkach prawo oczywiście nie może być niesprawiedliwym i zawczasu może być znane wszystkim tym, którzy je przekraczają. Bezwątpienia, sama istota władzy zwierzchniej wymaga, aby rządca najwyższy nie był związany ustawami, t. j., aby je zawsze mógł cofnąć lub zmienić. Ale póki ustawy istnieją, stanowią reguły, któremi się władza kieruje. Epoka, w której żyjemy, zupełnie niemal odmawia zwierzchnikowi prawa wstrzymywania w poszczególnych wypadkach zastosowania przepisu nie uważnionego, a ograniczając działanie prawa wstecz, zapobiega stosowaniu nowych przepisów do faktów, dokonanych przed ich ogłoszeniem, ilekroć to może zaszkodzić interesom uprawnionym.

Różnicę i przeciwieństwo tych dwuch typów — rządów samowładnych i rządów legalnych zauważono i uwydatniono bardzo wcześnie. Nie cofając się wstecz do starożytności klasycznej, znajdujemy w Wiekach Średnich ocenę ich i porównanie w dziele «De regimine principum«, przypisywanym św. Tomaszowi z Akwinu: rządy legalne, noszące nazwę regimen politicum i skądinąd uznane za niezgodne z władzą królewską (dominium regale), są przedstawione jako niższe od rządów samowładczych, w których

---

stokrat.) przytacza z tego powodu dwie znamienne ustawy: Μηδὲ νόμον ἐπ' ἀνδρὶ ἐξεῖναι θεῖναι ἐὰν μὴ τὸν αὐτὸν ἐφ' ἅπασιν Ἀθηναίοις. Ψήφισμα δὴ μηδὲν μήτε βουλῆς μήτε δήμου νόμου κοριώτερον εἶναι. Znany jest przepis XII tablic, znoszący privilegia. W dawnej monarchji francuskiej król-prawodawca mógł nadawać przywileje (privilèges), t. j. prawa obowiązujące tylko względem niektórych osób i stanowiące wyjątek w stosunku do prawa powszechnego.

[1]) Jednak we wszystkich krajach spotykamy prawa, wydane tylko na pewien określony przeciąg czasu. Najczęściej wszakże są one prawami tylko formalnie, właściwie zaś są to rozporządzenia administracyjne wydane przez władzę prawodawczą. Ponieważ ustawa w swym normalnym pojęciu jest ogólną a sprawiedliwą regułą prawa, nie widzimy powodu, dlaczego twórcy jej mieliby myśleć o ograniczeniu jej władztwa do pewnego określonego terminu. Może się tylko zdarzyć niekiedy, że pod naciskiem wielkiego niebezpieczeństwa lub nagłej a nieodbitej potrzeby prawodawca wydaje prawo wyjątkowe (loi d'exception), o którym wie, że sprzeciwia się prawdziwym zasadom zwykłej sprawiedliwości. Wówczas oczywiście ogranicza czas jego trwania, jednocześnie z góry zapewniając powrót do prawa w całej jego rozciągłości.

mądrość monarchy, wyzwolona z pod prawa, może postępować dowolnie na podobieństwo mądrości boskiej [1]). Wprawdzie w znaczeniu przeciwnym, szczególnie u Anglików, rozwijało się pojęcie monarchji prawdziwie legalnej, t. j. takiej, w której panujący jest związany przez ustawy [2]). We Francji pisarze, którzy w drugiej połowie XVI wieku rozwijali teorje wolności politycznej, bronili energicznie zasady monarchizmu legalnego [3]). Ale francuskie prawo publiczne przynajmniej w znacznej części przyjęło zasadę przeciwną. Jedna z jego maksym, zapożyczonych z Digestów [4]) głosi: princeps legibus solutus est. Jednym z wniosków, wysnuwanych z niej był ten, że jeżeli urzędnicy panującego i sędziowie muszą działać i sądzić według praw, to król, przeciwnie, wolny jest od tego, gdy występując bezpośrednio i osobiście, wydaje polecenia, decyzje lub wyroki [5]). Zasada ta znajdowała zastosowanie w najczystszej formie w lettres de cachet, które często zawierały rozkaz wygnania albo uwięzienia bez sądu, które mogły nadto zawierać wszelki inny wyraz dowolnego postanowienia króla [6]). Wprawdzie w XVII i XVIII wieku głoszono wszędzie, że król winien poddać się zasadzie poszanowania

---

[1]) *Thomas Aquinatis*, De regimine principum libri quatuor, Lejda 1630 r. ks. II, r. 8, 9; ks. III, r. 20; ks. IV, r. 1.

[2]) *Bracton* (w w. XIII). De legibus et consuetudinibus Angliae libr. quatuor L., III, r. 9, § 3. Pollock i Maitland: History of the english law, t. I, str. 160 i nast.

[3]) Patrz zwłaszcza Vindiciae contra tyrannos sive de principis in populum populique in principem legitima potestate, dzieło, powszechnie przypisywane Hubertowi Languet, 1600, kw. III, str. 90. De jure magistratuum in subditos et de officio subditorum ergo magistratus, kw. VI, str. 253 — dzieło niewiadomego autora.

[4]) L. 31, De de leg. I, 3.

[5]) *Bodin*, les six livres de la République, str. 431, 434, 612, 623.

[6]) Ob. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. IV, str. 438. List taki zawsze wskazywał na czyn, który mógł być dokonany tylko przez osobę w liście wymienioną. Król rozkazywał jej udać się na pobyt do swych posiadłości ziemskich, do pewnego miasta, albo do pewnego więzienia. Oczywiście wezwaniu dodawał powagi przymus.

praw [1]). Ale postępowanie według innego systemu pomimo to nie ustawało i lettres de cachet zostały zniesione dopiero przez Zgromadzenie Ustawodawcze [2]).

Łatwo z tego wszystkiego wyrozumieć, że władza prawodawcza wśród innych atrybucji zwierzchnictwa posiadła przewagę wciąż wzrastającą: przez prawodawstwo władza zwierzchnia samą siebie krępuje poniekąd i ogranicza. Władza prawodawcza jest regulatorem państwa. Bardzo wcześnie zaczęła się ona wyodrębniać z pośród innych atrybucji zwierzchnictwa i prawie zawsze spoczywała w rękach organów specjalnych lub przynajmniej zachowywała sobie właściwe uroczyste formy. Drogą naturalnego rozwoju organów społecznych i specjalizacji czynności proces ten wyprzedził u wszystkich ludów ucywilizowanych na wiele, wiele wieków chwilę, w której zaczęto zastanawiać się nad kwestją podziału władz.

Wszystkie inne atrybucje władzy najwyższej, dające się streścić w ogólnym prawie rozkazywania i przymusu, zostały złączone — tworząc drugą władzę w państwie, którą Rzymianie nazywali imperium [3]), a narody nowożytne zwą władzą wykonawczą, określając w ten sposób, że tam, gdzie istnieją prawa, jedyną jej funkcją jest wprowadzenie ich w życie. Aczkolwiek podległe w tych granicach władzy prawodawczej, imperium ma nad nią naturalną i konieczną przewagę; gdy bowiem władza prawodawcza działa

---

[1]) Ob. np. z jednej strony *Bossueta* Politique tirée des propres paroles de l'Écriture sainte, ks. I, art. 4; ks. VIII, art. 2; ks. IV, art. I, z drugiej — *Mably*, Des droits et des devoirs du citoyen, Kehl 1789, list 12, str. 69: »Powiadamy, że monarcha jest najwyższym prawodawcą i tym samym uznajemy go za pana; ale dodając, że musi on rządzić zgodnie z prawem, pochlebiamy sobie, że tylko prawu jesteśmy posłuszni... Ten frazes, którego zagadkowej treści żadne potężne zgromadzenie nie śmie bronić inaczej, jak za pomocą próśb i modlitwy, nie powstrzymuje zazdrosnego o swą władzę, ambitnego, upartego lub srogiego monarchy od prób rządzenia według własnego uznania.

[2]) Dekret z 16 — 20 marca 1790, art. 10.

[3]) Różnicę między imperium i prawem dobitnie wyraża Tacyt w następującym ustępie: «Minui jura quotiens gliscat potestas nec utendum imperio ubi legibus agi possit».

z przerwami — nawet w państwach współczesnych, gdzie wytwórczość prawodawcza staje się coraz obfitszą, działalność władzy wykonawczej z konieczności jest ciągłą; jej działanie nie może ustawać na chwilę, podobnie jak nie ustaje życie narodu. Dodać należy, że od całokształtu funkcji, stanowiących imperium, zazwyczaj oddziela się mniej lub więcej zupełnie jedna jeszcze czynność władzy najwyższej — sądownictwo cywilne i karne. Atrybucja ta otrzymuje osobne organy lub przynajmniej przybiera specjalne formy. Jest ona również naturalnym wytworem ewolucji społecznej; badając podział władz, zajmiemy się zagadnieniem, czy oddzielenie się sądownictwa od władzy wykonawczej jest logicznym i prawnym postulatem.

Bezwątpienia, konstytucje nowoczesne zmierzały głównie do tego, aby wytworzyć taką formę państwowości i taki system rządu, któryby dawał dobre prawa i zapewniał poszanowanie praw, już ustanowionych [1]). System podobny byłby dostateczną rękojmią wolności, gdyby można było zawczasu podciągnąć pod prawo wszystkie akty władzy zwierzchniej. Ale do tego jeszcze daleko; wiele aktów wykonawczych i to częstokroć najdonioślejszych, z konieczności usuwa się z pod tego rodzaju regulacji. Niepodobna oznaczyć zgóry, kiedy należy wypowiedzieć wojnę, kiedy i na jakich warunkach zawrzeć pokój, jak ma być prowadzona wojna lub rokowania przy zawarciu traktatu i jaką będzie jego treść. Prawo doskonale może określić, jaki wiek i jakie oznaki uzdolnienia konieczne są do zajmowania urzędu publicznego; ale jeżeli waruuki te zostały dopełnione, zamianowanie urzędnika wymaga koniecznie osobistego wyboru, którego prawodawca nie zdoła unormować.

Prawo wykonywania tych aktów i połączona z nim

---

[1]) *J. J. Rousseau*, Letres écrites de la Montagne: «Wszelkie zapory, jakie w rzeczach pospolitych stawia się władzom urzędniczym na to są tylko stworzone, aby bronić przed zamachami świętą dziedzinę praw; urzędnicy są sługami praw a nie samowładnemi panami; powinni ich strzec, a nie gwałcić.

władza dyskrecjonalna należy naturalnie do władzy ciągłej, a zatym władzy wykonawczej [1]); tam zaś, gdzie władzę tę posiada nie sam zwierzchnik, a jego przedstawiciel, najlepszą możliwą rękojmię przeciw nadużywaniu pełnomocnictw dyskrecjonalnych stanowi dobrze zorganizowana odpowiedzialność władzy wykonawczej. W dalszym ciągu zobaczymy, że we współczesnych konstytucjach, gdzie władza prawodawcza spoczywa w rękach zebrań obieralnych, dla ważności najdonioślejszych aktów jest wymagane upoważnienie lub zatwierdzenie przez owe zebrania: prawo we właściwym słowa tego znaczeniu jest tutaj pozbawione głosu, posiada go tylko władza prawodawcza.

Francuska literatura prawa administracyjnego nadaje takim z konieczności dowolnym aktom nazwę zarządzeń (actes de gouvernement) lub dowolnych aktów administracji (actes arbitraires d'administration). Nauka musiała zająć się ich zbadaniem i klasyfikacją, albowiem akty te usuwają się zarówno z pod kontroli sądów jak z pod kontroii prawa, przed żadną też juryzdykcją administracyjną nie mogą być zaskarżone [2]).

II.

Rządy, jako sprawowanie władzy publicznaj przez zwierzchnika, miewają dwie bardzo różnorodne formy, skąd wypływa nowy zasadniczy podział rządów: albo zwierzchnik we własnej osobie sprawuje władzę publiczną, co się

---

[1]) Ob. następujący ustęp z «Mémoires du chancelier Pasquier, t. I, str. 147: «Co się zaś tyczy pierwszego Konsula, ten otwarcie oznajmił, że pozostawia sobie wszystko to, co właściwie należy do czynności władzy wykonawczej, co ma związek z wojną i wojskiem — a za tym idzie — dodał — że również wszystko to, co wiąże się ze stosunkami zewnętrznemi».

[2]) *Hauriou*, Précis de droit administratif, wyd. III, str. 282; Ducrocq, Cours de droit administratif et de la législation française des finances, wyd. VII, t. I, str. 87 i nast. W przyszłości uda się może bardziej jeszcze zmniejszyć tę resztę samowoli rządu i za pomocą nowych kombinacji rozciągnąć moc prawnych przepisów na niektóre z «dowolnych aktów administracji»; niektóre z nich wszakże zapewne nigdy nie dadzą się unormować.

nazywa rządami bezpośredniemi, albo też przelewa jej sprawowanie na przedstawicieli, których postanowienia są wtedy zarówno obowiązujące, jak w tym wypadku, gdyby pochodziły od samego zwierzchnika. Są to rządy reprezentacyjne (przedstawicielskie), które znów dwojako mogą być pojmowane. Niekiedy władca naczelny rzeczywiście przenosi atrybucje zwierzchnictwa całkowicie lub częściowo, na krótszy lub dłuższy przeciąg czasu, na wybranych przedstawicieli, tak, iż ci ostatni działają zupełnie niezależnie [1]) i nie mogą być odwołani według upodobania mocodawców. Niekiedy znów, przeciwnie, przedstawiciele zwierzchnika są zwykłemi delegatami, którym może on zgóry podyktować decyzję i których może według swego uznania odwołać, podobnie jak mocodawca odwołuje swego pełnomocnika. W tym wypadku istnieją tylko pozory rządów reprezentacyjnych, w istocie zaś jest to rząd bezpośredni, tylko jakby ukryty, ponieważ przedstawiciel w rzeczywistości jest jedynie posłusznym narzędziem.

Ta alternatywa rządów bezpośrednich lub reprezentacyjnych jest zrozumiałą tylko odnośnie do bezpośrednich przejawów władzy naczelnej. Daje się ona zastosować do władzy prawodawczej, do najogólniejszych rozporządzeń przewodnich władzy wykonawczej; możemy ją sobie wystawić, nawet gdy chodzi o rozstrzygnięcie kwestji spornej za pomocą wyroku sądowego. Ale, jeżeli akty władzy wykonawczej dotykać mają każdej poszczególnej jednostki, jeżeli chodzi o organizację sił wojennych, o kierownictwo nad niemi, o rozkład i ściąganie podatków, o wykonanie wyroków sądowych i t. d., to zawsze i koniecznie potrzeba agientów tak wyższych, jak podwładnych, pośredniczących pomiędzy zwierzchnikiem i poddanemi. Ci niezbędni agienci, otrzymujący pośrednio jedni w rozleglejszym, inni w szczuplejszym zakresie władzę publiczną, są w zasadzie zwyczajnemi wysłannikami. Postępowanie ich nigdy nie zależy jedynie od ich woli: kierunek działalności nadaje

[1]) O ile, naturalnie, prawo nie krępuje ich postępowania.

rząd; taka działalność zwykle nazywa się administracją; tym samym różni się ona logicznie od rządów. Społeczeństwo polityczne jest niby potężna i złożona machina: rząd jest w niej motorem, agienci administracji — organami transmisji i kołami zębatemi machiny.

Rząd bezpośredni stanowi istotę czystej monarchji. Monarcha sprawuje w niej władzę prawodawczą, zasięgając tylko rady u ludzi, przez siebie wybranych. Wprawdzie wykonywa on swe postanowienia za pośrednictwem ministrów, ci jednak we wszystkim stosują się do jego woli; może według upodobania odwołać ich lub unieważnić ich zarządzenia. Wreszcie, jeżeli mianuje sędziów, którym wymiar sprawiedliwości powierza, to zawsze pozostawia sobie prawo zastępowania ich i sądzenia we własnej osobie; przytym zawsze może kasować ich wyroki. Inaczej rzecz się ma, kiedy władcą najwyższym jest znaczna liczba osób. Rząd bezpośredni nie może tu wykonywać większej części aktów zwierzchnictwa. Zgromadzenie ludowe i wogóle każde liczne zebranie może oczywiście powziąć pewną decyzję, ale nie może samo jej wykonać, to też musi każdorazowo polecać czynność wykonawczą swym wysłannikom; a jeśli władza publiczna często musi występować z interwencją, to każdorazowi wysłannicy siłą rzeczy przedzierzgają się w urzędników stałych [1]). Sprawowanie władzy wykonawczej powołuje do życia rządy reprezentacji. Wymia-

[1]) *Rousseau* przypomina o tym swym gienewskim współobywatelom w Lettres écrites de la Montagne, cz. I, list 8: «Stało się u was, panowie, to, co się dzieje we wszystkich rządach, do waszych rządów podobnych. Najpierw władze prawodawcza i wykonawcza, stanowiące zwierzchnictwo, nie są odeń odrębne. Naród, zwierzchnik, sam we własnej osobie wyraża swą wolę i sam ją wykonywa. Lecz wkrótce niedogodności udziału wszystkich we wszystkim zniewalają lud do powierzenia czynności wykonawczej niektórym ze swego łona. Po wypełnieniu swych obowiązków ci urzędnicy zdają sprawę z urzędowania i wracają na stanowisko zwykłych obywateli. Takie polecenia stopniowo stają się coraz częstszemi. Niepostrzeżenie tworzy się stały organ zbiorowy. Stały zaś organ nie może czynić sprawozdań z każdej poszczególnej czynności, podaje więc do wiadomości tylko czynności najważniejsze a wkrótce zupełnie zaprzestaje sprawozdań.

rem sprawiedliwości zgromadzenie ludowe samo może się zajmować, póki naród jest nieliczny, a prawo obowiązujące nader proste i powszechnie wiadome; ale kiedy procesy zaczynają się mnożyć, a prawodawstwo komplikować, staje się to praktycznie trudnym do urzeczywistnienia. Dla wielkiego narodu jest to wprost niemożliwym: nie sposób zgromadzić naród cały dla rozstrzygania sporów: tutaj powstaje konieczność rządów reprezentacyjnych [1]). Pozostaje władza prawodawcza, moc uchwalania praw. Materjalne trudności nie stoją na przeszkodzie temu, aby ją sprawował sam naród. Bezwątpienia społeczeństwo wielkie i cywilizowane potrzebuje praw zkomplikowanych, opartych na danych nauki, musi więc powierzać ich opracowanie i redakcję swym przedstawicielom; zawsze jednak można je oddać pod głosowanie ogółu. U narodów współczesnych kwestja bezpośrednia rządów w sprawach prawodawczych nie jest jeszcze rozstrzygnięta; powrócimy do niej w przyszłości.

Takie są te typy rządów, które można nazwać zasadniczemi; przy badaniu teorji podziału władz, będziemy mogli zaznaczyć inne jeszcze formy, stanowiące poddziały rządów reprezentacyjnych.

III.

Wspomniałem już wyżej [2]), że wyraz «rząd» bywa używany w kilku znaczeniach. W znaczeniu ścisłym i specjalnym oznacza on władzę wykonawczą i jej bezpośrednie organy. Jest to znaczenie bardzo rozpowszechnione w mowie potocznej, właściwe i językowi prawa konstytucyjnego; taki też posiada ono sens we francuskiej ustawie konstytucyjnej

---

[1]) Jedno z najwybitniejszych zjawisk rządów bezpośrednich w dziedzinie sądownictwa przedstawia jurysdykcja karna, przez kilka stuleci wykonywana nad rzymskiemi obywatelami za pośrednictwem komicjów. Wprawdzie chodziło tutaj o jedno tylko miasto, ogół zaś urządzeń ukształtował się w ten sposób, że sąd ludowy rzadko kiedy znajdował sposobność do wystąpienia czynnego.

[2]) Str. 16.

z d. 16 lipca 1875 r.[1]). Dwojakie jest pochodzenie tego znaczenia. Przedewszystkim, chociaż władza prawodawcza jest prawdziwym regulatorem zwierzchnictwa, to ostatnie przecież działa na obywateli głównie za pośrednictwem władzy wykonawczej, Tylko ona jest ciągła i przejawia się w aktach specjalnych. Dlatego też jest rzeczą zrozumiałą, że ludzie, oceniając atrybucje zwierzchnictwa w sposób konkretny a jednostronny, sądzą, iż właśnie władza wykonawcza kieruje polityką, t. j. sprawuje r z ą d y. Czyż nie ona przytym zabezpiecza porządek wewnętrzny, a w stosunkach zewnętrznych zapewnia spokój i prowadzi wojnę?

Z drugiej strony J. J. Rousseau, który wywarł tak olbrzymi wpływ na teorję i terminologję prawa konstytucyjnego, zgodnie ze swym ogólnym poglądem na istotę rządu takie właśnie znaczenie nadawał wyrazowi gouvernement, widząc istotne i wyłączne jego zadanie w czynności wykonawczej. Jego zdaniem zwierzchnictwo, które z istoty swej należy do narodu i może być legalnie sprawowane tylko bezpośrednio, znajduje swój wyraz tylko w prawodawstwie. Naród, jako zwierzchnik, może tylko stanowić prawa, t. j. wydawać w oderwanej formie postanowienia, stosujące się do wszystkich i dotyczące przedmiotów ogólnego znaczenia; nie może on powziąć postano-

[1]) «Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza prawa w przeciągu miesiąca, po odesłaniu do rządu ostatecznie przyjętego prawa». Por. ustawę konstytucyjną z 14 sierpnia 1884 r., art. 2. «Republikańska forma rządu nie może być przedmiotem rewizji». W angielskim systemie parlamentarnym wyraz government oznacza ministerjum, gabinet. W tym samym sensie wyraz gouvernement bywa używany we Francji, a nawet, zdaje się, trafił do tekstu jednego przynajmniej prawa — prawa 1 lipca 1887, którego art. 3 opiewa: «Corocznie rząd na mocy uchwały rady ministrów ogłaszać będzie w Journal Officiel, jakie czynności będą powierzone audytorom II klasy i t. d.» Zatym postanowienie takie jest ogłaszane nie jako dekret Prezydenta Rzeczypospolitej, wydany na radzie ministrów, a jako dezyzja, pochodząca wprost od tej rady; ob. naprz. Journal Officiel z 8 lutego 1895 r., str. 739: rada ministrów na posiedzeniu d. 2 lutego 1895 r. zgodnie z artykułem 3 prawa 1 lipca 1887 r. postanowiła i t. d...»

wienia w kwestji poszczególnej i względem pewnej określonej osoby [1]). Tylko pod tym warunkiem wola ogólna, której wyrazem jest prawo, może być sprawiedliwą. Ponieważ zaś wykonanie praw z konieczności składa się z oddzielnych aktów i decyzji, wyłącznie dotyczących tej lub innej jednostki, więc w mniemaniu Rousseau naród, jako zwierzchnik, nie może sprawować władzy wykonawczej. To też oddaje on tę władzę specjalnym funkcjonarjuszom, i ta siła społeczna, która ją od narodu otrzymuje, nazywa się rządem [2]). W języku Rousseau zwierzchnik (souverain) znaczy to samo, co władza prawodawcza, a rząd (gouvernement) jest równoznacznikiem władzy wykonawczej [3]). Ma się rozumieć, jest to własna terminologja autora, i odpo-

[1]) Du Contrat social ks. II, r. VI, (przekład polski, dokonany p. J. Wiena w r. 1839 wyszedł w III wydaniu w Berlinie 1860 roku p. n. «Umowa towarzyska czyli zasady prawa politycznego». Przyp. tłum.). »Mówiąc, że przedmiot praw jest zawsze ogólny, rozumiem, że prawo uważa wszystkich poddanych razem i wszystkie czynności ogólnie, nigdy zaś człowieka pojedynczo ani czynności szczegółowo... jednym słowem, każda czynność, która ściąga się do przedmiotu pojedynczego, nie należy do władzy prawodawczej».

[2]) Umowa społeczna, ks. III, r. I: «Widzieliśmy, że władza prawodawcza należy do ludu, i że tylko do niego należeć może; i zasady wyżej ustalone łatwo znowu widzieć dają, że władza wykonawcza nie może tak jak prawodawstwo i wszechwładztwo należeć do ogółu, gdyż polega na czynnościach szczególnych, które nie mają żadnej styczności z prawem, a tym samym z wszechwładcą, którego wszystkie czynności powinny być prawami. Siła więc publiczna potrzebuje właściwego urzędnika, któryby ją zgromadził i poruszał, stosownie do rozporządzeń woli i ogółu, ułatwiał porozumienie się między krajem i wszechwładzcą, i czynił niejako w osobie publicznej to, co w człowieku czyni połączenie duszy z ciałem. Takie jest w kraju znaczenie rządu, który jest tylko wykonawcą wszechwładzcy i nie właściwie mieszany z nim bywa».

[3]) Umowa społeczna, ks. III, r. I: «Nazywam więc rządem lub najwyższą administracją prawa wykonywanie władzy wykonawczej, a panującym lub urzędnikiem człowieka albo ciało, któremu ta administracja jest poruczoną». Lettres écrites de la Montagne, cz. I, list. 6: «Władza prawodawcza, jako najwyższa, potrzebuje innej władzy, któraby jej uchwały wypełniała, t. j. sprowadzała prawa do oddzielnych czynności». List 5: «W Republikach, zwłaszcza demokratycznych, zwierzchnik nigdy nie działa w swej własnej osobie. Rządem jest wówczas tylko władza wykonawcza, a ta z natury rzeczy musi być odrębną od zwierzchnictwa».

wiadająca subtelnemu, acz nie dość wyraźnemu pojęciu rzeczy; lecz taka terminologja musiała przyczynić się do tego, że Francuzi przyzwyczali się upatrywać rząd w samej władzy wykonawczej.

Przyjmując wyraz «rząd» w tym rozumieniu, bardzo trudno jest przeprowadzić wyraźną granicę między rządem a administracją. Wyżej miałem już sposobność wspomnieć o tej trudności [1]). Potęguje ją ta okoliczność, że w prawie francuskim właściwe organy rządowe (du gouvernement) często działają w charakterze władz administracyjnych; przytym w takich wypadkach wypełniają one czynności unormowane przez prawo i podlegają kompetencji sądownictwa administracyjnego (juridiction contentieuse administrative). Aby zobaczyć, jak dalece rząd zlewa się pod tym względem z administracją, musielibyśmy odwołać się do dzieł, traktujących o prawie administracyjnym. Tutaj wystarczy jedna uwaga, oparta na wypadkach współczesnej historji francuskiej, aby uwydatnić różnicę pomiędzy rządem a administracją. Przy każdym przewrocie wewnętrznym forma rządu, a co za tym idzie, i sam rząd zmieniały się, niekiedy nawet przez dłuższy lub krótszy czas nie było rządu legalnego, a tylko tymczasowy; jednak działalność administracyjna nie ustawała ani na chwilę, i, dopóki nie zmieniły się kierujące nią ustawy, szła naprzód takim, jak poprzednio, krokiem [2]). Wracając do uży-

---

[1]) Ob. przytoczony wyżej ustęp Russeau, gdzie nazywa on rząd najwyższą administracją.

[2]) Uwaga ta znajduje się w wybitnym traktacie *Ducrocq'a* Cours de droit administratif, wyd. VII nº 32. W ostatnich czasach w Stanach Zjednoczonych niezaprzeczenie daje się zauważyć dążność do ustalenia w Stanach stałej administracji zawodowej, której działalność trwałaby nieprzerwanie wśród walk partyjnych i zmian personelu rządzącego. Uczony Francis Newton Thorpe nazywa nawet tę admistrację czwartą władzą; ob. Recent Constitution making in the United states str. 149 (193) i nast.: «W polityce», powiada «uznanie tej czwartej władzy znajduje wyraz w służbie cywilnej, której reforma ma na celu energiczne kierownictwo sprawami bieżącemi. Innemi słowy, lud zaczyna poznawać, że łatwiej i taniej jest zmienić przedstawiciela rządu, członków organu prawodawczego i sędziów aniżeli zmienić cały personel służbowy administracji

tego już raz porównania, mógłbym powiedzieć, że motor został zmieniony, ale maszyna swego prawidłowego ruchu nie przerwała.

§ 3. Granice praw państwa.

Na pozór władza najwyższa jest z konieczności nieograniczona, a tym samym władza państwa nie ma granic [1]). Taki pogląd niezaprzeczenie panował w starożytności greckiej i rzymskiej. Największy postęp republik starożytnych w dążeniu do wolności polegał z jednej strony na dopuszczeniu wszystkich wolnych obywateli do udziału w zgromadzeniu ludowym, sprawującym władzę naczelną, z drugiej zaś na ograniczeniu władzy urzędników. Ale podówczas nikt nie wątpił, że zebranie ludowe, jako władza najwyższa, może według swego uznania rozporządzać przynajmniej za pomocą praw ogólnych życiem, własnością, wolnością, a nawet religijnemi wierzeniami obywateli [2]). Przeciwnie, jedną z najmocniej ustalonych i najbardziej plennych idei czasów nowożytnych było przyznanie jednostce praw, dawniejszych i wyższych od praw państwa — praw osobistych, które państwo oczywiście winno szano-

---

publicznej, który w rzeczywistości wypełnia całą pracę rządu. Ustrój nasz niewątpliwie zdąża do niezmienności sił administracyjnych w rządzie». Takie niezmienne podścielisko administracyjne, prawdziwą rękojmię dla społeczeństwa, Francja posiada w całej pełni, dzięki swemu rozwojowi historycznemu. Możemy, zdaje się, powiedzieć, że jeżeli nie Europa, to przynajmnlej Ameryka, poczyna zazdrościć francuzom takiej administracji.

[1]) *Rousseau*, Letttes écrites de la Montagne, cz. II, list 7: «W każdym państwie niezbędna jest najwyższa władza, środowisko, w którym wszystko się zbiega, początek, z którego wszystko wypływa — zwierzchnik, który wszystko mocen jest zrobić... Z istoty najwyższej potęgi wynika jej nieograniczoność; jest ona albo wszystkim, albo niczym. Ponieważ zawiera w wysokim stopniu wszystkie czynne potęgi państwa i samemu państwu daje istnienie, nie może przeto uznawać w państwie innych praw, jeno swoje własne, tudzież te, które sama nadaje. W przeciwnym razie posiadacze tych praw nie byliby częścią politycznej całości, byliby jej obcy, mając prawa, nie od państwa pochodzące — a wtedy, sama osoba moralna państwa, w braku jedności, musiałaby zaginąć».

[2]) *Fustel de Coulanges*, La cité antique, ks. III, r. XVII.

wać [1]). Później zobaczymy, co usprawiedliwia takie pojęcie praw osobistych, jakie jest jego pochodzenie i w jakich przejawia się ono regułach. Na teraz dość będzie wskazać, że zasada ta, skoro raz została uznana, stanowi wraz ze wszystkiemi swemi następstwami istotną część prawa konstytucyjnego. Określa ona dokładniej i ściślej od wszystkich innych sposób sprawowania władzy zwierzchniej, gdyż zabrania zwierzchnikowi tworzyć przepisy, gwałcące osobiste prawa obywateli, i nakazuje mu ogłaszanie ustaw, skutecznie zapewniających jednostce korzystanie z tych praw.

Forma państwa i forma rządu, uznanie i rękojmia praw osobistych — oto są naturalne i konieczne przedmioty prawa konstytucyjnego. Innego przedmiotu, któryby doń należał z natury swej istoty, nie ma, to też w pracy niniejszej zajmę się tylko temi zagadnieniami. Atoli obszar prawa konstytucyjnego może się rozszerzyć i często rozciąga się daleko poza te granice. Jest to wynikiem dwu przyczyn.

Po pierwsze, jak niebawem ujrzymy, według poglądów, panujących obecnie na Zachodzie, prawa konstytucyjne z natury swej różnią się od praw zwyczajnych. Posiadają one większą moc prawną, więcej trwałości. Wskutek tego w ramy pisanych konstytucji częstokroć bywają wtłaczane takie postanowienia, które z natury swej nie na-

[1]) Mowa *Sieyès'a* w Konwencie d. 2 termidora r. III (Réimpression de l'ancien Moniteur t. XXV, st. 294, 295): «Zwróćcie uwagę na to, że mówię o zwierzchnictwie narodowym, gdyż jeśli jest jakoweś zwierzchnictwo, to tylko takie. Wyraz ten nie wydawałby się naszej wyobraźni czymś tak kolosalnym, gdyby nie to, że umysł francuski, pełen jeszcze przesądów monarchizmu, uważał za obowiązek uposażyć go we wszystkie szumne atrybucje i bezwzględne prawa, jakie nadawały blask uzurpowanym władzom zwierzchnim. A ja powiadam, że w miarę jak będziemy się oświecali, oddalali od czasów, gdy ludziom zdawało się, że coś wiedzą, gdy rzeczywiście chcieli tylko wiedzieć, pojęcie zwierzchności wróci do należytych granic, gdyż, powtarzam, zwierzchnictwo ludu nie jest nieograniczone. Celem każdego urządzenia politycznego jest wolność osobista.

leżą do prawa konstytucyjnego, a odnoszą się do działu organizacji sądowej albo prawa administracyjnego. Wtedy zdobywają one powagę praw konstytucyjnych i są zarówno z technicznego, jak i praktycznego punktu widzenia przepisami konstytucyjnemi.

Powtóre, wielu współczesnych pisarzy chętnie włącza do swych prac, poświęconych prawu konstytucyjnemu takie przedmioty, które z samej swej natury i z punktu widzenia prawodawczego stanowią część prawa administracyjnego. Celem tych autorów jest przedstawić w całej realnej prawdzie ustrój polityczny danego narodu. Granica między rządem i administracją w prawie nie zawsze jest bezwzględnie wyraźna, w rzeczywistości zaś tworzą one prawie niepodzielną całość. Taka metoda, nieprawidłowa z punktu widzenia prawnego, posiada jednak pewną wyższość nad innemi. Zarządzanie sprawami miejscowemi, municypalnemi i prowincjonalnemi bezwątpienia nie wchodzi w zakres prawa konstytucyjnego; jest jednak rzeczą zrozumiałą, że charakter i uzdolnienie polityczne narodu będą zupełnie inne, zależnie od tego, czy zarząd ten znajduje się w rękach urzędników mianowanych i kierowanych przez władzę wykonawczą czy też, przybierając kształty samorządu (selt-government) pozostaje w rękach urzędników i zgromadzeń, wybieranych w każdym okręgu i pozostających tylko pod kontrolą władzy wykonawczej. Zarówno filozof, jak polityk znajdą tutaj pożyteczne i pouczające porównania. Prawo konstytucyjne, bez względu na udzielany mu obszar, różni się od innej, powstałej w naszych czasach, nauki, która bada po części takie same przedmioty ale z innego punktu widzenia. Mówię o socjologji. Socjologja jest nauką przyrodniczą; ma za zadanie wykryć i wyjaśnić naturalne prawa, według których powstają, organizują się, rozwijają i giną społeczeństwa ludzkie. Włącza ona bezwarunkowo w zakres swych badań kształtowanie się państw i rządów, ale zajmuje się nie wypadkami dziejowemi, a organicznym rozwojem urządzeń. Nauka ta, acz młoda, dała już poważne wyniki. Prawo konstytucyjne, jako nauka

prawna, do innych zupełnie dąży celów. Bierze ono państwo i rząd, jako instytucje, doszłe już do określonej formy, uświęconej przez zwyczaj lub ustawodawstwo, wyjaśnia ich ducha, ich podstawowe zasady, z których wyciąga wnioski, i w ten sposób buduje logiczny i prawny systemat. Ale jeżeli prawo konstytucyjne, tak rozumiane, nie jest jednak socjologją, to historja prawa konstytucyjnego pewnego narodu, a zwłaszcza dzieje porównawcze politycznych urządzeń różnych narodów, są jednym z najpewniejszych narzędzi socjologji, — jednym z tych, które pozwalają jej najskuteczniej wyjaśniać przyrodzone prawa ewolucji państw i narodów.

§ 4. O niektórych nowych teorjach.

Pojęcia państwa, rządu i prawa budzą za naszych dni coraz to większe spory. Rodzą się najprzeróżniejsze zdania, które musimy tutaj treściwie zaznaczyć i poddać zwięzłej krytyce. Pochodzą one głównie od socjologów nie będących bynajmniej prawnikami, ale stopniowo zdobywają sobie wzięcie i u tych ostatnich.

I.

Pewien pogląd wysoce ceniony przez socjologów nie chce widzieć w państwie istotnie odrębnej formy społeczeństw ludzkich. Nowa terminologja, dodajmy nawiasem, wcale przejrzysta, wysuwa na pierwszy plan grupy ludzkie. Socjologowie wymieniają i badają rozliczne grupy, jakie ludzie tworzą dla rozmaitych celów, i twierdzą, że wszystkie grupy, będąc w równej mierze czynnikami społeczeństwa ludzkiego, stanowią w istocie objawy całkiem identycznej natury; jedną z takich grup jest państwo. «W ściślejszym znaczeniu społeczeństwo oznacza całokształt zawiązków (Vereinigungen) ludzkich, t. j. grup ludzkich, związanych pewnym wspólnym ogniwem. Ludzie nie tylko żyją jedni obok drugich, ale z konieczności psychologicznej tworzą

związki o większej lub mniejszej spoistości (Intensität) i rozciągłości (Extensität). Mogą to być związki świadome, zorganizowane i bezwiedne, pozbawione jedności i polegające tylko na wspólności przymiotów naturalnych albo tożsamości interesów. Niezliczone mnóstwo takich połączeń wykazuje badanie stosunków wzajemnych ludzi. Rodzina, stowarzyszenia, gminy, kościoły, państwo, są to zorganizowane formy związków; opodal znajdują się związki niezorganizowane, jako to: klasy pracujące narodowości, zawody wyzwolone, stronnictwa polityczne i religijne — aż do przypadkowych, krótkotrwałych zgromadzeń społecznych, zebrań ludowych i nagłych zbiegowisk wielkomiejskich, gromadzących się celem dokonania jakiegoś czynu wspólnemi siłami. Pojęcie społeczeństwa obejmuje i państwo, to też państwo nie stanowi granicy dla społeczeństwa. Zorganizowane i niezorganizowane związki wychodzą poza granice oddzielnego państwa, i same państwa mogą tworzyć grupy społeczne. Wysoce rozwinięty handel międzynarodowy i prawo międzynarodowe dlatego tylko są możliwe, że społeczeństwo kryje w sobie cały szereg czynników międzynarodowych. Stąd atoli wynika, że bezwzględny rozdział między społeczeństwem i państwem, tudzież przeciwstawianie jednego drugiemu są niedopuszczalne. Samo państwo jest raczej jedną z form społecznych, będącą zarazem warunkiem i owocem innych form» [1]. Takie poglądy wypowiada autor, który dziś zajął jeżeli nie pierwsze, to jedno z pierwszych miejsc w rzędzie niemieckich badaczy prawa konstytucyjnego. A oto, co czytamy w książce cenionego uczonego francuskiego, Duguit, którego główne wywody, niestety, będę musiał zwalczać z całą energią [2]: «Według tych doktryn (Gierke'go i Preuss'a) państwo jest tylko je-

---

[1]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, (przekład polski w przygotowaniu), t. I. Berlin, 1900, str. 86—7.

[2]) *Leon Duguit.* L'État; le droit objectif et la loi positive. Paryż, 1901., książka nawskroś przesiąknięta teorjami niemieckiemi, które autor destyluje i wyjaśnia z iście francuskim talentem.

dną z form społecznych, posiadającą te same właściwości co i inne formy i wskutek tego prawo rodzi się w każdym związku społecznym... Poglądy te, jak dotąd, i my podzielamy; jesteśmy też szczęśliwi, że możemy stanąć pod osłoną takiej powagi, jak Gierke. Skoro istnieje grupa ludzka, musi istnieć i reguła postępowania, jako wytwór konieczny i nieodłączny grupy. Reguła postępowania jest regułą prawną, bez względu na to, czy istnieje lub nie organizacja przymusu«. A w innym miejscu: «Dochodzimy tedy do takiego rezultatu: według panującej obecnie teorji państwa należy określać je, jako zbiorowość, posiadającą władzę najwyższą, t. j. władzę prawną. Czy definicja taka zapytuje Rehm, jest dokładna? Jeżeli tak, to obok państwa żadna inna zbiorowość niema równie potężnej władzy prawnej, a niema wyższej zbiorowości nad państwem. Otóż, obejmując jednym rzutem oka formacje państwowe zarówno dawne, jak spółczesne, można sobie zadać poważne pytanie: czy nie było kiedy i czy nie ma dziś jeszcze zbiorowości współrzędnych z państwem i wyższych od niego, zbiorowości, których istota bądź różni się od istoty państwa, bądź z nią harmonizuje... Jako przykład zbiorowości wyższych Rehm wymienia Kościół katolicki w XIII stuleciu oraz nowoczesną spólnotę międzynarodową».

Teorje te, zmierzające do przyznania państwu tych samych właściwości, jakie posiadają inne zrzeszenia, powstałe wśród ludzi, teorje nie tak nowe, jak się wydaje, są według mnie niedokładne i niebezpieczne, gdy bywają stosowane do konstrukcji prawa państwowego. Odkąd bowiem istnieje prawo państwowe, spoczywa ono zawsze na pojęciu potęgi zwierzchniej (souveraine), charakteryzującej państwo i jemu tylko właściwej. Bezwątpienia, pod względem innych cech państwo przypomina inne grupy ludzkie, które również służą szczęściu ludzi i rozwojowi ich zdolności, ale

---

[1]) *Duguit*, L'État, str. 133.
[2]) Tamże, str. 134.
[3]) Tamże, str. 231—2.

z tytułu zwierzchnictwa państwo nie zna równych sobie skojarzeń, jest jedynym w swoim rodzaju. Tak głosi nauka prawa, która bada zjawiska społeczne, aby następnie wysnuwać z nich ścisłe a nakazcze reguły pożycia ludzkiego.

Pozostawiając na uboczu właściwe pojęcie władzy zwierzchniej, t. j. takiej, która nie uznaje nad sobą żadnej innej potęgi, społeczeństwo-państwo różni się jeszcze zasadniczo od innych ugrupowań ludzkich.

1) Zajmuje ono pewne określone terytorjum i przymusowo zamyka w jego obrębie wszystkich osiadłych na nim ludzi, nie pytając ich o zgodę. Co więcej, państwo może ich nawet powstrzymać, gdyby zechcieli się odeń oderwać. Dzisiaj, ma się rozumieć, państwa cywilizowane pozwalają swym poddanym naturalizować się w obcym państwie. Ale gdyby to leżało w ich interesie, mogłyby zabronić, podobnie jak nie pozwalają pewnej grupie poddanych wyodrębnić się terytorjalnie, oderwać się, odłączyć i utworzyć osobnego państwa.

2) Społeczeństwo-państwo ma wyłączne prawo nietylko rozkazywania swym członkom, ale może nadawać swym zarządzeniom sankcję przymusu i siły materjalnej. Rozciąga swe prawo na rzeczy i na osoby, chwyta i karze. Niektórzy teoretycy, oczywiście, lekceważą ten przymus prawny, jako rzecz, nie mającą z prawem naturalnego związku, ponieważ prawo może się bez niego obejść. Ja jednak utrzymuję, że właśnie przymus stanowi istotną cechę prawa we właściwym tego słowa znaczeniu, prawa ludzkiego w przeciwstawieniu do etyki i religji [1]). Reguły, normujące sto-

[1]) Jestto tak dalece prawdą, że *Locke*, chcąc przeobrazić prawo naturalne, t. j. dane rozumu w rzeczywiste prawo, którym, jak sądził, ludzie rządzili się w stanie natury, ujrzał się zmuszonym obdarzyć je władzą wykonawczą, jako sankcją i uzupełnieniem. Władza wykonawcza należała w one czasy do wszystkich ludzi bez różnicy: *Essay on civil government*, Nr. 7: «W tym stanie rzeczy wykonanie prawa naturalnego złożone jest w ręce każdej jednostki; to też każdy może karać gwałcicieli, o ile to jest potrzebne do zapobieżenia dalszym wykroczeniom. Albowiem prawo naturalne, jak wszelkie inne prawo, mające do czynienia

sunki ludzkie, stają się prawem dopiero wtedy, gdy przez ludzi zostały uznane i usankcjonowane. Aż do tej chwili prawo pozostaje w zawiązku; nie rozwinęło się ono ostatecznie nawet wtedy, gdy obyczaj zaczyna wspominać o regułach, do wykonywania których nie może jeszcze zmusić.

3) Społeczeństwo-państwo ucieleśnia zjawisko społeczne, którego nie znajdujemy w żadnym innym ugrupowaniu ludzkim, zjawisko którego jest tłumaczeniem prawnym i najdoskonalszą realizacją. Państwo odpowiada narodowości, wytworowi natury i historji; narodowość niewątpliwie powstaje z bardziej pierwotnych pierwiastków, a nieraz nawet z grup dawniej niezależnych. Ale odkiedy zjednoczenie narodowe tych ostatnich stało się faktem dokonanym, wszystkie zlewają się w jedno większe ciało — o ile mamy do czynienia z państwem jednolitym, lub przynajmniej grupy poszczególne łączą się i uznają nad sobą władzę wyższą; innemi słowy, naród przybiera formę federacyjną.

Oto rysy charakterystyczne, właściwe państwu i tylko państwu. Bezwątpienia, w XII i XIII wieku, jak słusznie zauważył Rehm, kościół katolicki, lubo nie posiadał w rzeczywistości ani dwu pierwszych wzmiankowanych powyżej cech, ani tym mniej ostatniej (bo był powszechnym, a nie narodowym), sprawował jednak prawdziwe imperjum nad narodami i jednostkami. Aliści działo się to w czasach, gdy pojęcie państwa ginęło w pomroce zaćmienia. Państwo we właściwym znaczeniu wyrazu, zostało skruszone przez feudalizm i na Zachodzie już nie istniało, a Kościół, który pozostał niewzruszony śród powszechnego bezrządu, zajął miejsce państwa w sferze panowania nad ludźmi. Co się

---

z ludźmi tego świata, byłoby bezowocnym, gdyby w tym stanie natury nie było nikogo, ktoby się troszczył o jego wykonanie, obronę niewinnego i poskromienie krzywdziciela. I jeżeli w stanie natury jeden może karać drugiego za wyrządzone zło, to prawo to przysługuje każdemu. Bo w tym stanie zupełnej równości, gdzie niemasz żadnej wyższości i jurysdykcji jednego człowieka nad drugim, wszystko, co kto może czynić na mocy prawa naturalnego, z konieczności jest dozwolone każdemu wogóle».

zaś tyczy spólnoty międzynarodowej, w której pragniemy widzieć jakgdyby związek oskrzydlający swą szerokością państwo, polega ona wyłącznie na kierunku opinji, stopniowo ogarniającym ludzi wszystkich narodowości, lub conajwyżej składa się z oddzielnych państw niezależnych, które przez wzgląd na traktaty, lub na mocy traktatów stosują się do tego kierunku opinji [1]). Prawo międzynarodowe publiczne, pozbawione owego prawa przymusu, jakie przysługuje państwu, jest dotychczas prawem niezupełnie rozwiniętym. Prawo międzynarodowe prywatne urzeczywistniło się niemal zupełnie, gdyż każde państwo ofiarowuje mu na usługi swą władzę, swe sądy i siły publiczne, czyni zeń część swego własnego prawa narodowego; stąd wszakże wynika, że tyle niemal istnieje systematów prawa międzynarodowego prywatnego, ile świat cywilizowany liczy wielkich państw.

Oto, do jakich rezultatów dochodzi prawo publiczne drogą ścisłego rozbioru faktów. Teorja ta panuje we Francji, odkiedy istnieje nauka polityczna [2]); i teraz jeszcze w parlamencie francuskim głoszą ją najbardziej postępowi mówcy [3]). Wypada zresztą przyznać, że wśród pisarzy, którzy

---

[1]) Zobaczmy, tylko, dokąd zajdziemy, gdy zechcemy pojmować tę spólnotę międzynarodową, jako rzeczywistość. *Pillet*, Recherches sur les droits fondamentaux des États, dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits, qu'ils font naître, str. 22, 1: «Gareis czyni słuszne spostrzeżenie, że ponieważ spólnota międzynarodowa nie tworzy odrębnej istoty, przeto państwa sprawują w jej imieniu przedstawicielstwo prawne. Same zaś są reprezentowane przez osoby, sprawujące misję publiczną. (Institutionen des Völkerrechts, str. 77)».

[2]) *Bodin*, Les six livres de la République, ks. III, rok VII, 1579, str. 330. — «Rodzina stanowi naturalną spólnotę i kollegium jest spólnotą cywilną; Rzeczpospolita (państwo) ma nad niemi tę wyższość, że jest spólnotą, rządzoną przez władzę zwierzchnią; przytym może ona być tak niewielką, że nie posiada ani zgromadzenia, ani kollegiów, a tylko składa się z pewnej ilości rodzin».

[3]) Patrz mowę *Vivianiego* podczas ostatnich rozpraw nad kwestją wolności zgromadzeń (na posiedzeniu 17 stycznia 1901): «Jakim winno być ogólne prawo o stowarzyszeniach? Jakie powinności obowiązują czasowe i znikome stowarzyszenia względem tej wyższej asocjacji, istniejącej przed wszystkiemi innemi,

lubują się w odległych perspektywach socjologji nowoczesnej, niektórzy zapomocą analizy prawnej odtwarzają państwo w całej jego prawdzie i odrębności. Słowa te stosujemy przedewszystkim do Jellinka [1]). Lecz inni posuwają się dalej, wyciągając z postawionych uprzednio przesłanek dalsze wnioski logiczne.

II.

Duguit uderza odrazu w pojęcie państwa i pojęcie zwierzchności, które zresztą prawie utożsamia. Zwłaszcza osobowość państwa wydaje mu się czystą fikcją, nie mającą nic wspólnego z naturą rzeczy i zasługującą na usunięcie z nauki [2]). Rzeczywistość stawia nam przed oczyma tylko ludzi, związanych tożsamością potrzeb i zgrupowanych w narody pod działaniem jednakich przyczyn dziejowych. Wśród ludzi jedni rządzą, drudzy są rządzeni [3]). Ale pierwiastki rządzące, które zawdzięczają swą władzę czy to sile materjalnej, lub moralnej, czy też liczebnej przewadze, nie mogą powołać się na inną zasadę prawną, jak na sam fakt posiadania [4]). Nie wykonywają też oni prawnego

---

która zowie się państwem i reprezentuje wszystkie pokolenia?... Gdyby dawniej istniała wolność stowarzyszeń, te ostatnie mnożyłyby się na tysiące, podzieliłyby między siebie wszystkie ziemie kraju i ponad waśniami, podziałami, rozdrobnieniem praw, ponad całym pyłem ludzkim panowałoby w dalszym ciągu wszechwładne, nieosobiste, wiekuiste państwo».

[1]) *Jellinek*, tamże, str. 355—393.

[2]) L'État, str. 1—9, o rzekomej osobowości państwa; rozdz. V. La volonté des gouvernants, str. 320—340.

[3]) L'État, rozdz. IV, Les gouvernants.

[4]) L'État, str. 9: «Ugrupowania ludzkie, spoczywające na wspólności potrzeb, różnorodności osobistego uzdolnienia, wzajemności wyświadczanych usług; w tych zgrupowaniach ludzkich jednostki silniejsze czy to lepszym uzbrojeniem, czy dlatego, że przypisujemy im władzę nadprzyrodzoną, że są najbogatsze, najliczniejsze, mogą wskutek tego zmusić pozostałą część do posłuszeństwa. Tak wygląda strona faktyczna. Jeżeli ktokolwiek grupy ludzkie, stale osiadłe na pewnym terytorjum, w których silniejsi narzucają swą wolę słabszym, nazwie państwem, nie mamy nic przeciwko temu. Jeżeli tę władzę silniejszych nad słabszemi nazywają zwierzchnictwem politycznym, piszemy się na to w zupełności.

zwierzchnictwa, bo to ostatnie dla autora zgoła nie istnieje. Duguit twierdzi, że naród nie może mieć wyższej woli ponad wolę jednostek [1]), że wola rządzących nie ma większej powagi i wartości, niż wola rządzonych. Jedyną normą, jedyną zasadą ma być *reguła prawna* [2]). Przez tę nazwę autor rozumie każde prawidło, wypływające z zasady solidarności ludzkiej; utrzymuje, że świadomość tej solidarności można odnaleźć nawet u człowieka pierwotnego; w podobny sposób publicyści XVII i XVIII w. przypisywali mu zupełną świadomość prawa naturalnego [3]). Każdy, kto spełnia akt, zgodny z tą soli-

---

Ale posuwać się dalej, jest to zapuszczać się w hipotezy». — Str. 97: «Jeżei w grupie społecznej są jednostki silniejsze od innych przez to, że ogół przypisuje im wyższą siłę moralną albo religijną, lub dla tego, że rozporządzają potęgą materjalną i przymusem, że mogą się oprzeć na zgodzie większości... mówimy, że w takim społeczeństwie istnieje władza polityczna; jeżeli ta przewaga pewnej części ludności nosi cechę stałej organizacji, mówi się, iż społeczeństwo to stanowi państwo«. — Str. 242: «Rząd faktycznie zawsze należał, należy i należeć będzie do najsilniejszych. Przy pomocy swych wiernych poddanych starali się oni nieraz uprawnić tę przewagę siły, ale zdołali wynaleźć dwa tylko tłumaczenia jednakowo sztuczne, z których żadne już dziś nikogo nie omami... Prawo boskie ludu nie jest bynajmniej prawdziwsze, niż prawo boskie króla». — Str. 255: «Władza polityczna bez względu na formę, nigdy niema pochodzenia legalnego. Monarchja, arystokracja, demokracja, królestwo, rzeczpospolita, te rozmaite formy władzy politycznej wszystkie są wytworem ewolucji, i jedna nie jest bardziej uprawniona od drugiej. Tłomaczą one rylko na język umowny ten fakt, że jednostka, ograniczona liczba jednostek, lub większość jest silniejsza, niż część pozostała. Ale jeżeli władza polityczna nigdy nie jest legalną przez swe pochodzenie, jeżeli sama przez się stanowi fakt, obcy prawu, to może się stać legalną przez sposób funkcjonowania, może utworzyć *Rechtsstaat*, jeżeli w odpowiedni sposób będzie stosowaną».

[1]) L'État, str. 424: «Zaprzeczyliśmy istnieniu zwierzchnictwa państwowego, utrzymywaliśmy, że pierwiastki rządzące, jako takie, nie mają prawa rozkazywać, ponieważ wola jednostki zawsze była równą innej woli indywidualnej, gdyż nikt niema prawa innemu rozkazywać, albowiem jednostce niema prawa rozkazywać nawet jednomyślna uchwała reszty społeczeństwa.

[2]) L'État, rozdz. II, La règle de droit, str. 80—140.

[3]) L'État, str. 87: „Widzimy tedy, że w poczuciu solidarności społecznej zawiera się już pojęcie dwoistej zasady postępowania: każda jednostka winna szanować każdy akt woli innej jednostki, o ile ten jest uwarunkowany

darnością, stwarza podmiotową sytuację prawną, która przez wszystkich powinna być szanowaną [1]), o ile zgadza się z regułą prawną [2]), i wówczas tylko z tej reguły bierze swą powagę, nie zaś z woli osoby, która ją wytwarza, ani z woli większości obywateli [3]). Poczucie tej solidarności społecznej tudzież następstwa, jakie rodzi, rozwijają się i doskonalą, ulegając różnym przemianom zależnie od epoki i środowiska. Prawa właściwe (ustawy, lois), ogłaszane przez rządzących, to tylko wyraz tego poczucia; obowiązują one jedynie dlatego, że są zgodne z solidarnością spo-

---

zasadą solidarności społecznej, oraz: nikt nie powinien spełniać czynu, uwarunkowanego zasadą, sprzeciwiającą się solidarności społecznej. I możemy śmiało powiedzieć, że na wszystkich szczeblach cywilizacji człowiek miał pojęcie o tej dwoistej „regule". Nieco wyżej autor pisze: „Jeżeli każda jednostka winna szanować czyny, zgodne z solidarnością społeczną, to nikt nie ma obowiązku szanować czynu, nie licującego z tą solidarnością. Rozwijając w sposób normalny pierwsze pojęcie, można naturalnie wywnioskować, że każda jednostka będzie miała moc usunąć, lub naprawić szkodę, jakąby ten zamach mógł wyrządzić czynnikom solidarności społecznej". Cofnijmy się do ustępu wyżej przytoczonego (str. 35 ods. 1), w którym Locke daje każdemu człowiekowi w stanie natury władzę wykonawczą względem prawa naturalnego; czyż owa solidarność społeczna, jak ją sobie wyobraża Duguit, ta solidarność, z której wyrowadza on całe prawo publiczne i prywatne, nie przypomina prawa naturalnego, owej podstawy całego systemu Locke'a?

[1]) L'État, str. 161: „Wszelki akt woli indywidualnej, warunkowany przez cel, zgodny z regułą prawa, może być określony, jako akt prawny, i następstwa jego, jako następstwa prawne. Nazwijmy te następstwa, podmiotową sytuacją prawną, ponieważ wytwarza ją wola jednostki".

[2]) L'État, str. 259: „Państwo podlega przepisom prawnym narówni z jednostkami; wola rządzących—to wola prawna, która wtedy tylko może przymusowo wymóc sobie posłuszeństwo, gdy występuje w granicach, oznaczonych przez regułę prawną". Str. 261: „Wolę państwową (étatique) stanowi w rzeczywistości nic innego, jeno wola posiadających władzę polityczną, wola rządzących. Zatym jednostki te stanowią część społeczeństwa i wraz ze wszystkiemi innemi ujęte są w więzy solidarności społecznej; na równi z niemi też i w tych samych warunkach podlegają regule prawnej; bo też reguła prawna jest to nic innego, jeno solidarność społeczna obowiązująca wszystkie wole indywidualne".

[3]) *Arystoteles*, jak wiadomo, wypowiedział pogląd, że prawdziwym zwierzchnikiem jest prawo (Polityka, ks. III r. VII, n. 13; r. X, n. 3 i nast);

łeczną [1]). To też, zdaniem autora, wszystkie ustawy istnieją w świadomości ludu wpierw, nim zostaną wydane. Czynniki, sprawujące władzę, ogłaszają je tylko i dają im na usługi siłę, którą mogą rozporządzać.

Zgodnie z powyższym poglądem, Duguit musi odrzucać, lub ganić niejedną z naczelnych zasad, na których od czasu Rewolucji amerykańskiej i Rewolucji francuskiej wspiera się prawo publiczne Francji i znacznej części prawo świata cywilizowanego. Należą tu zwierzchnictwo narodowe [2]), równość wobec prawa [3]), proste głosowanie powszechne [4]).

---

zdaje się też, że według niego zwierzchnictwo usprawiedliwia sama istota prawa, którą stanowi inteligiencja wyzwolona z namiętności (ks. III, r. XI, n. 4 ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί); za to nie odróżnia zwierzchnictwa od władzy króla, senatu, lub ludu.

[1]) L'État, r. VI, La volonté législative.

[2]) L'État, str. 245. „Jurieu napisał: „W każdym państwie musi być władza, która nie potrzebuje uzasadniać swych czynności: „jest nią naród". Apostołowie zwierzchności zbiorowej, lub narodowej codzień powtarzają ten sofizmat; sofizmat, bo nigdy nie widziano objawień woli ludu, a tylko akty woli pewnej części jednostek, które jakkolwiek liczne, są tylko jednostkami; sofizmat, bo, gdyby nawet istniała taka wola ludu, sama przez się nie zdołałaby wywalczyć sobie uznania; sofizmat wreszcie, bo zawsze była tylko większość i mniejszość, z których pierwsza panuje nad drugą". Str. 241: „Rewolucja francuska obwieściła zasadę zwierzchnictwa narodu, ale nie zastosowała jej w życiu. Nie mogła tego uczynić, bo, jak już wyżej powiedziano, słynna ta zasada stanowi nic więcej, jeno hasło popularne, manewr polityczny, fikcję, mającą taką samą wartość realną, jak zasada prawa boskiego".

[3]) L'État, str. 283: „Rządzący, nie mogąc wystawić na szwank solidarności za pomocą retorycznych podobieństw, nie mogą też na mocy zasady prawnej, ograniczającej ich działalność, narazić tę solidarność na niebezpieczeństwo przez podział pracy, którego istotnym czynnikiem jest swobodny rozwój specjalnych zdolności i zaspokojenie potrzeb jednostki... Państwo powinno uznać równość wszystkich ludzi, lecz nie może .i nie powinno obchodzić się ze wszystkimi ludźmi z matematyczną równością, przeciwnie, winno traktować każdego według jego uzdolnienia; nie może obarczać wszystkich jednakowemi obowiązkami i udzielać wszystkim tych samych prorogatyw, gdyż ludzie nie są jednakowi; powinno włożyć na poddanych rozmaite ciężary i uznać różne prerogatywy odpowiadające różnorodności uzdolnień".

[4]) L'État, str. 284: „W naszych współczesnych społeczeństwach demokratycznych państwo, chcąc uszanować należycie pojętą równość i współdziałać

Wznawia też pogląd, wypowiedziany przez Rousseau, że rządy reprezentacyjne polegają na złudzeniu, bo reprezentacja woli jest niepodobieństwem [1]). Referendum, bezpośrednie głosowanie ludu nie większą cieszą się przychylnością autora; i nie dziw, skoro Duguit nie uznaje ani zwierzchnictwa ludu, ani prawa koniecznego zasady większości [2]).

Tak wygląda w głównych zarysach doktryna Duguit'a. Obok własnych poglądów autora dostrzegamy w niej wpływ niektórych socjologów tudzież wielu publicystów niemieckich. Wykład większej części zasad, które podaje w wątpliwość, a których ja nie przestaję wyznawać, czytelnik znajdzie w dalszym ciągu książki. Ale w całej tej masie teorji znajduje się kilka punktów, z któremi tu zaraz chciałbym się rozrawić.

Weźmy przedewszystkim teorję osobowości państwa, do której autor szczególnie jest uprzedzony, a która nam wydaje się—przeciwnie—najszczytniejszym pojęciem nowoczesnego prawa państwowego; wyraża ona bowiem tę zasadę, że władza publiczna powinna mieć na celu dobro

---

solidarności przez podział pracy, nie potrzebuje przyznawać wszystkim jednakowego udziału w sprawach publicznych, i jakkolwiek może się to wydać paradoksalnym—bezwzględnie równe prawo głosu, jak je obecnie praktykuje Francja, wraz z wielu innemi krajami, sprzeciwia się jednocześnie i równości i solidarności społecznej. Nie dlatego, aby państwo nie powinno było obdarzać wszystkich prawem głosu, ale nie powinno ono obdarzać nim wszystkich w równej mierze. W zasadzie system wielokrotnego głosowania (vote plural) o wiele lepiej odpowiada regule prawnej, niżli równe dla wszystkich głosowanie powszechne".

[1]) L'État, str. 244: „Zresztą Rousseau ma zupełną słuszność: woli nie można ani przelewać, ani odstępować, i, ogółem biorąc, zasada reprezentacji okazuje się tylko dowcipnym wykrętem, obliczonym na zamydlenie oczu poddanym".

[2]) L'État, str. 244: „Jeżeli ta rzekoma wola społeczna działa bezpośrednio, to przejawia się w większości, lub mniejszości; stronnictwo, przewyższające przeciwników o jeden głos, będzie mogło narzucić im swą wolę dlatego tylko, że jest liczniejsze i tym samym silniejsze. Przypuśćmy nawet, co jest niepodobieństwem, że osiągnięto jednomyślność bez jednego głosu: będzie to zawsze pewna ilość jednostek, które zechcą i potrafią zmusić pozostałe jednostki do posłuszeństwa prawem siły, którą w danej chwili mogą rozporządzać.

ogółu, oraz, że rządzący są tylko pierwszemi sługami społeczności. Cóż zasadzie tej zarzucają przeciwnicy, poza tym, że jest czystą fikcją prawną. I ja powiadam to samo. Ależ fikcje prawne tłumaczą nieraz najwyższe prawdy realne, które, chociaż nie odrazu stają się dostępne dla zmysłów, są jednak prawdami. Z równą słusznością można twierdzić, że naród, ojczyzna to też fikcje, bo zmysły stwierdzają tylko, że istnieje terytorjum i ludność, zamieszkała na nim. A pomimo to, czyż można w życiu ludzkim odszukać prawdy bardziej pewne? Państwo uosobione, jako jednostka publiczna, znaczy w języku prawnym tyle, co naród.

Dziwnym może się wydawać to, że Duguit bez trudności i bez zastrzeżeń przyznaje osobowość stowarzyszeniom, jakie powstają w państwie (autor żąda dla nich zupełnej wolności) [1]), oraz że jednocześnie odmawia tej osobowości państwu, które jest dla niego poprostu najrozleglejszym ze stowarzyszeń.

Odrzucanie prawa zwierzchności ma w moich oczach jeden tylko niewątpliwy wynik, a tym jest—uznanie panowania pięści, która posiada wyłączny przywilej tworzenia rządów; to prawo siły, odrzucane jeszcze przez rządy przedrewolucyjne [2]), a najdobitniej potępione przez zasadę zwierzchnictwa—to znaczy stawiać fakt na miejscu prawa. Autor wprawdzie dodaje, że rząd staje się legalnym wtedy tylko, gdy stosuje się do *reguły prawnej* i szanuje *podmiotowe sytuacje prawne*. Ale tym oderwanym ideom, zapożyczonym ze słownictwa niemieckiego nie przeznaczono przedostać się z gabinetu uczonego do umysłów mało uczonych, do życia bieżącego, podczas gdy tłum z łatwością pojmuje

---

[1]) L'État, str. 285: „Prawnym obowiązkiem państwa jest nie stawiać żadnych przeszkód powstawaniu wolnych stowarzyszeń i zakładaniu fundacji".

[2]) *Moreau*, Les devoirs du prince réduits à un seul principe ou discours sur la justice dédié au roi, Wersal, 1775: „Gmin nieoświecony sądzi czasami, że prawo zwierzchnika to prawo silniejszego. Ale gmin myli się, bo prawo silniejszego polega tylko na gwałcie niszczącym i jest nieszczęsnym przywilejem tłumu, którego samowola zawsze jest straszna".

zasadę używania siły. Rozumiem wybornie, jaki interes znajdują niektórzy, gdy szerząc podobne teorje w pewnych krajach, starają się uzasadnić pomimo idei współczesnych zjawisko monarchji, jako faktu dokonanego. To samo stosuje się do innego założenia, które zresztą Duguit odrzuca; w myśl tej tezy usiłują niektórzy ugruntować samą zasadę państwowości na tym, co się nazywa, *Herrschcr*, a co ją nazywam Panem (le Maître [1]). Lecz nie pojmuję, jaką korzyść przyniesie usprawiedliwianie podobnych doktryn w kraju wolnym i pragnącym zachować swą wolność.

Twierdzenie, odrzucające zwierzchnictwo i władzę ustawodawczą nie jest bynajmniej nowością; odnowiono je tylko, apelując do pewnych idei, nawiasowo mówiąc dość luźnych, a pomimo to cieszących się obecnie wziętością i we Francji i w Niemczech, jako to: zasada solidarności ludzkiej i pojęcie reguły prawnej, która sama sobie wystarcza. Jest to ta sama nauka, która w różnych czasach głosiła, że nie uznaje innej zwierzchności, jeno panowanie rozumu, ta sama, której Guizot bronił w dobie Restauracji [2]).

---

[1]) L'État, str. 235—236.

[2]) Guizot, Moyens d'opposition, str. 67: „Wyobraźcie sobie ludzi wolnych, niezależnych, nie znających żadnej koniecznej uległości wewnętrznej we wzajemnych stosunkach, ludzi, połączonych tylko wspólnością interesów. Jak rodzi się władza w takim środowisku? Należy ona do tego, kto potrafi przekonać, że jest nazdolniejszym do jej sprawowania, t. j. do zaspokojenia interesów ogółu... O ile jakaś gwałtowna przyczyna zewnętrzna nie zakłóci samorzutnego biegu rzeczy, rozkazuje najdzielniejszy, rządzi najzręczniejszy. Wśród ludzi pozostawionych samym sobie i prawom swej natury władza jest udziałem i dowodem wyższości. Wyższość zmusza ludzi do uznania siebie i do posłuszeństwa. A jak bywa w społeczeństwach, rozwijających się i ulegających coraz to nowym powikłaniom? Gdy ludzie, którzy faktycznie dzierżą władzę, nie są zdolni pojąć i zadowolić interesów całego narodu, lub gdy nie chcą liczyć się z niemi i wyniki swego położenia obracają na własną korzyść, wtedy wszczyna się walka, która może się zakończyć tylko upadkiem społeczeństwa i przeniesieniem władzy na kogo innego". Str. 109: „Gdy wyższość staje się fałszywą i antyspołeczną, władza wymyka się z rąk, w których spoczywa, i przechodzi do nowych wyższości, które dowiodły, że godne są jej posiadania. W tym tkwi cały sekret rewolucji, w tym zasada przewodnia rządów reprezentacyjnych. Bo system przedstawicielski najwyraźniej dąży do ustalenia naturalnego i prawnego stosunku między społeczeństwem a władzą,

Później głosili ją doktrynierzy przez usta Royer-Collarda [1]), w prawach i interesach legalnych, w których tenże statysta upatruje podstawę społeczności politycznej, odnajdujemy z całą dokładnością równoważnik *podmiotowej sytuacji prawnej i reguły prawnej*, na której Duguit zbudował cały swój gmach logiczny. Wreszcie w r. 1875 podczas rozpraw nad francuskiemi ustawami konstytucyjnemi teorja ta dostąpiła zaszczytu, że poświęcono jej osobne posiedzenie. Analogiczną naukę wygłosił z trybuny Paweł Cottin, ale zajmująca mowa jego, jak świadczy Journal Officiel przeszła wśród zgiełku rozmów [2]).

---

nie pozwalając, by władza należała prawnie do tych, którzy nie posiadają jej w rzeczywistości". O tym dziełku Guizot'a ob. *Tchernoff*, Le parti républicain sous la monarchie de juillet, str. 17 i nast.

[1]) *De Barante*, La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits, II wyd., t. II, str. 462; Mowa o parostwie 1831: „Tak, do narodów należy zwierzchnictwo w tym znaczeniu, że narody nie są przedmiotem posiadania, jak terytorja, lecz należą do siebie samych i w sobie zgodnie z prawem natury znajdują środki ochronne i zbawcze,—jak i w tym znaczeniu, że zgoda publiczna jest jedyną pewną podwaliną rządów; w ten sposób rządy zawdzięczają swój byt i służą narodom. Atoli niezaprzeczone te prawdy są to raczej maksymy moralne, niż zasady polityki, wyrażają raczej boskie wszechwładztwo rozumu i sprawiedliwości, niż ową ludzką, praktyczną zwierzchność, co stanowi prawa i rządzi państwami. A takiej właśnie zwierzchności szukamy. Gdzie jest ona? Czy wieszcze swe wyroki wygłasza na placu publicznym? Czy zwierzchnością jest większość jednostek, większość woli niezależnie od przedmiotu pożądania? Jeżeli tak, to musimy otwarcie przyznać, że zwierzchnictwo ludu to tylko zwierzchnictwo siły. najbezwzględniejszy rodzaj absolutyzmu... Społeczeństwa nie są tylko liczebnemi zbiorowiskami ludzi i woli. Prócz liczby mają one inne jeszcze pierwiastki, mają inne, mocniejsze wiązadła: prawo, ten przywilej ludzkości, i prawem uświęcone interesy... Ten to rozkład (décomposition), jeżeli wolno mi się tak wyrazić w prawach i interesach, postawionych na miejscu jednostek i woli stanowi zarazem rację bytu i sankcję rządów przedstawicielskich".

[2]) Posiedzenie d. 24 lutego 1875 (Annales de l'assemblée nationale, t. XXXVI, str. 616 i nast.): Paweł Cottin: „Duval proponuje Wam, Panowie, abyście na czele ustawy konstytucyjnej umieścili tak zwaną zasadę absolutnego zwierzchnictwa narodu. Jest to prawo narodu do rozporządzania dowolnego nie tylko ustawami, co z punktu widzenia rozumowego byłoby całkiem usprawiedliwione, ale i władzą; w myśl tego prawa lud gdy zechce, może targnąć się na takie rzeczy, których nie można wzruszyć, nie wywołując głębokiego wstrząśnie-

Co do produkowanego przez Duguit pojęcia prawa sądzę, że łączy ono i plącze dwie rzeczy zasadniczo różne; historja i nauka wykazują całą ich różnorodność. Jedna — to prawo właściwe (ustawa, la loi), t. j. «nakaz władcy»; moc obowiązującą daje mu siła ustawodawcza. Druga rzecz — to zwyczaj. Jest to milczący a jednomyślny wyraz woli ludu i spoczywa na często powtarzających się precedensach, które, mówiąc językiem Duguit'a, znaczą tyle, co podmiotowe sytuacje prawne. Prawo tak pojmowane, to tylko zwyczaj zapisany na mocy woli prawodawczej rządzących. Czy nie poplątano tutaj tego, co Monteskiusz nazwałby istotą (la nature) i zasadą (le principe) władzy prawodawczej? [1]) Władzę prawodawczą wprawiają w ruch i pobudzają do działalności twórczej zauważone potrzeby i poglądy przeciętne ludności; bezwątpienia najlepsze prawa są te, które uprzednio przygotowała dojrzała i uświadomiona opinja publiczna. Ale to jeszcze nie powód, aby bez potrzeby gmatwać elementarne pojęcia prawa publicznego

---

nia u samych podwalin. antorytet... Propozycja ta, zdaniem moim, usiłuje zadać kłam rozumowi i dziejom... Nietrudno byłoby wykazać, jak dalece niedorzeczne, jak sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem jest przypuszczenie, że byt władzy, której najistotniejszą cechą jest siła, a tymsamym trwałość, miałby zależeć od wiecznie zmieniającej się, chwiejnej woli jednostek i zgromadzeń ludowych... Mając na usługi historję i fakty, z łatwością mógłbym udowodnić, że nie plebiscyty i nie zgromadzenia dają i odbierają byt rządom... Bo zgromadzenia nie mają do tego powołania: zgromadzenia stanowią prawa, a rządy powstają same przez się, o ile nie powołuje ich do życia, jak to nieraz bywa, niepowstrzymana siła wypadków, wyższa nad wolę jednostek... Czymże tedy jest władza, jeżeli nie powagą, która sama przez się obowiązuje, wyższością, wykluczającą wszelką watpliwość, siłą, co, jak powiedziano, stoi na usługach prawa? A zatym, jakiż może być jej początek, jeżeli nie jest nim powaga niezaprzeczalna, wyższość, co się sama gwałtem narzuca, najczęściej—siła, nieraz—siła jednostki, a niekiedy siła rzeczy, wyższa ponad wszelką wolę jednostek". *Lepère* zabrał po nim głos i tak zaczął: „Panowie, nie mam zamiaru odpowiadać na słowa szanownego pana Cottina. Wśród hałasu, jaki panował w izbie podczas mowy czcigodnego preopinanta nie mogłem zdać sobie sprawy, jak dalece wierzy on w zwierzchnictwo narodowe". *Paweł Cottin.* „Wcale nie wierzę w zwierzchnictwo narodowe. Odrzucam je".

[1]) Esprit des lois, ks. II i III.

i plątać ze sobą — opinję, źródło natchnień prawodawczych oraz władzę, która ogłasza ustawy. Gdyby raczej zalecano powrót do czystego systemu zwyczajowego, — byłoby to już bardziej zrozumiałe.

Uznaję wraz z p. Duguit, że z jednej strony wszelka nauka społeczna ma do czynienia koniecznie i wyłącznie z człowiekiem w społeczeństwie, że podstawa każdego prawa tkwi w sumieniu ludzkim. Atoli sumienie ludzkie pojmuje bezpośrednio proste idee swobody, odpowiedzialności i sprawiedliwości: one są głównym źródłem prawa. Idee miłosierdzia, braterstwa i solidarności ludzkiej mają już inne pochodzenie, są wytworem religji lub filozofji, a szerzą się w świecie drogą kaznodziejstwa oraz propagandy indywidualnej lub zbiorowej. Mogą wywołać przekształcenie prawa obowiązującego, nadając nowy kierunek poczuciu obowiązku i sprawiedliwości; ale same przez się nigdy nie stwarzają prawa.

Wreszcie co do tej reguły prawnej, a zwłaszcza tej podmiotowej sytuacji prawnej zauważę, że podobne abstrakcje utorują niełatwo sobie drogę do mózgów francuskich

Plan dzieła.

Traktat niniejszy dzieli się na dwie części. Pierwsza jest poświęcona ogólnym zasadom prawa konstytucyjnego, druga — istniejącemu prawu francuskiemu, prawu konstytucyjnemu Rzeczypospolitej francuskiej. Co do pierwszej części muszę (koniecznie) dać parę słów wyjaśnienia. Z tego com wyżej powiedział, porównywając prawo konstytucyjne z socjologją, napozór wypływa, że pierwsze nie może posiadać zasad ogólnych, że są tylko poszczególne zasady oddzielnych konstytucyj, państw i rządów. Tak się rzecz miała rzeczywiście na Zachodzie aż do XVIII wieku. Rozmaite rządy wspierały się podówczas na długoletnim posiadaniu władzy i na duchu tradycji; znajdowały uświęcenie w dziejach narodu i innego uświęcenia nie szukały, ponieważ nikt nie zaprzeczał ich legalności. Prawa i urzą-

dzenia wspierały się przeważnie na samych zwyczajach. Atoli filozofja XVIII wieku wlała w życie Zachodu nowy prąd umysłowy. W zastosowaniu do teorji politycznych była ona potężnym dążeniem do przebudowania nowożytnych społeczeństw zgodnie z prawidłami rozumu i sprawiedliwości przyrodzonej. Był to potężny czynnik, który miał przekształcić świat [1]). Te podbijające umysły zasady teoretyczne zostały wprowadzone w czyn przez rewolucje amerykańską i francuską. Następnie, dzięki swemu niepowstrzymanemu zaraźliwemu wpływowi, udzieliły się one znacznej części narodów Europy i Ameryki, stwarzając u nich konstytucje. wzorowane na formach i duchu — francuskich. Tak powstały ogólne zasoby urządzeń i zasad, będących prawdziwym wyrazem wolności nowożytnej. Wolne ludy Zachodu znają obecnie powszechne zasady prawa konstytucyjnego. Pomimo to konstytucje, będące ich zastosowaniem praktycznym, posiadają liczne a doniosłe różnice, dotyczące nie tylko drobnostek, ale — choć w mniejszym stopniu — i podstawowych zasad. Nowe zasady rozlały się po świecie dzięki propagandzie, podobnej do sił żywiołowych; musiały one w rozmaitych krajach skojarzyć się z pierwiastkami, będącemi owocem minionych ich dziejów. W takich tylko warunkach możliwą była ich aklimatyzacja.

Z drugiej strony, pomijając już różnice, wypływające z historji państw, w których stosowano odradzające je zasady, mogły one wytworzyć i wytworzyły przez kojarzenie tych samych pierwiastków — nowe systematy (zwłaszcza w organizacji rządu). Stąd bierze początek kilka powstałych z tego samego źródła, a jednak odrębnych typów. Stąd też ludy Zachodu przedstawiają w swych instytucjach politycznych obok cech pokrewieństwa, właściwości indywidualne; doskonale dają się do nich zastosować słowa Owidjusza:

---

[1]) Pokrewne zasady ogłosiła Rewolucja angielska za Karola I; lecz miały one tylko chwilowe i miejscowe znaczenie.

Facies non omnibus una,
Nec diversa tamen, qualem decet esse sororum.

Ten wspólny zasób idei i instytucji, podzielony przez zrządzenie losu i przez działalność ludzką obejmuje nie tylko zasady, wysnute przez myśl filozoficzną XVIII wieku; znaczną część jego stanowią urządzenia i zasady, zapożyczone z prawa angielskiego, które, wyzbywszy się swych wyłącznie narodowych cech, złączy się z ogólnym prądem filozoficznym epoki. Anglja bowiem dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności w swym własnym rozwoju rozstrzygnęła poczęści stawiane przez myślicieli zagadnienie wolności politycznej. To też stała się dla nich wzorem, i odtąd jej wpływ wychowawczy wciąż daje się odczuwać.

Otóż treścią pierwszej części mojej pracy będą typowe urządzenia i zasady, które są wyrazem wolności nowoczesnej w powyższym znaczeniu. Będę badał ich pochodzenie i następstwa; szczególną zwrócę uwagę na ich zastosowanie we Francji przed konstytucją 1875 roku; wypadnie mi śledzić ich rozwój i w niektórych innych państwach, ale z pomiędzy konstytucji nie francuskich uwzględnię tylko te, które otwarcie i w całej pełni uznają zasady wolności nowoczesnej.

Podzielę te zasady i urządzenia według ich pochodzenia na dwie grupy, omawiając kolejno najpierw zapożyczone z Anglji, następnie rozwinięte przez filozofję XVIII wieku oraz obwieszczone przez amerykańską i francuską rewolucje.

CZĘŚĆ PIERWSZA

WOLNOŚĆ NOWOCZESNA

ZASADY I URZĄDZENIA.

TYTUŁ PIERWSZY.

Instytucje i zasady, wypracowane przez prawo angielskie.

ROZDZIAŁ I.

W jaki sposób konstytucja angielska stała się jednym z czynników wolności nowoczesnej.

Konstytucja angielska, od najdawniejszych czasów dążąca do wolności rozwijała się przez długie wieki, nie zwracając na siebie bliższej uwagi pozostałej Europy. Nie znaczy to, że nie znano jej poza granicami kraju rodzimego. Miała ona swych teoretyków — Jana Fortescue [1]) w XV w. i Tomasza Smith'a [2]) w wieku XVI, którzy po łacinie wy-

[1]) *Fortescue*, De laudibus legum Angliae, dzieło ogłoszone dopiero w XVI wieku. Ob. nowe wydanie angielskiego przekładu: Fortescue, The governement of England, otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy, Oxford, Clarendon Press. (Autor mylnie utożsamia tutaj dwa dzieła Johna Fortescue: słynne De laudibus legum Angliae. A treatise in commendation of the laws of England by J. Fortescue. With translation by Francis Gregor, notes by Andrew Amos and a life of the autor by Thomas (Fortescue), Cincinnati, 1874. — oraz On the Governance of England otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy, wyd. C. Plummers. Oxford, 1885. — Przyp. tłumacza).

[2]) *Thomae Smithii*, De republica Anglorum libri tres, Elzevir, 1630.

kładali jej zasady i wskazywali dodatnie jej strony. Dzieła ich narówni z innemi były czytane we Francji; pisarze francuscy (protestanci i katolicy), którzy w drugiej połowie XVI stulecia usiłowali zaszczepić w ojczyźnie swojej zasady wolności politycznej, tak zwani monarchomachowie, doskonale znali angielskie prawo polityczne. Stawiali je za przykład do naśladowania i chcieli zeń uczynić powszechne prawo narodów chrześcijańskich, regulujące władzę i funkcje zgromadzeń stanowych królestwa. Ale Bodin stanowczo zdyskredytował konstytucją angielską, którą znał, jak nikt inny, w swych świetnych księgach «O rzeczypospolitej». Kreśląc w korzystnym dla monarchji świetle teorję całkowitego i bezwzględnego zwierzchnictwa, przedstawił takie zwierzchnictwo jako pewnik wiedzy politycznej, potępił zaś wszystkie państwa i rządy mieszane, jako formę nieudatną i zasadom nauki przeciwną. Doktryna ta była echem powszechnego usposobienia, więc panowała przez całe stulecie z górą. Loyseau, uczeń Bodina, ma jeszcze pewien pociąg do angielskich urządzeń, cytuje Tomasza Smith'a [1]), ale jednocześnie powtarza aksjomat mistrza, że monarchja jest szczytem doskonałości, do jakiego doszła wiedza polityczna [2]).

Coprawda, w epoce, kiedy pisał Bodin, wolności angielskie jak gdyby zasnęły, i zdawało się, że zanikną w abso-

---

[1]) Ob. jasno i gruntownie skreślone studium *R. Treumanna*, Die Monarchomachen, 1895.

[2]) *Loyseau*, Des Ordres, rozdz. II, Nr. 10.

[3]) *Loyseau*, Des seigneuries, rozdz. II, Nr. 92. Królestwo francuskie jest najlepiej urządzoną monarchją, jaka tylko może być i jaka kiedykolwiek istniała, jest bowiem monarchją królewską, a nie senioralną i dzierży zupełne zwierzchnictwo bez jakiegokolwiek udziału Stanów. Por. rozdz. III, Nr. 46. *Le Bret*, De la souveraineté du roi, ks. I, rozdz. II. «Co do mnie, sądzę że nazwę i przymioty zupełnego i skończonego zwierzchnictwa można nadawać tylko tej władzy, która nie zależy od nikogo, prócz Boga, i boskim tylko poddana jest prawom». — *Piganiol de la Force*, Nouvelle description de la France, 1718, tom I, p. 41: «Król Francji jest pierwszym możnowładcą, najpotężniejszym i najabsolutniejszym monarchą w Europie».

lutyzmie [1]) królewskim. Przebudzenie, które w tak okropny sposób dało znać o sobie w XVII wieku i ściągnęło na kraj dwie rewolucje, musiało się wydać współczesnym Ludwika XIV jakimś dziwacznym zboczeniem [2]). Aliści wiek XVIII inaczej patrzył na rzeczy. Szczęściem dla ludzkości filozoficzny duch epoki odbił się i na wiedzy politycznej, nie tylko odwołał się do światła rozumu i wiecznej sprawiedliwości, ale przedsięwziął olbrzymie badania nad rządami i państwami starożytnemi i nowoczesnemi tak Zachodu, jak Wschodu.

Pod wielu względami badania te były prowadzone bez dostatecznych wiadomości historycznych, bez należytej krytyki; niekiedy porównywano urządzenia nierównej doniosłości, właściwe formacjom i środowiskom bardzo od siebie odległym. Lecz jednym z tych pracowników był gienialny Monteskjusz, rzeczywisty ojciec historji prawa i socjologji, i nietylko przenikliwość jego spostrzeżeń, lecz i sama oczywistość prawdy sprawiły to, iż jedna z idei jego wypłynęła na wierzch i zdobyła powszechne uznanie, a mianowicie myśl, że konstytucja angielska dała jedno z najudatniejszych rozwiązań zagadnienia politycznego, i że roztropność każe ludom Zachodu naśladować ją, o ile na to pozwala charakter plemienny [3]). Tutaj gienialny rozum Wol-

---

[1]) Por. sąd *Bossueta* o panowaniach, bezpośrednio poprzedzających rządy Karola I, (Oraison funèbre de Henriette de France): «Gdy zbliska przyjrzymy się dziejom tego wielkiego królestwa, a zwłaszcza dziejom ostatnich panowań... nie znajdziemy ani w ludzie tej niesforności ani w parlamencie takiej buty i buntowniczości». Że rewolucya purytańska, której punkt zwrotny przypadł na najkrytyczniejsze czasy Frondy, słabe tylko we Francji wywarła wrażenie, jestto rzeczą tym szczególniejszą, iż w pismach Miltona, politycznego mistrza rewolucji angielskiej, najwyraźniej daje się odczuć wpływ monarchomachów.

[2]) O Karolu I i o rewolucji, która go obaliła, patrz całą Oraison funèbre de Henriette de France; rewolucję 1688 roku omawia pani Sévigné w swych Listach z t. r.

[3]) Duch czyli treść praw, ks. XI, rozdz. V: «Jest także naród na świecie, który za cel prosty swojej ustawy ma polityczną wolność; zaraz będziemy roztrząsać reguły, na których ją gruntuje. Jeżeli są dobre, pokaże się tam wolność, jako w zwierciedle. Dla odkrycia wolności politycznej w składzie Rządu, nie

tera harmonizował z naukowym poglądem Monteskjusza. Nie obeszło się wprawdzie bez głosów z taką opinją niezgodnych: opinję przeciwną tworzyli myśliciele, którzy instytucje angielskie uważali za owoc niedojrzałego empiryzmu i szukali światła tylko w czystym rozumie; a jeśli już koniecznie wypadało trzymać się wskazówek historji, chcieli raczej szukać wzorów gdzieindziej — głównie w starożytnych republikach Rzymu i Grecji. Takim był Jan Jakób Rousseau, znający zresztą doskonale urządzenia angielskie; [1]) takim był też Mably [2]). Ale koniec końców wpływ angielski zapanował najpierw w powstającej powoli nauce politycznej. W Zgromadzeniu Ustawodawczym szkoła angielska początkowo też posiadała przewagę, i jeżeli przy ostatecznej redakcji konstytucji 1791 r. w kwestjach zasadniczych wzięła górę francuska szkoła racjonalistyczna, to i w rozprawach Zgromadzenia mówcy ustawicznie powoływali się na konstytucję angielską [3]).

W XVIII stuleciu trzej myśliciele, którzy rozpowszechniali we Francji i w Europie znajomość konstytucji angielskiej, uchodzili za jej autoryzowanych tłumaczy. Pierwszym był Monteskjusz, którego «Duch praw» ukazał się w r. 1748; nietylko uwzględnia on wielokrotnie urządzenia angielskie, ale czyni z nich najistotniejszą część swej pracy. Mam na myśli głośny ustęp «O konstytucji angielskiej»

---

rzeba wiele trudności. Gdy ją można widzieć tam, gdzie istnieje, gdy się tam znajdzie, na co jej szukać«.

[1]) Ujawnia się to najlepiej w Lettres écrites de la Montagne i w Considérations sur le gouvernement de Pologne.

[2]) *Mably* w swym dziele «O prawodawstwie» (De la législation) wprowadza na scenę angielskiego lorda i szwedzkiego filozofa, który stara się poniżyć konstytucję angielską nie tylko w obliczu krytyki rozumowej, ale i w porównaniu z ustrojem szwedzkim; ob. zwłaszcza tom II. Amsterdam, 1776, str. 262.

[3]) W r. 1789 Sieyès konstatuje i zarazem stara się zwalczać wpływ urządzeń angielskich na umysły współczesnych (Qu'est ce que le Tiers Êtat? wydanie III, 1789, str. 96): «Nie mielibyśmy takiej wiary w instytucje angielskie, gdyby wiedza polityczna była wśród nas dawniejsza i bardziej rozpowszechniona... Niech przeto nikt się nie dziwi, że naród, którego oczy zaledwie otwarły się dla światła, zwraca się ku Anglji i na niej chce się we wszystkim wzorować».

(De la Constitution de l'Angleterre) (ks. XI, rozdz. VI); niektóre kartki tego rozdziału wywarły ogromny wpływ na prawo konstytucyjne Zachodu. Drugim ze względu na potęgę wpływu był gienewczyk de Lolme, autor traktatu «O konstytucji angielskiej» (De la Constitution de l'Angleterre), wydrukowanego w r. 1771. Jestto głęboko pomyślane i jasno napisane dzieło; cieszyło się ogromnym powodzeniem, pomimo że w wielu miejscach nieco fałszywie przedstawia prawo angielskie. Trzecim nareszcie autorem jest Anglik Blackstone; jego «Uwagi o prawach angielskich» (Commentaries on the laws of England) wyszły w r. 1765. Jest on przedewszystkim prawnikiem, napisał też traktat specjalny, w którym wyłożył jednocześnie prywatne i publiczne prawo Anglików; ale jako uczeń Monteskjusza, przedstawiał zasady konstytucjonalizmu ojczystego w sposób łatwo zrozumiały dla Francuzów; przetłumaczone wkrótce na język francuski, dzieło to szybko się rozpowszechniło.

Przyznać należy, że w pierwszym okresie swego rozpowszechnienia angielskie prawo konstytucyjne ulegało dość znacznemu skażeniu. Upatrywano w nim zasady, których w rzeczywistości nigdy nie posiadało (zupełny podział władz); naodwrót zaś nie dość jasno dostrzegano inne pierwiastki, które już tkwiły w jego naturze (rządy gabinetowe). Podobnie przesadne sądy i przeoczenia były zresztą rzeczą bardzo naturalną, jeżeli wziąć pod uwagę stan tekstów prawodawczych i tradycyjne maksymy, będące w obiegu w Anglji; wystarczy przytoczyć dwa fakty. Niedokładności i błędy spotykamy nie tylko w dziełach francuskich z XVIII wieku, ale poczęści i w traktacie Anglika Blackstone'a. Z drugiej strony angielscy założyciele Stanów Zjednoczonych Ameryki, wywalczywszy sobie niepodległość, wprowadzili oczywiście do swej konstytucji podstawowe zasady prawa angielskiego; wessali je oni z mlekiem matczynym, a mimo to przyswoili je sobie w takiej postaci, jaką im nadał Monteskjusz [1]).

---

[1]) O wpływie, jaki w latach poprzedzających Rewolucję, wywarła we

W okresie rewolucyjnym umysł francuski w kwestjach prawa konstytucyjnego stopniowo oddalał się od zasad angielskich [1]). Za czasów konsulatu [2]) i pierwszego cesarstwa [3]) wziął z niemi rozbrat otwarcie. Urządzenia francuskie stały się wprost przeciwieństwem angielskich, a jednocześnie wolność francuska przebywała okres zaćmienia.

Wraz z przebudzeniem się świadomości publicznej nastąpił ponowny zwrot ku instytucjom angielskim. Stały się one podwalinami organizacji władz publicznych w Akcie uzupełniającym (Acte additionnel) konstytucje cesarstwa, jak niemniej w konstytucjach r. 1814 i 1830. Monarchja konstytucyjna (1814—1848) usiłuje naśladować parlamentaryzm angielski, wówczas dokładnie już znany. W jednym względzie wszelako stanowiła ona objaw oryginalny: podczas gdy rząd był zorganizowany i działał na podobieństwo angielskiego, o ile to dawało się pogodzić ze stanowiskiem stronnictw we Francji, administracja, przeciwnie, pozostała prawie taką samą, jaką stworzyło pierwsze cesarstwo, gdyż monarchja lipcowa w bardzo szczupłym zakresie przywróciła swobody lokalne. Jakkolwiekbądź w epoce tej angielskie prawo konstytucyjne studjowano we Francji z nowym zapałem; w pierwszym szeregu pisarzy, którzy starali się zaznajamiać z nim pokolenie współczesne, stoją: Benjamin Constant [4]), Guizot [5]), i Rossi [6]).

Francji literatura amerykańska i angielska, patrz dzieło Maksyma Kowalewskiego, «Pochodzenie demokracji współczesnej» (po ros.), część IV, rozdz. I, str. 543 i następne.

[1]) Konstytucje 3—14 września 1791 r., 24 czerwca 1793 r. (nigdy nie stosowana w życiu), 5 fructidor'a III r.

[2]) Konstytucja 22 frimaire'a, rok VIII, dekret senatu (sénatus consulte) 14 termidora, rok X, organiczny dekret senatu o konstytucji 16 termidora, rok X (dożywotni konsulat).

[3]) Senatus consultum organiczne z d. 28 floreala, rok XII.

[4]) Cours de politique constitutionnelle, czyli zbiór dzieł o rządach reprezentacyjnych przez *Benjamina Constant'a* ze wstępem i uwagami Ed. Laboulaye'a, wyd. II, 1874.

[5]) Z dzieł *Guizot'a* można tu przytoczyć przedewszystkim Histoire des origines du gouvernement représentatif, i Histoire parlementaire (zbiór jego mów od r. 1829—1848), 6 t.

[6]) Cours de droit constitutionnel, wykładany na wydziale prawnym w Paryżu, 4 t.

Rewolucja 1848 r. nadała francuskiemu prawu konstytucyjnemu nowy kierunek. W drugiej konstytuancie przeważały zasady racjonalistyczne i oderwane, których ślady nosi zredagowana przez nią konstytucja. Zamach stanu 1851 r. wywołał jawny zwrot do urządzeń konsulatu; i wkrótce w urzędowej literaturze drugiego cesarstwa uwidoczniło się to samo lekceważenie wolności angielskich, jakie niegdyś cechowało pierwsze cesarstwo. A jednak wolności te miały swych zwolenników i obrońców wśród dawnych wodzów parlamentarnych monarchji lipcowej; podziwiano je w dalszym ciągu, omawiano w książkach i czasopismach. W liczbie przedstawicieli tej szkoły możemy wymienić Duvergier'a de Hauranne [1]), księcia de Broglie [2]) i Prévost Paradola [3]); jednocześnie Laboulaye zaznajamiał Francję z urządzeniami Stanów Zjednoczonych. Z chwilą rozbudzenia świadomości publicznej dążenie do wolności politycznej i zasady parlamentaryzmu angielskiego odzyskały we Francji popularność i przewagę. Rozliczne akty prawodawcze, jakiemi zaznaczyło się tak zwane cesarstwo liberalne, polegały na stopniowym wprowadzeniu tych zasad do konstytucji; zupełne niemal zwycięstwo odniosły one w ustawie 21 maja 1870 roku.

W dobie trzeciej Rzeczypospolitej kierunek ten więcej jeszcze się spotęgował. Zgromadzenie Narodowe w latach 1871—75 rządziło się angielskim parlamentaryzmem, o ile to tylko było możliwym; szerokie zastosowanie znalazł parlamentaryzm w ustawach konstytucyjnych 1875 r.

Za pośrednictwem Stanów Zjednoczonych Ameryki i Francji zasady konstytucjonalizmu angielskiego rozeszły się poza granicami ojczyzny i przeszły mniej lub więcej

---

[1]) Histoire du gouvernement parlementaire en France, wyd. II, 1870.

[2]) Vues sur le gouvernement de la France, niewydane dzieło ks. Broglie, ogłoszone drukiem przez jego syna, 1870 r. Przedmowa zaznacza (str. 1), że dzieło to, «odbite latem 1861 r. w niewielkiej liczbie egzemplarzy, zostało skonfiskowane w drukarni przez policję».

[3]) La France nouvelle, 1868.

całkowicie do innych wolnych ludów Zachodu. Społeczeństwa amerykańskie naśladowały prawie wyłącznie Stany Zjednoczone [1]). W Europie dawał się uczuwać przeważnie wpływ idej fracuskich. Narody europejskie częstokroć zamiast brać urządzenia i zasady angielskie wprost z Anglji, przyswajały je sobie we francuskiej przeróbce. Pochodzi to głównie może stąd, że zasady te w kraju rodzinnym nie zawsze ujęte były w formę prawa; powstawały ze zwyczajów, z tradycji lub praktyki, nie były sformułowane w jasnych i rozkazujących przepisach. A umysł francuski, idąc za głosem właściwego sobie gieniuszu, dawał im uświęcenie prawodawcze lub przynajmniej zwięźle je formułował. Jakkolwiekbądź zjawisko to obok recepcji prawa rzymskiego przez świat cywilizowany jest uderzającym przykładem rozpowszechniania się urządzeń przez naśladownictwo.

Podczas tej ewolucji angielskie prawo konstytucyjne w dalszym ciągu rozwijało się samoistnie i pod wielu względami zasługiwało na to, aby dać nową lekcją współczesnemu światu. Obecnie całkowity rozwój jego badany jest, rzec można, w nowym duchu. Epoka nasza przekłada rzeczywistość nad abstrakcję, więc przedmiotem badań stała się głównie historja rozwojowa konstytucji angielskiej. Wszelkie wysiłki zdążają do wyjaśnienia nietylko przepisów prawa, w których ten rozwój się odzwierciedla, ale nadto do wykrycia jego tajemnych sprężyn, ukrytych w niewzruszonej tradycji zgromadzeń parlamentarnych, w samym charakterze narodu, w ukształtowanych historycznie stosunkach warstw społecznych i w potężnych podwalinach wolności samorządnych. Z pośród niezliczonych dzieł, poświęconych temu przedmiotowi, wymienię prace Todda [2]), Bage-

---

[1]) Nawet Kanada; *Munro* (Constitution of Canada, str. 2) robi tylko taką notatkę: „Niejednokrotnie mówiono, że konstytucja Kanadyjska stanowi kopię amerykańskiej (Stanów Zjednoczonych). Twierdzenie to bardzo dalekie od prawdy".

[2]) Parliamentary Governement in England, its origin, development and practical operation (nowe wydanie, skrócone i przejrzane przez Spencera Walpole), Londyn 1892.

hota [1]), Dicey'a [2]), Ansona [3])—w Anglji; Gneista [4])—w Niemczech; Glassona [5]), Boutmy'ego [6]) i Franqueville'a [7]) — we Francji.

W pierwszej części swej pracy nie mam zamiaru wykładać nawet w skróceniu historji ani też przedstawiać obrazu konstytucji angielskiej. Jak to już powiedziałem, badam tylko typowe urządzenia, które z Anglji przeszły do prawa narodów wolnych, a w szczególności do Francji Takich instytucji jest cztery i rozpatrzymy je kolejno:

1) Rządy reprezentacyjne,
2) System dwu izb prawodawczych,
3) Odpowiedzialność ministrów,
4) Rządy parlamentarne lub gabinetowe.

ROZDZIAŁ II.

Rządy reprezentacyjne.

Konstytucja angielska powstała z tych samych prawie pierwiastków, ktore stworzyły dawną monarchją francuską. Ale podczas gdy we Francji rezultatem rozwoju był czysty i absolutny monarchizm, w Anglji proces roz-

---

[1]) *Walter Bagehot*, The English Constitution, wyd. IV 1885; istnieje przekład francuski.

[2]) *Dicey*. Introduction to the study of the law of the Constitution, Oxford, 3 wyd. 1889.

[3]) Sir William R. *Anson*, The law and custom of the Constitution, Oxford, 2 t. 1892.

[4]) Główne dzieło *Gneista*, reasumujące wyniki wszystkich innych Englische Verfassungsgeschichte, Berlin, 1882.

[5]) *Glasson*, Histoire du droit et des institutions d'Angleterre, 6 t. 1881—1883.

[6]) *Boutmy*, Etudes de droit constitutionnel, 1885; Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre, 1887 (przekład polski pod nagłówkiem: Rozwój ustroju i stosunków politycznych Anglji; przyp. tł.) Essai sur la psychologie politique du peuple anglais, 1902.

[7]) Comte *de Franqueville*, Le Parlement et le Gouvernement britanniques 1887, 3 tomy.

woju doprowadził do rządów reprezentacyjnych t. j. do rządów, w których rozliczne władze bądź rzeczywiście, bądź pozornie ustanowione są przez sam naród, działają w jego imieniu i zgodnie z jego rzeczywistą, lub domniemaną wolą. Przyczyny, wyjaśniające nam taką różnicę w ewolucji krajów, można, zdaje się, sprowadzić do trzech najważniejszych.

1) Pierwsza i najgłębsza — to odwieczna różnica między feudalizmem angielskim i francuskim. Pod pewnym względem niema kraju, do którego duch i instytucje feudalne przedostałyby się wcześniej, niż do Anglji. Ale system, jaki zapanował w niej dzięki najazdowi Normandów odrazu przybrał formę prawidłowej hierarchicznej organizacji; władza zaś królewska zachowała wszystkie prerogatywy, dające się pogodzić z tą formą państwa. U Anglików zatym punktem wyjścia była nadzwyczaj silna władza królewska [1]). We Francji przeciwnie, feudalizm wyrósł sam z siebie, wśród ogólnego nierządu, i w czasach podziału kraju na drobne cząstki monarchja początkowo pozostawała bez prawdziwie pożytecznych prerogatyw wobec wszechmożnych panów lennych (seigneurs). Różnica ta wyszła na korzyść wolności angielskiej. W Anglji szlachta feudalna i klasa średnia jednakowo uciemiężane przez władzę królewską, wspólne miały interesy; więc, połączywszy się przeciw królowi, zdołały stopniowo ograniczyć jego prerogatywy. Inaczej we Francji. Tam stan średni, reprezentowany przez ludność miejską, połączył się z władzą królewską przeciw potężnemu gnębiącemu ją feudalizmowi. Stąd ukrócenie panów lennych, ale jednocześnie nadmierny rozwój władzy monarchicznej i upadek wolności politycznych. Po najeździe Normandów Anglja zaczęła od monarchji prawie absolutnej i może właśnie wskutek tego w XVII wieku doszła do monarchji reprezentacyjnej. Feudalna Francja zaczęła od władzy królewskiej prawie bezsilnej i za-

---

[1]) *Gneist*, Englische Verfassungsgeschichte, § 15, str. 205 i nast.

pewne dlatego skończyła w XVII wieku na monarchji absolutnej.

2) Dzieje konstytucji angielskiej—to dzieje angielskiego parlamentu. A parlament, pierwotnie wielce podobny do dawnych francuskich Stanów Gieneralnych, od bardzo dawna, jeśli nie od samego początku, posiadał dwa charakterystyczne rysy, od których też głównie zawisła jego siła.

Podczas gdy we francuskich Stanach Gieneralnych z początku tylko część ludności była reprezentowana — bo oprócz świeckich i duchownych panów, bezpośrednio powoływanych przez władzę królewską, zasiadali tylko deputowani miast uprzywilejowanych — w parlamencie angielskim od najdawniejszych czasów cały naród posiadał wybieralną reprezentację. Stało się to głównie dzięki temu, że w podziale na hrabstwa (shires) Anglja bardzo wcześnie otrzymała od królów normandzkich prawidłowy i organiczny podział administracyjny, ogarniający wszystkie klasy ludności i posiadający wszelkie warunki niezbędne do utworzenia reprezentacji. Hrabstwo miało samoistną organizację dla celów sądownictwa i korzystało z pewnej autonomji administracyjnej. W ten sposób, kiedy te same, co we Francji warunki historyczne zmusiły królów do zwołania narówni z panami i prałatami przedstawicieli uprzywilejowanych miast, przedewszystkim powołano naturalnie również przedstawicieli hrabstw [1]). Ci byli obierani z pośród drobnej szlachty; nadawało im to szczególne znaczenie. Reprezentacja narodowa w Anglji była od początku zgoła lepszą i lepiej zorganizowaną, niż we Francji.

Dalej parlament angielski zbierał się w dwu izbach, gdy tymczasem francuskie zgromadzenie dzieliło się na trzy stany, najczęściej bezsilne już wskutek samego podziału. Było to, jak wkrótce zobaczymy, szczęśliwą okoliczno-

---

[1]) Można nawet utrzymywać, że reprezentacja miast (boroughs) w parlamencie obok przedstawicieli hrabstw zajmowała stanowisko drugorzędne i dość niepewne. *Jenks*, An ontline of English local government, 1895, str. 194.

ścią, która wywarła głęboki wpływ na rozwój nowoczesnego konstytucjonalizmu.

3) Do tych czynników, stworzonych przez warunki polityczne przyłącza się czynnik rasowy. Jest nim nieuległy, poważny i praktyczny charakter samych Anglików. Anglik, działając, jako jednostka, nie przekracza granic swych praw legalnych, ale dochodzi ich z posuniętą do najwyższego stopnia uporczywością. Posiada on poczucie prawa we właściwym znaczeniu tego wyrazu, poszanowanie i zrozumienie norm i formalności prawnych; tymczasem francuz zbyt często poniża prawo obowiązujące w imię wzniosłego, lecz nieraz niebacznego poczucia sprawiedliwości idealnej, które mu każe zapominać o konwencjonalnych i koniecznych granicach. Dzięki temu darowi przyrodzonemu wyższe i średnie klasy Anglji z zadziwiającą konsekwencją manifestowały swą wolę: aby być wolnemi pod rządem prawa. Jakoż po kilkuwiekowej walce i po dwu rewolucjach dopięły swego celu w wieku XVII.

Na tym kończymy uwagi ogólne. Musimy teraz choćby w pobieżnym zarysie, przyjrzeć się zblizka, jakim sposobem powstał w Anglji rząd reprezentacyjny i na czym polegała jego właściwa natura.

I.

Według klasycznej formuły angielskiej najwyższa i zwierzchnia władza spoczywa w rękach parlamentu, a parlament w technicznym tego słowa znaczeniu, jestto zjednoczenie i zespół króla, izby lordów i izby gmin [1]). Ale definicjataka jest właściwa dopiero prawu współczesnemu [2]). Punkt wyjścia był zupełnie inny: król sprawowai w całej

---

[1]) *Thom. Smith*, De republica Anglorum, lib. II, r. II, str. 168: „In comitiis Parlamentariis posita est omnis augustae absolutaeqae potestatis vis". *Blackstone* Commentaries C. I, r. II, str. 147, 153.

[2]) Formuła ta, jak dalej zobaczymy, dziś już niezupełnie odpowiada rzeczywistości: jeden z czynników parlamentu, izba gmin, zdobyła widoczną przewagę nad pozostałemi czynnikami.

pełni, bez żadnych ograniczeń władzę zarówno prawodawczą, jak i wykonawczą [1]). Ale absolutna pod tym względem władza monarchiczna istniała w państwie z organizacją feudalną, więc musiała się stosować do zwyczajów feudalnych i od dawien dawna podlegała ograniczeniom. W pewnych uroczystych chwilach lennicy korony, w Anglji bardzo liczni, zbierali się przy boku królewskim. Zebrania takie przypominały radę przyboczną (curia regis) pierwszych Kapetyngów [2]), w rzeczywistości jednak nie posiadały żadnej władzy. Król może wywnętrzał się tam ze swych zamiarów, zasięgał rady u przedniejszych mężów w państwie, ale to nie mogło się jeszcze nazywać obradami narodu. Na zebraniach rozstrzygano niektóre ważne spory, dawnym zwyczajem oddawane na sąd króla: zgromadzenie służyło w takich razach za radę, albo nie tworzyło zbiorowego organu sądowego, bo tylko król miał prawo sądzić. Nie występowało też w charakterze feudalnego sądu parów. [3])

Taki stan rzeczy zmienił się w ciągu XII wieku, zanim jeszcze połączeni baronowie wywalczyli od Jana bez ziemi gwarancje, zawarte w Wielkiej Karcie. Ustalił się zwyczaj, według którego król, ilekroć zamierzał wydać nowe, a ważne postanowienie, musiał najprzód oddać je do Consilium, czyli zebrania, na które zwoływał prałatów i najprzedniejszych baronów, wasalów korony. W ten sposób

---

[1]) *Gneist* Englische Verfassungsgeschichte, § 15, str. 207, 269. Autorowie angielscy skłonni są zawsze do przedstawiania tego pierwotnego absolutyzmu w łagodniejszym świetle, a to w tym celu, aby odnieść początki parlamentu do jaknajstarożytniejszych czasów.

[2]) Patrz o tym *Luke Owen Pike*, A constitutional history of the House of Lords from original sources, Londyn, 1894, r. III i IV. Podobieństwo do Curia regis Kapetyngów, zdaniem autora, jest uderzające.

[3]) O charakterze tych rozporządzeń władzy królewskiej, które zresztą zapewne nie miały znaczenia praw. ob. *Pollock* i *Maitland*, History of the english law before the time of Edward I, t. I, str. 153 i nast.; *L. O. Pike*, j. w., r. XIV str. 310 i nast.

Concilium nabierało charakteru organu conajmniej doradczego w sprawach prawodawstwa [1]). Jednocześnie zdobywało ono dokładniejsze i ważniejsze atrybucje w charakterze ciała sądowego, tak że członkowie najwyższych sądów angielskich początkowo byli tylko delegatami (délegués) rady królewskiej. Królowie zachowali zwierzchnią władzę nad sądami, nawet gdy te przekształciły się w instytucje stałe. [2])

Jedną z przyczyn, które pchnęły monarchizm angielski na tę drogę, były trudności, jakie tenże napotykał, usiłując pohamować zamachy kleru na władzę świecką. [3]) Aby w walce z duchowieństwem nadać swym zarządzeniom więcej wagi, władza królewska powołała do współdziałania wyższych baronów. Jakkolwiekbądź, stało się to zasadą prawa angielskiego, zasadą od czasów Henryka II, tak mocno ugruntowaną, ze Glanville podniósł ją na poziom całej teorji. [4]) Zebrania, któtych prawa tym sposobem nabierały coraz większej mocy, nosiły obok swej rodzajowej nazwy Concilium, nazwę Assises lub Parlement w znaczeniu, jakie ten wyraz posiadał pierwotnie we Francji. [5])

W ciągu XIII wieku praktyka ta zaznacza się wyraźniej i utrwala. Parlament prałatów i najgłówniejszych baronów pod nazwą Magnum Concilium bywa zwoływany perjodycznie i jeżeli nie zupełnie jeszcze stale i regularnie,

---

[1]) *L. O. Pike*, j. w., r. IV i passim.

[2]) *Pike*, j. w., r. III. *Gneist*, Englische Verfassungsgeschichte, § 13, str. 206 i nast.

[3]) *Gneist*, Englische Verfassungsgeschichte, § 16, str. 235 i nast. Pierwszy raz, zdaje się znalazła ta polityka zastosowanie na Assyzach w Klarendonie 1164 r.

[4]) Tractatus de legibus et consuetudinibus, prolog. Leges namque Anglicanas, licet non scriptas, appellari non videtur absurdum, cum hoc ipsum lex sit quod principi placet et legis habet vigorem, eas scilicet, quas super dubiis in consilio definiendis, procerum quidem consilio et principis accedente autoritate, constat esse promulgatas.

[5]) *Gneist* Englische Verfassungsgeschichte, § 18, str. 273; por. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. III, str. 382.

to przynajmniej bardzo często. Edward I zwołuje go rok rocznie, a nawet kilka razy do roku. Parlament działa, jako instancja sądowa; kompetencja jego rozciąga się na wszystkie sprawy, których rozpatrzenie król sobie zawarował jak niemniej na spory, przeniesione doń z niższych instancji. Wkrótce potym, za Edwarda III, zaczyna on sądzić skargi, wytaczane przeciw samym jego członkom, odtąd zwanym parami ziemskiemi (Pairs de la Terre); nakoniec rozpatruje i sądzi oskarżenia przeciwko najwyższym dostojnikom królestwa. Jednocześnie Magnum Concilium było radą prawodawczą, której zdania król zasięgał przy każdym ważniejszym rozporządzeniu; nie było to jednak prawnym jego obowiązkiem, i opinja rady nie krępowała jego decyzji. Dopiero pod koniec panowania Edwarda III ustaliła się zasada, że król nie może swą własną władzą unieważnić statutu, ustanowionego przez parlament. Nareszcie, Magnum Concilium miało wyłączne prawo uchwalania subsydjów, żądanych przez króla niezależnie od czynszów i danin feudalnych [1]). Jeden z artykułów Wielkiej Karty, nie powtórzony zresztą w późniejszych jej potwierdzeniach, obiecywał, że król, bez zgody Commune Concilium regni [2]) nie będzie ściągał żadnych subsydjów (aide) ani opłat wojennych (scutagium), wyjąwszy trzy wypadki w których płacono starodawne subsydja feudalne; do Commune Concilium mieli należeć oprócz prałatów, i baronów wszyscy, którzy, od korony bezpośrednio otrzymali ziemie w lenno. [3]) W takim składzie Commune Concilium, zdaje

---

[1]) Patrz o tym wszystkim u *Gneista*, Englische Verfassungsgeschichte, § 22; — *Stubbs*, Constitutional History r. XV, *L. O. Pike*, A constitutional History of the house of Lords, str. 347 i nast.

[2]) Art. 12: „Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum et primogenitum filium nostrum militem faciendum et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam". W «Chartes des libertés anglaises» Bémonta, str. 29.

[3]) Art. 14: „Et ad habendum commune consilium regni de auxili assidendo aliter quam in tribus casibus praedictis, faciemus submoneri archiep

się, nigdy nie działało; tymczasem podatków żądano od Magnum Concilium, którego członkowie, jako podlegający najwyższemu opodatkowaniu, byli uważani za przedstawicieli wszystkich tenentes in capite (bezpośrednich wasalów korony). Taki był początek parlamentu; ale Magnum Concilium miało utworzyć jedną tylko gałąź przyszłego parlamentu — izbę lordów. Zobaczmy, skąd powstała izba gmin. Te same przyczyny, które wprowadziły do kortezów hiszpańskich, do Stanów Gieneralnych francuskich i do sejmu rzeszy niemieckiej przedstawicieli miast uprzywilejowanych[1]), działały i w Anglji. Tutaj wezwano obok członków kleru i panów świeckich nietylko posłów miast i grodów uprzywilejowanych, lecz nadto i przedewszystkim przedstawicieli hrabstw, ponieważ hrabstwo, jak już powiedziałem, stanowiło organiczną i poniekąd niezależną[2]) całość, która z dawien dawna zwykła były wybierać przedstawicieli dla załatwiania rozmaitych funkcji miejscowych[3]). W r. 1254 po raz pierwszy spotykamy wezwanych do parlamentu w sprawie subsydjów narówni z prałatami i baronami[4]) rycerzy po dwu od każdego hrabstwa. To samo powtarza się w r. 1261 i 1264; do rycerzy z hrabstw przyłączają się przedstawiciele uprzywilejowanych miast i grodów, również po dwu z każdego miasta. Stało się to za radą i z inicjatywy Szymona z Montfortu; dlatego chciano

---

scopos, episcopos, abbates, comites et majores barones... et praeterea, faciemus submoneri in generali per vicecomites et baillivos nostros omnes illos qui de nobis tenent in capite".

[1]) Ob *mój* Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. III str. 484.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XV, §§ 202 i nast. O średniowiecznych stosunkach podatkowych miast i miasteczek i o początkach ich reprezentacji w parlamencie, patrz *Jenks*, An outline of local English government, 1894, str. 189 i nast.

[3]) Ob np. art. 18 *Wielkiej Karty*: Mittemus duos justiciarios per unumquemque comitatum per quatuor vices in anno qui, cum quatuor militibus cujuslibet comitatus electis per comitatum, capiant in comitatu et in die et loco comitatus assisas predictas".

[4]) *Stubbs*, Constitutional History, roz. XV, § 214.

w nim upatrywać prawdziwego twórcę angielskiego parlamentu [1]). To samo miało miejsce i później przynajmniej w parlamentach z lat 1273, 1275 i 1283. Ale Anglicy upatrują decydujący precedens dopiero w parlamencie, zwołanym przez Edwarda I 1295 roku i zwanym *parlamentem wzorowym* (great and model Parliament) [2]). Istotnie zasiedli tam ostatecznie przedstawiciele całego narodu, reprezentanci trzech stanów królestwa. Zgromadzenie 1295 r. narówni z pierwiastkami, które tworzyły Magnum Concilum, posiadało osobną reprezentację duchowieństwa, hrabstw miast i miasteczek.

Później będę miał sposobność przedstawić, w jaki sposób duchowieństwo utraciło własną reprezentację i pozostałe w parlamencie pierwiastki podzieliły się na dwie izby, teraz musimy zobaczyć, w jaki sposób izby zdobyły władzę prawodawczą.

Pierwotnie posłowie hrabstw, miast i miasteczek, podobnie jak przedstawiciele francuskich stanów byli zwoływani tylko w tym celu, aby i na żądanie korony wspomóc ją „zasiłkiem i radą“ (aide et conseil [3]). Nie widać nawet, aby do ich rozpatrzenia oddawano projekty praw, jakie król zamierzał wydać; w kwestjach prawodawstwa zasiągano tylko rady Magnum Concilium, które chociaż było częścią ogólnego parlamentu, jednakże zachowywało swoją indywidualność i swe dawniejsze atrybucje [4]). Ale znaczenie gmin szybko wzrastało; począwszy od trzecie części XIV wieku, zapytywano je już o przyzwolenie na

---

[1]) *R. Pauli*, Simon de Montfort the creator of the House of common, translated (and revised by the author) by U. Goodwin, Lond., 1876.

[2]) *Anson*, The law and custom of the constitution 1^3, str. 46.

[3]) *Anson*, Law and custom, 1^3, 18, 49. Członkowie izby gmin, podobnie jak francuscy posłowie trzeciego stanu nieezbyt byli skorzy do rad, z obawy kompromitacji, gdyby aprobowane przez nich postanowienia w przyszłości miały doprowadzić do nowych zasiłków. *Anson*, j. w. str. 18, 49; *Stubbs*, Constitutional History, r. XVII, nr. 294.

[4]) *Anson*, Law and custom, 1^3, str. 17;—*Stubbs*, Constitutional History, r. XV, nr. 224.

ustawy królewskie na równi z prałatami i świeckiemi lordami.[1]) One to właściwie zawładną w parlamencie władzą prawodawczą, która koniecznie każe się dorozumiewać prawa inicjatywy, prawa przedstawiania wniosków. Dotychczas inicjatywa, jak zresztą cała władza prawodawcza, wyłącznie należała do króla; on sam jeden tworzył prawo, chociaż za zgodą lordów i gmin. Te ostatnie zaś umiejętnie skorzystały z dwu drogocennych przywilejów—prawa zezwalania na podatki i prawa petycji.

Prawo przyzwalania na podatki ustaliło się w końcu XIII wieku w nowych okolicznościach. Powstanie jego prawnicy angielscy wyraźnie wiążą z rzekomym statutem Edwarda I., zwanym statutem de tallagio non concedendo[2]), którego odnośne przepisy rzeczywiście są dokładne[3]). W rzeczywistości nie jestto statut, a petycja parlamentu, wystosowana do króla w r. 1297.[4]) Ale tę samą zasadę i w tym samym roku Edward I zatwierdził w Konfismacji Kart.[5]) Odtąd prawo to jako zasada, nie było kwestjonowane. Co do prawa podawania petycji królowi, korzystały zeń do najdawniejszych czasów osoby pojedyńcze, a gdy Magnum Consilium poczęło się zbierać perjodycznie i często, których wybierał z grona jego członków komisarzy, którym polecał rozpatrywanie petycji. Później tak

---

[1]) Akt 1322 r. wyraźnie uznaje prawa gmin w materjach podatkowych i mówi o nich, jak o zasadzie, uświęconej przez tradycję. *Anson* Law and custom, 1[3], 235, 236. *L. O. Pike*, r. XIV.

[2]) Ob. Petition of Right z r. 1628 u *Gardinera*, The Constitutional documents of the puritan Revolution str. 1: „It is declared and enacted by a statute made in the time of the king Edward the First, commonly called Statutum de tallagio non concedendo, that no tallage or aid shall be laid or levied by the king or this heirs in Realm without the goodwill and assent of the Archbishops, Bishops, Earls, Barons, Knigts, Burgesses and other Freemen of the Commonalty of this Realm". (Por.: *Stubbs* Select charters, wyd. VIII str. 515, przyp. tłum.)

[3]) *Bémont*, Chartes des libertés anglaises, str. 88 art. 1 (Por. *Stubbs*, tamże str. 497, 498 przyp. tłum).

[4]) *Bémont*, op. cit. str. 87.

[5]) Konfirmacja kart, art. 6, u *Bémonta* op. cit., str. 98. (*Stubbs* tamże str. 487—497, przyp. tłum.).

Gminy, jak Lordowie, same zaczęły przyjmować petycje, aby je przedstawiać królowi, o ile to uznawały za stosowne. Od samego też początku Gminy z własnej inicjatywy przedstawiały królowi petycje zbiorowe, podobnie, jak francuskie stany gieneralne przedstawiały zażalenia (doléances). Pierwotnie było to nawet jedynym ich prawem obok prawa uchwalania podatków. Tą drogą gminy zdobyły inicjatywę prawodawczą; robiły starania u króla o wydanie nowego prawa w tym lub owym przedmiocie, ilekroć wykrycie nadużyć ujawniało braki w prawodawstwie lub potrzebę jego uzupełnienia. Cóż, kiedy były to tylko prośby, i nastręczała się obawa, że albo król odmówi wydania żądanego ordonansu, albo, jeżeli nawet przychyli się do prośby Gmin, ordonans będzie zredagowany niezupełnie zgodnie ich z życzeniem. Aby wymóc na królu poszanowanie swej woli, Gminy umiejętnie a uporczywie posługiwały się prawem uchwalania podatków. Starały się uczynić wydanie żądanego rozporządzenia koniecznym warunkiem przyzwolenia na zasiłki. Ale trudno było nadać temu formę prawną. Otrzymać przyrzeczenie królewskie było stosunkowo łatwo, ale jak zdobyć pewność, że monarcha dotrzyma słowa? Więc gminy uciekały się do najróżnorodniejszych środków: żądały odpowiedzi na piśmie, nalegały, aby żądane postanowienia były ogłaszane przed rozwiązaniem parlamentu; wreszcie domagały się, aby ordonanse były redagowane w komitecie, w łonie którego znajdowaliby się obok lordów i sędziów przedstawiciele gmin. Wszystko to jednak nie zawsze skutkowało; a pomimo to stwierdzono, że osnową prawie całego prawodawstwa XIV stulecia były petycje parlamentu... Porównanie protokołów (rolls) parlamentu z księgą statutów (Statute Book), wykazuje, że mnóstwo nowych ustaw zawdzięcza swój początek inicjatywie stanów, a zwłaszcza gmin.[1])

[1]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XVII, n, 290. Równoległe zjawisko możemy zaznaczyć we Francji. Aczkolwiek stany gieneralne nie posiadały prawnego udziału w ustawodawstwie, w praktyce jednak wielkie ordonanse XV i XVI wieku wspierają się przeważnie na instrukcjach (cahiers) i zażaleniach (doléances) stanów gieneralnych».

Jeżeli petycja pochodziła od gmin, przedstawiano ją też do rozpatrzenia lordom; o ile ci oświadczali się przeciwko niej, król, stwierdzając to, miał dostateczny powód do dania odmownej odpowiedzi [1]). Tak ustalał się równy współudział obu izb w dziele prawodawstwa [2]), podobnie, jak w kwestji uchwalenia podatków. [3]) Nie ulega żadnej wątpliwości że i lordowie mogli za pomocą petycji zapoczątkowywać działalność prawodawczą, wtedy projekt ustawy, sporządzony na rozkaz króla i z inicjatywy lordów musiał być oddany pod rozpatrzenie gmin. [4]) Ale gminy prawie zawsze załączały przy swych własnych patycjach petycje lordów [5]), wskutek czego urzędowa formuła preambulu ustaw wspominała o petycji gmin i zgodzie lordów [6]).

Nie wiele już brakowało, ażeby ten zawikłany i niezbyt jasny system przekształcił się w prawdziwy podział władzy prawodawczej pomiędzy królem i dwiema izbami. Wystarczała do tego prosta zmiana formy: zamiast układać swe wnioski w formie petycji, prosząc, aby korona zredagowaia odpowiednie prawa, gminy (lub lordowie) zaczęły dawać jej formę projektu prawa czyli bilu. Kiedy taki projekt, kolejno przyjęty przez obie izby, został przedstawiony królowi, ten ostatni, jeżeli go nie odrzucał, wyra-

---

[1]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XVII, nr. 290, t. II str. 573.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XVII, nr. 293, t. II, str. 598. Wprawdzie do parlamentu przez długi czas powoływano narówni z prałatami i baronami, składającemi Wielką Radę i stanowiącemi jej część, pierwszych dostojników królestwa, członków najbliższej rady królewskiej i członków najwyższych sądów. W owych czasach izba lordów nie była jeszcze indywidualną całością; petycje gmin przyjmował i zatwierdzał jeszcze król w radzie i w parlamencie. Zmiana nastąpiła dopiero za Ryszarda II, kiedy członkowie rady prywatnej króla i najwyższych sądów przestali zasiadać w Parlamencie. Rada królewska, późniejsze Privy council ostatecznie oddzieliła się wówczas od Magnum consilium, z którego powstała izba lordów, jako gałąź parlamentu, równoległa do izby gmin *L. O. Pike*, j. w. str. 44, 251, 280, 321—2, 326, 333.

[3]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XX, nr. 759.

[4]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XX n. 760, 761.

[5]) *Stubbs*, Constitutional History, r. XVII, n. 293, t. II, str. 591.

[9]) *Stubbs*, Constitutional History, t. II, str. 591.

żał swą zgodę i tymsamym czynił zeń prawo albo statut. Po ukończeniu głosowania obu izb ustawa była już gotowa, brakowało tylko sankcji królewskiej, która jej nadawała moc obowiązującą. Ten sposób został wprowadzony w życię w wieku XV za panowania Henryka VI [1]) (1422—1461). Od tego czasu prerogatywa korony w sprawie ustawodawstwa w gruncie rzeczy została zredukowana do prawa inicjatywy — jeżeli sam król występował z wnioskiem, i do prawa veto, jeżeli projekt przedstawiały izby. Za rządów tegoż Henryka VI bardzo logicznie została zmieniona arynga poprzedzająca prawo: niema już mowy o tym, że prawo zostaje wydane staraniem lub na prośbę gmin albo panów, a tylko: „z woli parlamentu“ [2]). Zdawało się, że od tego czasu wolność zapanowała w Anglji i władza prawodawcza dostatecznie została oddzielona od wykonawczej. W rzeczywistości nic podobnego nie było.

Król niezupełnie jeszcze został pozbawiony władzy prawodawczej. Zgody obu izb parlamentu, wyrażonej we wspomniany sposób, wymagały tylko właściwe ustawy czyli *statuty*. Ale król mógł swą własną władzą wydawać ordonause, obowiązujące wszystkich poddanych, zapytując tylko radę o zdanie (Privy Council). Istniała przecież pomiędzy statutem i ordonansem duża różnica. Statut był prawdziwą ustawą, mającą trwać zawsze; uroczyście wpisywano ją do protokułów parlamentarnych i wcielano do księgi statutów. (Statute Book). Ordonans zaś (ordinance), lub, jak później mówiono, proklamacja (proclamation) był wprawdzie ogólną normą, ale tymczasową. Ogłaszano go zwyczajnie w królewskich patentach lub kartach [3]). Począ-

---

[1]) *Stubbs*, Constitutional History, nr. 290, t. II, str. 577, 578; — *Anson*, Law and custom, 1^3, str. str. 242 przytacza przykład z r. 1429. *L. Owen Pike*, j. w., str. 326.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, nr. 293, t II, str. 591 *Anson* Law and custom, 1^3, str. 241.

[3]) *Stubbs*, Constitutional History, nr. 292, t. II, str. 584. O dawnym znaczeniu ordonassu i statutes patrz *Pollok* i *Mitland*, History of en english law, t. I, str. 160.—*L. O. Pike*, A constitutional History of the House of Lords

wszy od XIII wieku, ustaliła się zasada, że statut może być zniesiony lub zmieniony tylko przez nowy statut, wydany za zgodą parlamentu [1]). Ale granice działania statutu i ordonansu były określone niedokładnie, i król pod pozorem środków wykonawczych mógł obejść lub zmienić statut. Uskarżano się na to otwarcie pod koniec XIV wieku [2]), ale stan rzeczy nie zmienił się aż do rewolucji 1688 r.

Król posiadał inną jeszcze władzę, która mu pozwalała czynić prawo bezskutecznym, nie odwołując go: było to jus dispensandi, na mocy którego mógł wstrzymywać zastosowanie prawa do poszczególnych wypadków zarówno przyszłych jak minionych, nie odejmując mu ogólnej mocy. Władza ta, której źródła, zdaje się, należy szukać w prawie kanonicznym, [3]) była dla dawnych prawników naturalną atrybucją zwierzchnictwa [4]); w XVI stuleciu nikt królowi angielskiemu władzy tej niezaprzeczał [5]).

Nakoniec król mógł do pewnego stopnia unikać interwencji parlamentu w tych sprawach, w których go ona najwięcej krępowała — w sprawach podatkowych. Niewątpli-

---

str. 320 i nast. Autor ten mniema (str. 321, 2), że król stracił swą osobistą władzę stanowienia praw dopiero, odkiedy Rada prywatna przestała bywać przytomną na posiedzeniach parlamentu i nie zlewała się już w jedną całość z Izbą lordów.

[1]) Z tego to powodu Edward I wyraźnie odmówił klerowi cofnięcia statutu de religiosis: «Illud statutum de consilio magnatum suorum fuerat editum et ordinatum, et ideo absque eorum consilio non revocandum». *Stubbs*, Constitutional History, t. II, str. 327 i 126.

[2]) Ob. tekst, przytoczony przez *Stubbsa*, t. II, str. 587 ods. 2, i datujący się z czasów parlamentu 1382 r.: „Quid juvant statuta parliamentorum, cum penitus expost nullum sortiantur effectum? Rex nempe cum privato consilio cuncta vel mutare vel delere solebat quae in parliamentis antehabitis tota regni non solum communitas sed et ipsa nobilitas statuerat".

[3]) *Esmein*, Le mariage en droit canonique, t. II, str. 316 i nast.

[4]) *Covarruvias*, Variarum resolutionum ks. I, r. I nr. 7: „Princeps qui habet potestatem leges condendi et conditis derogandi".

[5]) *Thom. Smith*, De rep. Anglorum, ks. II, r. IV, str. 185 „Potestatis monarchicae leges relaxandi jus est, ubi aequitatis benignitas moderationem patitur".

wie w zasadzie tylko izby mogły uchwalać podatki; ale korona częstokroć mogła się obyć bez ich pomocy. Monarcha angielski posiadał swój stały dziedziczny dochód z królewszczyzn podobnie jak królowie francuscy — z domenów. Prócz tego na początku każdego panowania izby tradycyjnie wotowały nader znaczne podatki pośrednie na cały przeciąg życia monarchy [1]). Ciągnął król dochody i z ukrytych podatków, które sam własną władzą nakładał, czy to wydając przepisy dla handlu zagranicznego [2]), czy obarczając olbrzymiemi karami pieniężnemi gwałcicieli ordonansów, czy wreszcie ściągając opłaty na potrzeby obrony krajowej— które to zadanie spoczywało na jego barkach [3]). Z wyjątkiem kwestji pieniężnych wszystko, co dotyczyło wojny i armji, zależało wyłącznie od niego. [4])

Monarchowie z dynastji Tudorów, starając się rozwijać na swą korzyść teorję, a nawet praktyki absolutyzmu na wzór francuskiego, wogóle żyli w zgodzie z izbami, które też im dogadzały. Parlament zrzekł się poniekąd swej władcy prawodawczej na rzecz Henryka VIII, odstępując mu prawo wydawania proklamacji, mających moc obowiązującą ustaw [5]). Inaczej było za Stuartów. Przejęty

---

[1]) *Anson*, Law and custom 1^3, 320 i nast.; II, 286 i nast.;—*Dicey*, The privy Council, str. 160.

[2]) *Anson*, Law and custom, 1^3, str. 19, 24, 320 i nast.

[3]) Naprzykład w r. 1634 i w latach następnych król zażądał od szeryfów wszystkich hrabstw, aby dostarczyli każdy po jednym lub po kilka okrętów określonej pojemności; potrzebna na to suma pieniędzy miała być podzielona pomiędzy ludnością miejscową. To stało się powodem rozgłośnego procesu Hampdena, i sędziowie uznali uroszczenia korony za uprawnione.

[4]) *Th. Smith*, De republica Anglorum, ks. II, r. IV: „Rex reginave summam pacis bellique denunciandi potestatem habet... Militiae quoque et in castris Princeps absolutam potestatem nullis legum repagulis coercitam habet ejus placita vim legis sustinent".

[5]) W roku 1539, 31, Henry VIII; — *Dicey*, Introduction, str. 48;— *Stubbs*, Constitutional History, nr. 292 t. II, str. 588, nazywa ten akt *lex regia* historji angielskiej.

zasadami monarchji z łaski bożej [1]) Karol I, wstąpił na drogę długiej i tragicznej walki z Parlamentem, walki, która go miała zaprowadzić na rusztowanie. Następstwem było chwilowe ogłoszenie zupełnego zwierzchnictwa narodu [2]), ustanowienie Rzeczypospolitej i zniesienie wraz z władzą królewską izby lordów. Zresztą sam Cromwel niebawem przywrócił izbę wyższą, a po jego zgonie wróciły rządy monarchiczne. [3])

Po Restauracji dynastja Stuartów wznowiła swe pretensje i praktyki. To doprowadziło do rewolucji 1688 r. Obie izby parlamentu ogłosiły detronizację Jakóba II, i powołały na tron Wilhelma Orańskiego. Jednocześnie uroczyście potępiły one wszystkie roszczenia władzy królewskiej do zaprowadzenia rządów absolutnych i osobistych; prerogatywy króla ograniczono, stawiając go w ścisłej zależności od parlamentu. Zadania tego dokonał Bil o Prawach [4]) (Bill of Rights) czyli Deklaracja praw z dnia 13 lutego 1688 r., którą uchwaliły obie izby i przedstawiły księciu orańskiemu. Obok Petycji o prawo 1629 r. [5]) Deklaracja stała się dla nowożytnej Anglji tym, czym dla średniowiecznej były Wielka Karta i jej potwierdzenia. Deklaracja wyraźnie odmawiała królowi prawa zawieszania ustaw i ich wykonania (art. 1) — i wzbraniała uwalniać kogokolwiek od posłuszeństwa prawom (art. 2). Bezwzględ-

---

[1]) Ob. np. oświadczenie królewskie z 10 marca 1629 (*Gardiner*, Documents, str. 17): „chociaż monarchowie tylko Bogu obowiązani są zdawać sprawę ze swych czynności".

[2]) *Memoirs of Edmund Ludlaw*, Londyn 1751, str. 106: „Uchwalono: że po Bogu lud jest źródłem wszelkiej władzy sprawiedliwej; że izba gmin, wybrana przez lud i reprezentująca go, jest najwyższą władzą narodową; że wszystko to, co Gminy w parlamencie wydały i ogłosiły jako prawo, posiada moc obowiązującą prawa, i lud jest nim związany, chociażby uchwała zapadła wbrew woli króla i parów".

[3]) O prawie konstytucyjnym tej epoki patrz *moje* studjum „Les constitutions du protectorat de Cromwel w Revue du droit public et de la science politique" 1900 r.

[4]) *Stubbs*, Select Charters and other illustrations of English Cotstitutional History, Appendix, str. 523 i nast.

[5]) *Gardiner*, Documents, str. 1.

nie zaprzeczała koronie prawa ściągania jakichkolwiek podatków bez zgody parlamentu (art. 4); utrzymywania w czasie pokoju wewnątrz kraju stałej armji (art. 6). Ze względów przezorności, która odtąd stała się tradycyjną i niezmienną, parlament na przeciąg jednego tylko roku dawał swą zgodę na ciągłe istnienie stałej armji; formalna decyzja izby gmin miała każdorazowo określać liczebną siłę wojska [1]). Dodajmy, że dziedziczne dochody korony spadły prawie do zera [2]). „Od tego czasu (1688) publiczne dochody korony zawisły w zupełności od parlamentu; składały się na nie uchwalane rok rocznie podatki na pokrycie dokładnie wyszczególnionych wydatków publicznych oraz opłaty przewidziane i zatwierdzone przez akty parlamentu [3])". Najważniejsze wydatki, zwłaszcza koszty utrzymania armji i floty uchwalono tylko na rok jeden. Z drugiej strony, od tego czasu rzeczywiście weszła w życie zasada, że „sumy uchwalane i wyznaczane przez Gminy na specjalne potrzeby powinny być użyte przez władzę wykonawczą jedynie na zaspokojenie tych potrzeb". Powyższa zasada została wypowiedziana już wcześniej i po Restauracji, za Karola II otrzymała nawet sankcję prawodawczą; ale dopiero po rewolucji 1688 r. zaczęto ją stosować w praktyce i wcielono do systemu rządów [4]); nakoniec proklamacje królewskie w tych czasach, acz nie zniesione ostatecznie, stały się nieszkodliwemi. Postanowiono bowiem, że powinny one tylko przypominać obywatelom o poszanowaniu ustaw, ale nie mogą nic do nich dodawać ani też ujmować [5]).

---

[1]) *Todd Walpole*, T. I str. 154; tłum. francuskie wyd. *Boukard Jeze*, Paryż 1900, t. I, str. 242.

[2]) *Blackstone*, Commentaries, t. I, r. VIII str. 306.

[3]) *May*, Parliamentary Practice, wyd. VIII, str. 591.

[4]) *Todd Walpole*, II, str. 230; przekł. franc., t. II, str. 356.

[5]) *Dicey*, Introduction, str. 51: «W r. 1610 uroczyste orzeczenie czyli protest sędziów ustanowił doktrynę nowoczesną, że proklamacje królewskie w żaden sposób nie mają znaczenia praw; mają one tylko przypominać o prawach społeczności; ale same przez się nie mogą narzucać nikomu zobowiązania lub powinności prawnej, której nie dyktuje ustawa lub akt parlamentu. W roku 1766 lord Chatham usiłował powstrzymać za pomocą proklamacji wywóz

Ta długa ewolucja prawa angielskiego nie tylko zabezpieczyła wolność brytańską, ale stworzyła nową formę rządów, która miała znaleźć szerokie zastosowanie—nowoczesny rząd reprezentacyjny. Zobaczmy, jakie były jego cechy charakterystyczne.

II.

Przedewszystkim, pogląd na rozliczne władze, które korzystały z atrybucji zwierzchnictwa, był taki, że działają one nie z mocy własnego prawa, a w charakterze przedstawicieli narodu i w jego imieniu. Na parlament, jednoczący w sobie wszystkie te władze i posiadający tymsamym całkowite zwierzchnictwo, zapatrywano się w ten sposób jeszcze w wieku XVI [1]). Było to prawdą i w zastosowaniu do każdej z tych władz, wziętej zosobna. Charakter reprezentacyjny Izby gmin, całkowicie powstałej z wyborów, jest oczywisty. Mniej wyraźnie występuje on w izbie lordów [2]): była uważaną za przedstawicielkę całego naro-

---

zboża, i Act of indemnity (7. *Geor*, III, r. VII) uchwalony na skutek tej próby można uważać za ostateczne potępienie prawodawcze wszelkich pretensji korony do prawodawstwa przez proklamacje.

[1]) *Thom. Smith*, De republica Angl. ks. II, r. II, str. 169.

[2]) *Rossi*, Cours de droit constitutionnel, wyd. II, t. IV, str. 57: Angielskie parostwo w istocie nie jest reprezentacją kraju... reprezentuje ono samo siebie i działa w swym własnym imieniu. A oto dowód: par angielski ma prawo głosować przez osobę umocowaną. Gdyby brał udział w zebraniach w charakterze przedstawiciela kraju, pierwszym jego obowiązkiem byłoby uczestniczyć osobiście w rozprawach. Głosuje przez pełnomocnika, wykonywa bowiem swe osobiste prawo". Ale fakt, na który powołuje się Rossi, należy tłumaczyć inaczej: autorowie angielscy przypisują łasce królewskiej prawo parów do głosowania za pośrednictwem osób upoważnionych; przytym prawo to wyszło już z użycia. *May*, Parliamentary Practice, wyd. VIII, str. 213: „Członek izby wyższej ma przywilej oddawania swego głosu osobie upoważnionej i zamianowanie innego lorda swym pełnomocnikiem (proxy) a to na mocy zezwolenia królewskiego, które upoważnia go do nieobecności na posiedzeniu. Ale od r. 1688 korzystanie z tego przywileju ustało"; por. *Stubbs*, Const. History, Nr. 772, t. III str. 487. Przysługujące każdemu parowi prawo protestu przeciwko uchwale izby zakrawa na przeżytek zasad feudalnych. Patrz o tym *Stubbs*, tamże Nr. 773.

du [1]) albo za przedstawicielkę jednego ze stanów (Estates), z jakich składał się naród [2]). Reprezentacyjną była, nakoniec i sama monarchja; monarcha otrzymywał władzę od narodu i mógł ją sprawować, działając tylko w jego interesie, oraz zgodnie z ustawami. Zasada ta została uznana bardzo wcześnie [3]); a współcześni nam autorowie dają jej jak najściślejszą formę prawną. [4]) Przytym, nie wspominając już o rewolucji purytańskiej, zdarzało się kilkakrotnie, że połą-

---

[1]) W XVIII wieku roztrząsano to zagadnienie we Francji. „Les vrais principes du gouvernement français, (autorem jest Gin) Gienewa 1782, str. 150: „Taki jest systemat angielski. Monarcha dzieli tam prawo ustawodawstwa nie z trybunałami, a z przedstawicielami narodu; takiego bowiem charakteru nie można odmówić ani parom, tworzącym izbę panów, ani też deputowanym miast, składającym izbę gmin". Sieyès, Qu'est ce que le Tiers État, wyd. III, 1789, str. 118, nota 1: „W Anglji mówi się, że izba gmin reprezentuje naród. Powiedzenie to nie jest ścisłe. Jeżeli wzmiankowałem o tym, to powtarzam, że gdyby same gminy reprezentowały wolę narodu, same tworzyłyby całe ciało prawodawcze. Skoro zaś konstytucja rozstrzygnęła, że gminy są tylko jedną z trzech jego części, należy w królu i lordach również widzieć przedstawicieli narodu". Najnowsi autorowie są tegoż zdania. *Burgess*, Political science and comparative constitutional law, 1896, omawiając tę kwestję, pyta, kogo reprezentuje izba lordów; i wyraziwszy przypuszczenie, że możnaby ją uważać za przedstawicielkę interesów wiejskich w przeciwieństwie do interesów miast, usuwa je i kończy tak: «Faktycznie, sądzę, musimy dojść do wniosku, że lordowie na równi z gminami reprezentują interesy całego Królestwa, wszystkich klas. Różnią się też od gmin li tylko sposobem mianowania.

[2]) W r. 1788, gdy Jerzy III, poraz pierwszy dostał ataku szaleństwa i wskutek tego należało zapewnić sprawom publicznym normalny bieg dalszy, *Pitt* przeprowadził zasadę, że dwie izby mogą przedsięwziąć konieczne środki, gdyż w połączeniu reprezentują wszystkie stany narodu. *Todd-Wolpole*, t. I, str. 119: „*Pitt*, podówczas pierwszy minister, dowodził, że w myśl zasad rewolucji 1688 r. i bilu o prawach lordowie i gminy przedstawiają wszystkie stany narodu, i że dlatego prawo i konstytucja upoważnia ich do uzupełnienia sobą braku godności królewskiej". *Anson*, t. II, str. 61, mówiąc o decyzjach obu izb z roku 1688, dotyczących wstąpienia na tron *Wilhelma Orańskiego*, powiada: „Takie oświadczenie wydały zgromadzone stany królestwa".

[3]) *Fortescue*, De laudibus r. XIII.

[4]) *Todd-Walpole*, t. I str. 108: „Co do wszelkich prerogatyw, które król posiada, należy zauważyć, że są one powierzone (they are held in trust) monarsze dla dobra całego narodu i że sprawować je monarcha winien zgodnie z zasadami konstytucji, przekł. franc. t. I str. 169.

czone izby lordów i gmin detronizowały królów za wyłamywanie się z pod innych obowiązków. Złożenie z tronu Edwarda II i Ryszarda II w swoim czasie nie nastręczało żadnych trudności, ale w r. 1688 ogłoszenie detronizacji Jakóba II budziło wątpliwość niemałą. Odkiedy bowiem „parlament po raz ostatni unormował następstwo tronu, powstała teorja prawa boskiego monarchów, która podniosła ich stnowisko dziedziczne; idea prerogatywy królewskiej, wyższej nad wszelkie prawa, przeżyła katastrofę rewolucji. Król, jako urzędowy przedstawiciel narodu, był niczym wobec króla kierownika obranego przez Boga [1]). Aby ominąć tę trudność, użyto wybiegu: Deklaracja praw wychodziła z tego założenia, że Jakób sam zrzekł się tronu. Zresztą w parę lat później parlament pozbył się tych skrupułów: w akcie sukcesyjnym (Act of Settlement) 1700 r. oparł on porządek następstwa tronu na nowych podstawach [2]). Ale, jeżeli w ogólniejszem tego wyrazu znaczeniu wszystkie trzy gałęzie parlamentu stały się władzami reprezentacyjnemi to król i izba lordów byli niemi tylko prawnie i fikcyjnie [3]). Tylko izba niższa rzeczywiście reprezentuje naród, gdyż otrzymuje odeń pełnomocnictwo za pomocą perjodycznych wyborów. Tę tylko właściwą reprezentację przez obranych posłów zarówno w Anglji, jak w innych krajach nazywają zazwyczaj rządem przedstawicielskim (reprezentacyjnym) w ścisłym znaczeniu wyrazu. Teorja i zasady tej formy rządu, zupełnie obcej światu starożytnemu, stworzona przez Anglików [4]) daje się streścić w następujących założeniach.

---

[1]) *Anson*, Law and custom, t. II, str. 61, 59.

[2]) Oto jak przemawiał *John Morley* w izbie gmin 1 września 1893 r. podczas rozpraw nad *homerule'm* (*Daily News* z d. 2 września): „Pomyśleć tylko, że ten, kto był sam leaderem izby... miałby teraz apelować od decyzji izby reprezentacyjnej... do izby, która reprezentacyjną nie jest". Dalej nazywa on izbę gmin tak: „Ta gałęź najwyższego zgromadzenia prawodawczego w królestwie, swobodnie obrana, narodowo reprezentacyjna (popularly representative) i tymsamym najwyższa".

[3]) *Anson*, Law and custom, t. II, str. 62.

[4]) Patrz o tym: lord *Brougham*, The Britisch Constitution, its history, structure and working (Works, t. XI, Edynburg, 1873), pierwsze ośm rozdziałów, zwłaszcza r. IV i VII.

1°. Posłowie otrzymują swą władzę od narodu; ten ostatni za pomocą wyborów przenosi na nich swe prawo. Przytym naród jest uznawany za niezdolny do sprawowania swych praw i osobiście bezpośrednio—a to dla przyczyn, które wyłuszczymy później. Nie może on stanąć na miejscu posłów i działać samodzielnie [1]).

2°. Chociaż Posłowie są obierani w okręgach, każdy jednak reprezentuje cały naród; mogą radzić i stanowić we wszystkich sprawach znaczenia powszechnego lub miejscowego, wchodzących w zakres działań zgromadzenia, którego stanowią cząstki [2]).

3°. Posłowie są zupełnie niezależni, posiadają zupełną swobodę wypowiadania sądów o tym, co leży w zakresie ich władzy i czynności, aż do upływu terminu pełnomocnictw. Wyborcy nie tylko nie mogą odwołać deputowanych, ale nie mogą ani ograniczać ich władzy ściśle określonemi z góry instrukcjami ani też narzucać reprezentantom ogólnego kierunku działalności ustawodawczej, a to pod groźbą unieważnienia ich aktów. Deputowani nie są zwyczajnemi delegatami lub mandatarjuszami swych wyborców albo narodu; są oni legalnemi przdstawicielami narodu, który na pewien czas przeniósł na nich swe prawa. Zadaniem ich jest wykonywanie pewnych atrybucji władzy naj-

---

[1]) *Lord Brougham*, j. w. str. 34: „Władza ta powinna być złożona i oddana w całości. Nie jestto przedstawicielstwem, gdy wyborcy zatrzymują sobie tak rozległą kontrolę, iż sami za siebie działają".—*George Cornewall Lewis*, An essay on the government of dependencies, Londyn 1841, str. 49: „Ciało wyborcze nie może wykonywać tych pełnomocnictw, które przelewa na swych przedstawicieli lub deputowanych.

[2]) *Blackstone*, Comment. t. I, r. II, str. 159. „Każdy członek, acz obrany przez jeden poszczególny okręg, służy całemu królestwu. Cel bowiem, dla którego został posłany, nie jest partykularny a powszechny; deputowany działa nie w interesach swych mocodawców, a w interesie całego społeczeństwa. Uniwersał wzywa go, aby udzielił rady Jego Królewskiej Mości de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statum, statum et defensionem regni Angliae et Ecclesiae anglicanae concernentibus". *Lord Brougham*,, j. w., str. 35, Nr. 4.

wyższej. W postępowaniu swym winni kierować się głosem sumienia i względami na dobro ogółu; ale dla osiągnięcia tego celu dana im jest zupełna swoboda działania w granicach konstytucji [1]). Aczkolwiek inne mają pole działania, można ich przyrównać do urzędników, wybieranych przez naród dla sprawowania władzy wykonawczej lub sądowej [2]). Prawidło to wydaje się współczesnym publicystom i prawnikom najistotniejszym, nie jest jednak bynajmniej tak dawnym, jak same wybory posłów w hrabstwach i miastach. Przeciwnie u podstaw tych wyborów, jak i wszystkich podobnych wyborów w Europie, leżała zasada, iż lud dawał swemu pełnomocnikowi właściwy mandat tudzież instrukcje wyraźne i nakazcze. Zasada skądinąd nader logiczna—bo w dawnych czasach hrabstwa, miasta i miasteczka podobne były do małych republik, które posyłały swych delegatów do zgromadzenia nakształt feudalnego sejmu. Podobnie jak francuscy posłowie w Stanach Gieneralnych [3]), deputowani hrabstw i miast otrzymywali od swych wyborców mniej lub więcej rozległe pełnomocnictwa na piśmie [4]), a że nie mogli ich przekraczać, świadczy fakt, iż król w swych uniwersałach do szeryfów żądał, ażeby przedstawiciele gmin otrzymywali dość obszerne pełnomocnictwa: *ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat* [5]). Po skończonej sesji parlamentarnej dele-

---

[1]) *George Corneval Lewis*, j. w. str. 48.

[2]) *Lorg Brougham*, j. w., str. 39. Obiór urzędników, lubo na pozór nie tak podobny do przedstawicielstwa, w istocie bliskie ma z nim pokrewieństwo, bo pełnomocnictwa rządu wykonawczego naród nadaje obieralnym urzędnikom. Było to koniecznym wobec niepodobieństwa, aby naród sam sprawował swe czynności. Gdyby więc która z dawnych rzeczypospolitych była tak wielka, że nie mogłaby urządzać powszechnych zgromadzeń ludowych, zapewne uznałaby za stosowne przenieść funkcje prawodawcze na mniej liczny organ".

[3]) *Esmein*, Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. IV str. 498 i nast.

[4]) *Stubbs*, Const. History, Nr. 747, t. III, str. 425.

[5]) *Anson*, Law and custom, t. I [3], str. 49. (Por. *Stubbs*, Select Charters, 486).

gaci zdawali sprawę swym mandantom [1]). Kiedy w jaki sposób znikł ten zwyczaj—co do tego u autorów angielskich nie znajduję żadnych wskazówek; musiało się to stać jednocześnie z zupełnym zagarnięciem władzy prawodawczej przez izby: stary system nie dawał się pogodzić ze sprawowaniem podobnej władzy. Blackstone stwierdza już zupełną niezależność deputowanego i tłumaczy ją tym, że poseł jest przedstawicielem nie tylko swych wyborców, lecz całego królestwa [2]). W XIX wieku staje się to jednym z punktów, na które autorowie angielscy najenergiczniejszy kładą nacisk. Starannie odróżniają ani zwyczajnego delegata od przedstawiciela narodu w izbie gmin. Aby dowieść, jak odrębny ma on charakter, przytaczają zazwyczaj wypadek z 1716 r. kiedy uchwalono Akt siedmioletni (Septennial Act). Ustawa 1694 r. ograniczała czas trwania pełnomocnictw poselskich do trzech lat; wskutek tego wybory nie mogły być odłożonej dalej, jak do roku 1717, tymczasem król i ministerjum byli przekonani, że odwołanie się do wyborców, wśród których wielu było jakobitów, groziłoby krajowi zakłóceniem spokoju. Wtedy gabinet przeprowadził akt, do dziś dnia zachowujący swą moc, który pełnomocnictwom poselskim zakreśla termin siedmioletni

[1]) *Stubbs*, Const. History, Nr. 746, t. III, str. 424.

[2]) Przytaczamy ciąg dalszy słów *Blackstone'a*, zacytowanych wyżej str. 81, ods. 2 „Wskutek tego (poseł) nie jest obowiązany do zasięgania opinji mocodawców lub zapytywania ich o decyzją w każdej poszczególnej kwestji—jak to czynią posłowie do stanów Zjednoczonych Prowincji,—o ile sam nie uzna tego za rzecz stosowną i roztropną". Godzi się zanotować wyrażenia, których używa *Monteskjusz*, mówiąc o mandacie nakazczym w słynnym rozdziale „Ducha praw", zatytułowanym „O konstytucji angielskiej" (ks. XI r. VI): „Nie trzeba, żeby reprezentujący, biorąc od wyborców instrukcję ogólną, mieli drugą osobno do interesu każdego, jak się to praktykuje w Niemczech na sejmach. Prawda że tym sposobem głos wysłanych byłby głosu narodowego wyrazem. Lecz toby zwłoki nieskończone czyniło. Każdego wysłanego panemby robiło drugich ogólnym, a w najpilniejszych razach całaby narodowa siła mogła być dziwactwem (caprice) jednego wstrzymana".

Czy nie daje się tutaj dostrzec jakgdyby stan przejściowy od tych stosunków prawnych, przy których mandat był zasadą, do stosunków, wykluczających możność i prawnego mandatu?

Postanowienie to stosowało się i do deputowanych, pełniących naówczas swe obowiązki, i tym sposobem przedłużało ich pełnomocnictwa o 4 lata. „Dowód to oczywisty", powiada Dicey [1]) „że z pnnktu widzenia prawnego parlament nie jest sługą (agientem) wyborców ani w żadnym znaczeniu ich powiernikiem (trustee)". Istotnie, delegat lub pełnomocnik nie mógłby własną swą władzą przedłużyć terminu otrzymanych pełnomocnictw.

Wskutek tego pisarze angielscy zupełnie zasadnie stawiają wyłączenie wszelkiego mandatu nakazczego za jeden z istotnych warunków rządów reprezentacyjnych. Bezwątpienia, prawidłowe działanie tego systemu wymaga, aby deputowany był odbiciem opinji kraju; do woli też narodu posłowie powinni się stosować. Dlatego koniecznym jest, aby kandydat zaznajamiał wyborców ze swym poglądem na ważniejsze sprawy, obchodzące ogół, które mogą być podniesione w parlamencie. W żadnym kraju nie dzieje się to na szerszą skalę aniżeli w Anglji. Z drugiej strony honor nie pozwala obranemu posłowi głosować wbrew wypowiedzianym otwarcie poglądom, jeśli niema potemu bardzo ważnych powodów. Ale nie można dopuścić, żeby jakaś instrukcja wyborców tamowała i krępowała wolę deputowanego ani też, żeby on przyjmował jakiekolwiek formalne zobowiązania [2]).

---

[1]) Introduction, str. 42.

[2]) *Lord Brougham*, j. w., str., 35; — *Todd Walpole*, t. I, str. 129, 130, i inni przytoczeni pisarze;—*Cox*, The British Commonwealth, 1854, r. XIII, str. 139 i nast. Należy jednak zaznaczyć, że podczas rozpraw nad home rule'm opozycja niejednokrotnie występowała z zarzutem, że członkowie izby gmin nie otrzymali od wyborców mandatu do głosowania w takiej sprawie. Ale margrabia *Ripon* tak odpowiedział na to w izbie lordów (Daily News z d. 7 wrześń. 1893): „Odpowiadając na zarzut, że ten parlament nie ma upoważnienia do przyjęcia takiego bilu, mówca wskazywał, że parlament, który zniósł prawa zbożowe, również nie posiadał na to mandatu. Jeżeli zgoła miał jaki mandat, to tylko do utrzymania owych praw. Mówca wierzy, że naród angielski stanowczo zdecydował się nadać samorząd narodowi irlandzkiemu".

W adresie *Campbell Bannermann'a* do wyborców okręgu Stirling Burghs (Daily News z 22 wrześn. 1900) czytamy: „W obecnym położeniu politycznym naj-

4°. Deputowani koniecznie muszą być wybierani na pewien przeciąg czasu. Jestto jedyny sposób zbudowania systemu prawdziwie reprezentacyjnego. Przy takim systemie często wznawiane wybory są jedyną legalną i skuteczną kontrolą narodu nad ludźmi, w których ręce na pewien czas złożył swą władzę [1]). Deputowany; który nadużył pozostawionej mu swobody i zawiódł zaufanie wyborów, po upływie terminu swych pełnomocnictw nie odważy się wystąpić z kandydaturą na nowych wyborach, albo też będzie pewny, że go powtórnie nie obiorą.

5°. U Anglików system przedstawicielski rozwijał się historycznie, to też nie daje on bezpośredniej reprezentacji narodowej — co kazałoby przypuszczać proporcjonalny podział mandatów według zaludnienia okręgów — ale szczególną reprezentacją aglomeratów o ustroju korporacyjnym, historycznie urobionych grup organicznych, hrabstw, miast i miasteczek, do których dodano jeszcze uniwersytety. Organizacja ta, stanowiąca wynik historycznego rozwoju parlamentu, została podniesiona do zasady. Ma ona być dobrą sama przez się, ma bronić państwa od panowania prostego prawa liczby. Myśl tę rozwijał Pitt w r. 1785 i 1793, kiedy to przeciwstawiał osnowę parlamentu angielskiego zasadom, przyjętym przez Konwent francuski [2]).

---

bardziej znamienny fakt tkwi w samym rozwiązaniu izby. Fakt ten chcą usprawiedliwić, powołując się na to, że niektóre zamiary rządu wymagają mandatu, danego przez kraj. Nie ufam takiemu tłumaczeniu; doktryna o specjalnych mandatach i plebiscytach jest obca naszej konstytucji, a w innych krajach łączy się z kombinacjami, mającemi na celu utrzymanie rządów despotycznych".—Mowa *Sir Wiliama Harcourta* w Ebbw Vale (Daily News z 26 września 1900): „Rząd J. K. Mości z najzimniejszą krwią dyktuje nam dzisiaj, co mamy mówić podczas wyborów i o jakie kwestje wybory te mają stanowić. Zadałbym rządowi pytanie, kto dał mu prawo ograniczać na wyborach powszechnych dyskusję nad postępowaniem rządu. Pan *Chamberlain* zaczyna swój adres w te słowa: „Zagadnienie, do rozstrzygnięcia którego jesteście wraz całym królestwem powołani..." i mówi dalej, do czego jesteście powołani... Odkąd Anglja ma parlament nigdy żaden minister nie śmiał dyktować krajowi, co kraj ma decydować, a czego nie".

[1]) *Lord Brougham*, j. w., str. 34, Nr. 3.

[2]) *Wilhelm Rosegarten* Die Volksswahlen und die Volksherrschaft in ihren politischen und socialen Wirkungen. Lipsk, 1864, str. 270—1.

W Kanonach rządu reprezentacyjnego lorda Brougham czytamy: „Sama liczebność ludności nie może bezpiecznie służyć za kryterjum liczby przedstawicieli, którzy mają być wybierani. Potępić należy wszelkie kombinacje, któreby obdarzały ogromne miasto zbyt znaczną liczbą reprezentantów, chociażby liczba ta była proporcjonalną do zaludnienia [1])".

Wyłuszczone tylko co prawidło nie mogło równie łatwo jak inne zwyczaje angielskie, przyjąć się u wszystkich narodów, które z Anglji zapożyczyły rządy reprezentacyjne; jak zobaczymy dalej, nie mogło ono utrzymać się tam, gdzie zwierzchnictwo ludu otwarcie zostało ogłoszone za podstawową zasadę. Nawet w Anglji jest ono skazane na zagładę. Ostatnia ustawa wyborcza zwie się Aktem o reprezentacji ludu (Representation of the People Act); jestto nazwa znamienna [2]). Niebawem zostało wydane inne prawo, z d. 25 czerwca 1885 o nowym podziale mandatów dla wyborów do parlamentu [3]). Nie porzuciło ono dawnej zasady [4]). Wciąż jeszcze bierze za podstawę przedstawicielstwa różnicę pomiędzy miastem (borough) i hrabstwem (county); zachowuje osobną reprezentację uniwersytetów w Oksfordzie, Cambridge, Dublinie, Londynie, Glasgow i Aberdeenie, Edymburgu i Saint Andrews. Ale w gruncie rzeczy dla miast i hrabstw ustanowiono zasadę przedstawicielstwa proporcjonalnego do ilości mieszkańców; ustawa przeprowadza ją i stosuje w szerokich granicach. Miasta i hrabstwa są w zasadzie pocięte na okręgi wyborcze,

---

[1]) j. w., str. 95, kanon VIII.

[2]) Ustawa z 6 grudnia 1884, o reprezentacji ludowej w Zjednoczonych królestwach, *Annuaire de législation étrangère*, 1885 str. 69.

[3]) Annuaire dc législation comparée, 1886, str. 44 i nast.

[4]) Annuaire de légilastion comparée, 1886, notatka *H. Morganda*, str. 46: „Zasada matematycznie proporcjonalnego przedstawicielstwa, w kierunku której zrobiony nowy krok, zdaje się nie leżała w teoretycznych założeniach dzieła. *Gladstone* z góry ją wykluczył. Zastosowaniu jej w Irlandji sprzeciwia się akt unji".

z których każdy liczy około 54,000 ludności i każdy obiera w zasadzie jednego przedstawiciela. Wprawdzie system ten w zastosowaniu do miast podlega znacznym wahaniom; jeżeli bowiem odebrano dawną reprezentacją wszystkim dawnym miastom parlamentarnym, liczącym mniej, jak 15,000 ludności, to te, które przewyższają powyższą liczbę, lecz nie dochodzą do 50,000, otrzymały lub zachowały krzesła w parlamencie; miasta o 50,000 do 165,000 mieszkańców mają jednakowo po 2-ch posłów. Wreszcie niektóre uniwersytety (w Oksfordzie, Cambridge i Dublinie) posiadają po 2-ch przedstawicieli [1]). Ale tak wyrażona zasada niechybnie rozszerzy się i rozsadzi stary klosz pneumatyczny, w którym ją chciano stłumić i zdusić [2]). Rządy przedstawicielskie, których zasady anglicy siebie rozwinęlii ustalili, zapożyczone w późniejszych czasach przez państwa konstytucyjne na kontynencie, pozostały nietknięte aż do drugiej połowy XIX wieku. Aliści w ostatnich dziesięcioleciach tego wieku równowaga i same zasady reprezentacji uległy silnemu wstrząśnieniu, chociaż ani na chwilę nie przestawały funkcjonować. Podjęte zostały usiłowania, aby wprowadzić do nich zupełnie obce pierwiastki i mandat nakazczy, referendum, przedstawicielstwo mniejszości; niejednokrotnie przypuszczano szturmy do instytucji dwu izb, która również stanowi istotną część tego systemu. Pierwiastki te w gruncie rzeczy są naśladownictwem w mniej lub więcej zmienionej postaci systemu rządów ludowładczych bezpośrednich; i zwolennicy ich pragną w rzeczywi-

---

[1]) Por. *Burgess*, Political science, t. II, str. 65 i nast.

[2]) W r. 1885 Bryce zwalczał w izbie gmin osobną reprezentację uniwersytetów (Annuaire de lég. comparée, 1886, str. 46). Niedawno (10 czerw. 1898) w izbie gmin jeden z członków pytał pierwszego lorda skarbu, czy tenże zwrócił uwagę na wzrastającą z roku na rok nierówność w parlamentarnej reprezentacji ludu: ostatnie dane statystyki wyborczej wykazują, że liczba wciągniętych do listy wyborców jednego okręgu waha się od 1,894 (minimum) do 24,911 (maximum). *Balfour* odpowiedział, że rząd nie myśli o nowym podziale krzeseł w parlamencie, ale zarazem przyznał, że ta nieprawidłowość ze wszech miar zasługuje na uwagę izby.

stości zmienić samą istotę rządów reprezentacyjnych, zastępując przedstawicieli prostemi delegatami [1]).

ROZDZIAŁ III.

System dwu izb prawodawczych.

Podział ciała prawodawczego na dwie izby albo zgromadzenia jest w XIX wieku powszechną prawie instytucją wszystkich ludów, które posiadają rząd reprezentacyjny. Dalej zobaczymy, jak mało konstytucji dopuszcza jedno tylko zgromadzenie. Konieczność takiego podziału jest niemal pewnikiem nowoczesnego prawa konstytucyjnego. Z drugiej strony, wszystkie narody — z wyjątkiem jednego — które przyjęty ten system, zapożyczyły go wprost lub pośrednio od Anglji; tylko Węgry drogą samodzielnej i odrębnej ewolucji rozdzieliły swój sejm na 2 izby na początku XVII wieku [2]). Jednak w Anglji system dwu izb bynajmniej nie był owocem naukowych teorji ani wynikiem dalekosiężnych przewidywań. Rozwijał się historycznie, niemal nieświadomie i jest jakby rezultatem szczęśliwego przypadku. Wiedziano o tym jeszcze w XVIII wieku, i umysł francuski powziął pewne uprzedzenia do tej instytucji [3]), jako zawdzięczającej swój byt przypadkowi.

---

[1]) Ob. *moje* studjum p. n. Deux formes de gouvernement w Revue du droit public et de la science politique, t. I (1894), str. 15 i nast.

[2]) *De Bertha*, La Constitution hongroise, précis historique, d'après le docteur *Samuel Radó*, Paryż 1898, r. VIII str. 110: „Osobna organizacja izby wyższej datuje się od r. 1608. Od tego czasu osobne obrady stanów i jednej strony oraz baronów feudalnych (seigneurs à banneret), biskupów i magnatów — z drugiej, nieraz zresztą praktykowane już dawniej, przybrały charakter stałej zasady". W Szwecji rozwój stanów dokonał się w sposób całkiem odrębny i doprowadził do podziału ich na cztery izby: szlachtę, duchowieństwo, mieszczaństwo i włościan. Ale w r. 1866 Szwecja zastąpiła ten starodawny podział systemem dwuizbowym.—*Dareste*, Les constitutions modernes, II wyd. t. II, str. 39 i 42.

[3]) *Rabaud - Saint Etienne*, w Zgromadzeniu Ustawodawczym, wrześ. 1789 (Achives parlemen., Serja I, t. VIII, str. 568): „Zdaje mi się, że osobna izba wyższa nie jest w swym założeniu domniemanym środkiem ostrożności, mają-

Ale w rzeczywistości tak właśnie powstają zazwyczaj najżywotniejsze instytucje. Z pośród wielu układów, jakie historja może wprowadzić do organizacji społecznej narodów postępowych, niektóre dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności okazują się szczególnie udatnemi; odpowiadają one nietylko potrzebom miejscowym, partykularnym, lecz i powszechnym. W epoce, kiedy odbywa się pomiędzy narodami stała wymiana myśli, coraz dalej rozszerza ona swe panowanie z niepowstrzymaną a naturalną siłą.

Teraz zobaczymy, jakim sposobem system dwuizbowy zapanował w Anglji i dlaczego rozpowszechnił się poza jej granicami.

I.

Kiedy w 1295 r. został zwołany Wzorowy Parlament, skład jego, z wyjątkiem osobnej reprezentacji hrabstw, był bardzo podobny do składu Stanów Gieneralnych francuskich w XIV wieku. Obok baronów, prałatów i opatów, powoływanych imiennie i deputowanych, obranych przez hrabstwa, miasta i miasteczka, występowało duchowieństwo, jako oddzielny stan; musieli stawić się dziekani kapituł katedralnych, archidjakoni, oraz pełnomocnicy, czyli proktorzy, reprezentujący kapituły i duchowieństwo parafialne [1]). Z tych wszystkich osób mogło powstać jedno

---

cym pohamować niebezpieczne dążności zgromadzonego narodu. Przypuszczam na chwilę, że rzeczywiście ma ona takie przeznaczenie i że ta równowaga, będąca wynikiem nieuniknionego zbiegu okoliczności stała się maksymą mądrości politycznej; ale pierwotnie mądrość polityczna nie wchodziła tu w rachubę. Myśl zatym przewodnia dwu izb pierwotnie nie była wyrachowaniem politycznym; nie wymyślono ich nato, aby powstrzymać gwałtowny pochód przedstawicieli ludu".

[1]) *Anson*, Law and custom, t. I, 46. List zwoławczy (writ of summons), którym król wzywał osobiście biskupa na posiedzenie, zawierał w tym celu osobną klauzulę zwaną Praemunientes (od pierwszego wyrazu). Na biskupa spadał obowiązek uprzedzenia kapituły swego kościoła katedralnego tudzież kleru całej djecezji, że ma wraz z nim udać się do parlamentu. Przeor albo przełożony (prévôt) katedry, archidjakoni, niekiedy djakoni mieli stawić się osobiście; kapituła

zgromadzenie na podobieństwo parlamentu szkockiego [1]), i wielu autorów angielskich rzeczywiście przypuszcza, że początkowo obrady w parlamencie angielskim odbywały się wspólnie [2]). Mogły powstać również cztery osobne izby, jak w stanach szwedzkich, i zdaje się, że w parlamencie angielskim istotnie odbywały się czasem cztery oddzielne posiedzenia. Najmniej prawdopodobnym wydawał się podział na dwie izby. A jednak, podział ten nastąpił, dzięki dwom uproszczeniom naturalnym. [3]).

Po pierwsze, duchowieństwo, jako osobny stan zrzekło się reprezentacji w parlamencie. Prałaci w dalszym ciągu zasiadaii w Wielkiej Radzie (Magnum Concilium), ale dziekani kapituł, archidjakoni i proktorzy przestali figurować na posiedzeniach parlamentu. Tłumaczy się to w sposób prosty. Głównym powodem do zwoływania parlamentów były żądane przez władzę królewską zasiłki pieniężne. Otóż duchowieństwo wolało uchwalać swe podatki osobno i niezależnie na zebraniach, zwanych konwokacjami (Convocations), zupełnie analogicznych z dawnemi zgromadzeniami duchowieństwa we Francji. W Anglji duchowieństwo przez bardzo długi czas zachowywało ten przywilej, który co prawda, wyrodził się ostatecznie w zwykłe porozumienie lor-

---

katedralna i duchowieństwo djecezji, jako korporacje, uczestniczy w posiedzeniach, pierwsze w osobie jednego prokuratora, drugie — w osobie dwu. Klauzula Praemunientes pozostała w liście (writ) zwoławczym do biskupów nawet wtedy, gdy kler, jako stan, przestał uczestniczyć w parlamencie i uchwalał swe subsydja, na konwokacjach. *L. O. Pike*, A Constitutional History of the House of Lords, str. 154 i nast. 346, 352.

[1]) *Lord Brougham*, The British Constitution, st. 51: i „Parlament szkocki pod niektóremi względami różnił się od angielskiego. Poszczególne stany zawsze zasiadały w nim i głosowały razem".

[2]) *Stubbs*, Constitutional History Nr. 228, t. II str. 552; Nr. 749, t. III, str. 430.

[3]) *Stubbs*, Constit. History, Nr. 749, t. III, str., 431: „Ta okoliczność, że poszczególne stany uchwalały sumy pieniężne w niejednakowym stosunku, może nasuwać przypuszczenie, że podział sięgał jeszcze dalej; możliwym jest, że prałaci i kler, lordowie świeccy, rycerstwo hrabstw i posłowie miast zasiadali ongi w czterech izbach i stanowili cztery kollegia".

da kanclerza z arcybiskupem prymasem. Dopiero, począwszy od roku 1664 opodatkowano duchowieństwo angielskie narówni z innemi obywatelami i na jednakowych z niemi warunkach [1]). Na skutek tej ewolucji w XIV w. duchowieństwo, jako stan, przestało uczestniczyć w parlamencie [2]).

Powtóre, po usunięciu się duchowieństwa pozostałe pierwiastki zgrupowały się w dwa oddzielne ciała—jedno—świeckich lordów i prałatów, drugie—rycerzy z hrabstw i deputowanych gmin. Na taki podział wpłynęło naturalnie

---

[1]) *Anson*, Law and custom, t. 1[3], str. 47; II spr. 298; — *Gneist*, Verfassungsgeschichte, § 37, str. 597. Zresztą konwokacje istniały nie przerwanie i po dziś dzień istnieją w prawie angielskim, ale tylko jako zgromadzenie, powołane do stanowienia praw w rzeczach kościelnych, stanowiące kanony w sprawach dyscypliny kościelnej, rytuału i dogmatu. Ale kanony te duchowieństwo może wydawać nie inaczej, jak za zgodą (licence) korony i ogłaszać tylko z jej upoważnienia. Kanony pod temi tylko warunkami obowiązują kler; laików obowiązują o tyle, o ile zatwierdził je parlament. W Anglij są dwie konwokacje, odpowiadające dwum dzielnicom kościelnym—jorskiej i kantuaryjskiej. Każda konwokacja dzieli się na dwie izby: wyższą, złożoną z biskupów pod przewodnictwem arcybiskupa oraz niższą, obejmującą dziekanów, archidjakonów i pełnomocników kapituł oraz djecezji (duchowieństwo parafialne posiada w dzielnicy jorskiej liczniejszą reprezentację, niż w kantuaryjskiej). Organizacja ta jest rzeczywiście odbiciem układu parlamentarnego; ale i pierwiastki samego ustroju duchowieństwa wpłynęły na takie ukształtowanie się konwokacji; można też zrobić spostrzeżenie, że w dawnych francuskich zgromadzeniach kleru każdą prowincję reprezentowali dwaj członkowie wyższego duchowieństwa i dwaj niższego.

[2]) *Anson*, Law and custom, t. I, str. 47;—*Stubbs*, Constitutional History, Nr. 755. O pierwotnej jedności parlamentu i konwokacji świadczy jeszcze ten fakt, że król, rozwiązując parlament, rozwiązuje jednocześnie konwokacje, poczym rozpisuje wybory na miejsca, zajmowane przez członków elekcyjnych. Oto np. dwie ostatnie z pośród pięciu proklamacji zmarłej królowej Wiktorji, podpisane d. 17 września 1900 r. „Jej Królewska Mość przy współudziale swej Rady i zgodnie z jej zdaniem oznajmia, że konwokacje.. dzielnic kontuaryjskiej i jorskiej od wtorku, d. dwudziestego piątego b. m. września są rozwiązane.— „Dnia tego Jej Królewska Mość przy współudziale swej Rady i zgodnie z jej zdaniem rozkazują czcigodnemu Lordowi Wielkiemu Kanclerzowi tej części Zjednoczonego królestwa, zwanego Wielką Brytanią, po ogłoszeniu niniejszego rozkazu J. K. M., 25 września rozesłać z zachowaniem form prawnych listy, służące do wyborów nowych członków konwokacji kleru".

pokrewieństwo wspomnianych żywiołów i pewne przyczyny zewnętrzne. Baronowie i prałaci, zasiadający w Parlamencie, nie przestawali nadal pełnić swych dawnych obowiązków w Magnum Concilium, gdzie tworzyli jedno wspólne zebranie [1]); to też z przyzwyczajenia dążyli do tego samego w łonie Parlamentu. Jeżeli zaś było rzeczą naturalną, że baronowie i prałaci oddzielili się od reszty członków, to równie naturalnym było połączenie się rycerstwa hrabstw z deputowanemi miast i miasteczek. Pierwszą cechą, która ich zbliżała, było, że zarówno pierwsi, jak i drudzy byli obieralnemi pełnomocnikami. Mieli wszakże i inne, głębsze i dawniejsze punkty styczności. Bo, jeżeli rycerstwo ze względu na swe pochodzenie szlacheckie napozór powinno było trzymać się zdala od mieszczan [2]), bo w istocie z biegiem czasu nastąpiło stopniowe zrównanie się wszystkich wolnych posiadaczy ziemskich hrabstwa (freeholders) w przeciwieństwie do baronów. W autonomicznych instytucjach reprezentacyjnych hrabstwa rycerstwo pospolite wcześnie zaczęło odgrywać rolę społeczną nader podobną do roli mieszczan w miastach [3]).

Obecność osobnej (chociaż zdaje się w jednej i tej samej izbie) rady prałatów i panów świeckich oraz rycerzy i mieszczaństwa po raz pierwszy daje się stwierdzić w roku 1332 [4]). W r. 1341 doniosłość zebrań jest już wy-

---

[1]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 749, t. III, str. 430: „Że baronowie tak w parlamencie, jak i poza nim mogli odbywać posiedzenia osobne od duchowieństwa i gmin, fakt ten jest równie pewny, jak to, że duchowieństwo mogło się zbierać i zbierało się osobno od baronów... Ale też z drugiej strony baronowie, jako Wielka Rada mieli już własne osobne zgromadzenie.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 191, t. II. str. 184: „Skądinąd można się było spodziewać, że drobni właściciele ziemscy (freeholders) dzielić będą losy baronów, z któremi łączyła ich wspólna cecha ziemiaństwa, tudzież wspólne więzy rycerstwa i pokrewieństwa. Rycerstwo przez długi czas uchwalało podatki w tym samym stosunku, co i baronowie, i jeszcze pod koniec panowania Edwarda I nie można było przewidzieć z całą jasnością, czy nie utworzą w parlamencie czwartego stanu.

[3]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 192 i nast.

[4]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 749.

raźna [1]), a w r. 1351 gminy mają osobną izbę posiedzeń [2]). Począwszy od r. 1377 gminy mają swego własnego marszałka czyli speakera [3]).

---

[1]) „Ad il chargez et priez en chargeante maniere lesditz grantz et autres de la commune, qu'ils se treissent ensemble et s'avisent entre eux, c'est assaver les grantz de par eux, et les chivalers des counteez, citeyns et burgeys de par eux" Rot. Parl., II, 127.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 749.

[3]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 758. Wyraz Speaker oznacza mówcę (orateur). Widać stąd, że pierwotnie główną jego funkcją było zawiadamianie publiczne króla o przebiegu obrad w izbie gmin. Podobnie w dawnych Stanach Generalnych każdy stan obierał sobie osobnego marszałka (orateur), który przemawiał na posiedzeniach królewskich (séances royales), kiedy to stany stykały się bezpośrednio z monarchą. Por. *Edward Lummis*, The Speaker's Chair, 1901, str. 7 i nast.—Pytanie, kiedy i w jaki sposób nastąpił podział na dwie izby, nie jest jeszcze zupełnie wyjaśnione, *Luke Owen Pike*, A constitutional History of the House of Lords, str. 322 i nast., przedstawia rzecz jak następuje: „Trudno dowieść, kiedy dwie izby zostały odgrodzone od siebie murem, łatwo zato wykazać, że dwa zgromadzenia zawsze stanowiły odrębne ciała. Curia regis czyli Rada królewska nadworna (albo, jak ją później nazywano, król ze swą Radą w Parlamencie, the king in his council in Parliament) nigdy nie miała w swym łonie gmin. Na posiedzenia jej byli wzywani wielcy dostojnicy państwa i Sędziowie; ci siedzieli wśród lordów duchownych i świeckich, ale przedstawiciele gmin, przynajmniej miejskich, nigdy nie byli dopuszczani do ich grona. Mniejsza o to, czy gminy, które w początkach parlamentu zawsze występowały, jako strona prosząca, układały swe petycje na szarym końcu sali, podczas gdy lordowie zajmowali poczesne miejsca, czy też zbierały się w osobnym budynku, kiedy lordowie zasiadali w innym gmachu. Żaden mur nie mógł uczynić dwu ciał bardziej obcemi sobie, niż je czyniła sama natura. Ale, z drugiej strony, tenże autor utrzymuje, że nawet po upływie XIV wieku parlament nie zupełnie jeszcze utracił swą pierwotną jedność i że czasami lordowie i gminy zbierali się na wspólne posiedzenia. «Król i 3 stany, powiada, tworzyli całość organiczną i niekiedy musieli występować zbiorowo jako parlament; sposobność taka nastręczała się nieraz w czasach znacznie późniejszych, niż te, do których zazwyczaj odnosi się wyodrębnienie dwu izb. Mamy wiele wypadków, w których par, nowo mianowany na jakiś wybitny urząd, zajmuje miejsce w obecności lordów i gmin. Spotyka się to jeszcze co najmniej za Henryka V, kiedy Tomasz Beaufort, hrabia Dorset został mianowany w parlamencie księciem Exeter». W końcu *Pike* dodaje: „Protokuły posiedzeń parlamentarnych (Rolls of Parliament) sięgają czasów Henryka VII, tymczasem osobnego dziennika (Journal) izby lordów niema aż do czasów Henryka VIII".

Jednocześnie z podziałem na dwie izby ustaliła się zasada, że obie izby—z pewnemi wyjątkami—mają te same prawa, i że zgodna decyzja, powzięta w każdej z nich większością głosów, jest obowiązująca dla całego zgromadzenia. Mówiliśmy już, w jaki sposób ustaliło się to prawidło w stosunku do uchwał prawodawczych [1]); ta sama zasada zapanowała przy uchwalaniu podatków. Wiemy, że pierwotnie każdy stan (Estate) osobno uchwalał zasiłki i często w niejednakowym stosunku; tak było jeszcze w roku 1295 [2]). Ale w ciągu XIV stulecia, kiedy ukształtowały się dwie izby, przestały one wotować subsydja osobno; odtąd też zaczęły głosować nad niemi według jednakowego planu, nadając im formę powszechnego podatku. Rozmiar zasiłku oznaczano na naradach obu izb, i chociaż żądania królewskie naprzód były przedstawiane lordom, przecież od końca panowania Ryszarda II (1395) wszelkie zasiłki uchwalały gminy za radą i zgodą lordów, przytym w formie, którą można uważać za akt parlamentarny [3]). W roku 1407 ustala się zasada, że król ma otrzymywać wiadomość o decyzji obu izb co do udzielenia zasiłków z ust Speakera gmin. Tymsamym został uznany fakt, że prawo przyzwalania na podatki właściwie należy do gmin [4]).

Nakoniec, z wyraźnie określonego ustroju dwu izb parlamentarnych płynęło jeszcze jedno następstwo. Izba lordów, oddzielona od rady królewskiej, i stanowiąca niezbędną część parlamentu, podobnie jak izba gmin, mogła zasiadać tylko wtedy, kiedy cały parlament odbywał posiedzenia i był czynny. Wskutek tego, rozwiązanie izby gmin, odroczenie sesji skazywało lordów na przymusową bezczynność [5]), aż do

---

[1]) Ob. wyżej str. 78.

[2]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 223.

[3]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 760, 761. Można jednak i potym zaznaczyć jeszcze kilka uchwał w materji podatkowej, powziętych przez każdy stan osobno; ale to są wyjątki, tamże Nr. 693.

[4]) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 691, *L. O. Pike*, j. w., 337 i nast.

[5]) *L. O. Pike*, j. w., str. 333.

czasu zwołania nowej izby gmin, lub otwarcia nowej sesji. Stąd powstała reguła, że przy układzie dwuizbowym jedna izba w zasadzie nie może zasiadać, o ile druga jednocześnie nie odbywa posiedzeń. Oto, co można powiedzieć o tym systemie u Anglików; przypatrzmy się, w jaki sposób ustalił się z biegiem czasu skład izby lordów.

Izba lordów, albo raczej Wielka Rada, (Izba stanowiła jej dalszy ciąg) pierwotnie była zgromadzeniem wasalów, kurją feudalną. Własność lenna dawała w niej prawo zasiadania, wszyscy książęta, hrabiowie i więksi baronowie (majores barones) byli do niej powoływani osobiście. Ale od czasów Edwarda I (1272—1307) zaszła zmiana, która miała dać nowe podstawy izbie lordów. Monarcha ten ograniczył lizbę zwoływanych poprzednio baronów [1]). Odtąd prawo zasiadania w Wielkiej Radzie płynęło nie już z własności lennej, jako takiej, a z woli króla. Jurysprudencja XIV wieku ugruntowała tę zasadę. Każdy, kto choćby raz jeden został wezwany do parlamentu w charakterze para i stawił się na wezwanie, miał niezaprzeczone prawo, aby go powołano i do następnych parlamentów, i prawo to według angielskiej zasady pierworodztwa [2]) mógł przekazać spadkobiercom pozostawiając je tymsamym na wieczne czasy i dziedzicznie w swoim rodzie. Stąd jeden tylko krok do przyznania królowi prawa, na mocy którego mógł osobnym formalnym aktem nadawać parostwo dziedziczne, a wraz z nim — przywilej zasiadania w izbie lordów; i krok ten niebawem uczyniono. Król mógł mianować parów swym „patentem“ [3]) z tym tylko, póź-

---

1) *L. O. Pike*, j. w., r. VI i VII.

2) *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 190.

3) Pociągnęło to za sobą przedewszystkim tę korzyść, że pozwoliło ograniczyć przechodzenie parostwa tylko do spadkobierców męskich. Jednakże parowska godność starym zwyczajem mogła i później przechodzić do kobiet, i jeżeli nigdy nie powołano do parlamentu ani jednej kobiety, mającej parostwo (peeress) ani osobiście ani w osobie pełnomocnika, przecież człowiek, któregoby poślubiła, zyskiwał prawo zasiadania w izbie lordów. *Stubbs*, Constitutional History, Nr. 751, t. III, str. 437.

niej wprowadzonym ograniczeniem, że parowie nie mogli być dożywotniemi: parostwo mogło być tylko dziedzicznym [1]). Wynikiem było to, że wszystkim lordom świeckim, tworzącym izbę wyższą przyznano prawo zasiadania w niej z tytułu szlachectwa, nadanego przez króla im samym, albo ich przodkom [2]). W ten sposób zapanowała w Anglji zasada, która przez długi czas uchodziła za jedną z najistotniejszych reguł monarchji konstytucyjnej: że król ma prawo w nieograniczonej liczbie mianować członków izby wyższej. Zarazem ustalił się skład izby lordów pod względem parów świeckich: Unja Anglji ze Szkocją i Irlandją sprowadziła tu pewne komplikacje. Obie krainy rozwijały się samodzielnie i równolegle z Anglją, i obie miały swe własne zgromadzenia parów, które istniały i nadal i po przyłączeniu Irlandji i Szkocji do Anglji. Atoli praw zasiadania w parlamencie brytańskim udzielono tylko pew-

---

[1]) Jakkolwiek precedensy, na których wspiera się w tym względzie spór, są bardzo dawne, sama kwestja wypłynęła właściwie dopiero w r. 1856, Królowa zamianowała podówczas dożywotniego para. Atoli izba lordów orzekła, że ani patent, nadający dożywotnie parostwo, ani wezwanie do parlamentu (writ of summons) obdarzonemu paroskim tytułem nie dają prawa udziału i głosu w parlamencie. Pomimo protestów pewnej części lordów decyzja pozostała ważną i przyczyniła się do ustalenia zasady konstytucyjnej. Nie wyklucza to zresztą przypuszczenia, że kiedyś akt parlamentu zmieni konstytucję i na przyszłość pozwoli koronie nadawać dożywotnie parostwa. Jakoż odpowiednie projekty wnoszono w latach 1856, 1869 i 1888; żaden z nich nie doszedł do skutku. Zobaczymy jednak dalej, że zasada dożywotniego porostwa znalazła zastosowanie w mianowaniu zwyczajnych lordów apelacyjnych. Patrz o tym *L. O. Pike*, j. w. str. 376 i nast.

[2]) Wpłynęło na to poczęści ostateczne zniesienie za Karola II służby wojskowej, związanej z własnością lenną, jak również innych podobnych powinności wasala względem suzerena, do których należał obowiązek udzielania mu porad. Ale to samo ustawodawstwo najwyraźniej zachowuje honorowy tytuł parów królestwa i ich prawo zasiadania w Parlamencie, — które to tytuły i prawa, pierwotnie przywiązane do lenów stały się odtąd niezależnemi od ich posiadania. Por. *L. O. Pike*, j. w., str. 356, 7. Jednakże uboczny wpływ zasady feudalnej dawał się jeszcze dostrzegać w ciągu paru stuleci. Było to jeszcze kwestją sporną, czy posiadanie pewnych lenów nie udzielało ich właścicielom godności paroskiej; rozstrzygnięto spór w sposób przeczący, ale dopiero w ostatnich czasach.

wnej części parów wybranych z pomiędzy całego irlandzkiego i szkockiego parostwa: szesnastu parom Szkocji, obieranym na każdą sesją prawodawczą i dwudziestu ośmiu parom Irlandji, obieranym dożywotnio. Tym sposobem w izbie wyższej znalazła się pewna liczba członków obieralnych.

W Magnum Concilium, jak i w innych zgromadzeniach feudalnych, obok wielkich wasalów świeckich siedzieli dostojnicy kościelni. Więc i w izbie lordów znaleźli się obok świeckich duchowni lordowie (spiritual lords). Pierwotnie należeli tu dwaj arcybiskupi i wszyscy biskupi angielscy; później, lecz wciąż jeszcze za czasów katolicyzmu, dostali się do parlamentu liczni opaci, przeorowie i mistrze zakonów klasztornych. Począwszy od czasów panowania Edwarda III, liczba zakonnych prałatów szybko zaczęła się zmniejszać, co zresztą odpowiadało ich własnemu życzeniu [1]) byli jednak jeszcze dość liczni, aby wraz z arcybiskupami i biskupami utworzyć większość w izbie lordów. Jakoż, skasowanie klasztorów za Henryka VIII, pociągnęło za sobą doniosłe skutki: opaci i przeorzy znikli z parlamentu [2]) a arcybiskupi i biskupi, którzy w nim pozostali, zbyt szczupły stanowili poczet, aby mogli odegrać ważną rolę. W r. 1640 za Karola I aktem parlamentu zostali oni nawet wyłączeni z izby; akt ten, sankcjonowany przez króla, uchodził za ważny, i zachowywał moc obowiązującą w dobie Restauracji; ale w r. 1661 wyszła nowa ustawa [3]), na skutek której arcybiskupi i biskupi anglikańscy wrócili do izby lordów i odtąd nie przestali w niej zasiadać [4]). I później nie obeszło się bez pewnych zmian. Aż do roku 1847 wszyscy biskupi anglikańscy byli członkami izby

---

[1]) *Stubbs*, Constitutional History Nr, 753.—Prałaci zakonni uważali uczęszczanie na posiedzenia parlamentu za ciężki obowiązek.

[2]) *L. O. Pike*, j. w., str. 348 i nast.

[3]) *L. O. Pike*, j. w. str. 327 i nast.

[4]) Zresztą w r. 1834 w izbie lordów postawiono bill, żądający uwolnienia arcybiskupów i biskupów kościoła państwowego (established) od obowiązków prawodawczych i sądowych w parlamencie, t. j. usunięcia ich z izby lordów. Projekt ten wznawiano w r. 1834 i 1837, ale izba gmin za każdym razem go od-

lordów; aliści w tym roku zostało założone nowe biskupstwo manchesterskie; zapadła uchwała, że pomimo to liczba lordów duchownych, zasiadających w parlamencie, nie zostanie powiększona. Potym kolejno powstawały biskupstwa w St. Albans (1875), w Tiruro (1876), w Liverpoolu, Newcastle, Southwell i w Wakefield (1878) i za każdym razem ponawiano zastrzeżenie. To też obecnie zawsze siedmiu biskupów anglikańskich nie posiada miejsc w izbie lordów. Ustawodawstwo nieodzownie zapewnia w niej krzesła dwom arcybiskupom: prymasowi kantuaryjskiemu i arcybiskupowi Yorku, oraz trzem biskupom: londyńskiemu, durhamskiemu i winchesterskiemu; inni biskupi mają dostęp do parlamentu w miarę otwierania się wakansów, przytym godność paroską otrzymuje niezależnie od djecezji ten biskup, który najdłużej zajmuje swą stolicę [1]). Są to lordowie z prawa, przytym lordowie obowiązkowo dożywotni, gdyż dożywotnią jest sama godność kościelna, której zawdzięczają parostwo [2]).

Z biegiem czasu, w stosunku do wyższych Sądów Prawa powszechnego (Common Law) i słuszności (Equity) izba lordów przybrała pod wielu względami charakter i funk-

---

rzucała. Pomimo to w r. 1870 izba gmin sama próbowała wznowić tę kwestją, choć bezskutecznie;—*L. O. Pike*, j. w., str. 369, 382.

[1]) *L. O. Pike*, j. w. str. 166 i nast. Na skutek unji Irlandji z Anglją postanowiono, że w każdej sesji parlamentu angielskiego w izbie lordów zasiadać będzie jeden z czterech arcybiskupów irlandzkich tudzież 3-ch z pośród 22 biskupów. Zarazem wprowadzono porządek, w jakim dostojnicy kościoła mieli brać udział w posiedzeniach. Ale mowa tutaj o arcybiskupach i biskupach anglikańskich; od kiedy też akt 1869 r. ogłosił odpaństwowienie (disestablishment) kościoła anglikańskiego w Irlandji, prałaci irlandzcy przestali zasiadać w izbie lordów od r. 1870;—*L. O. Pike*, j. w. str. 364—6.

[2]) Autorowie angielscy żywo zajmują się kwestją, z jakiego tytułu prawnego prałaci są powoływani do izby lordów: czy dla swej godności kościelnej prałaci, jako tacy, są w myśl starodawnej doradcami korony tradycji,—czy też dla swego świeckiego stanowiska i następstw, jakie zeń niegdyś wypływały. Powszechnym uznaniem cieszy się pierwsze tłumaczenie, chociaż zdaje się, że pierwotnie powoływano opatów i przeorów tylko z tytułu ich posiadłości ziemskich; i chociaż arcybiskupi i biskupi do dziś dnia składają hołd koronie, ten właśnie hołd, składany przy wyświęceniu, otwiera im wstęp do izby lordów. Ob. *Anson*

cje najwyższego sądu apelacyjnego. Przyjmowała ona i sądziła skargi na orzeczenia pierwszych, zwane «writs of error», tudzież skargi apelacyjne na wyroki sądu Słuszności [1]). Będzie to zrozumiałym, gdy weźmiemy pod uwagą atrybucje sądowe dawnego Magnum Concilium. Ale apelacyjne sądownictwo izby lordów w naszych czasach dużo straciło na powadze [2]). Akt 1873 r. miał je znieść w sposób radykalny; wprowadzenie jednak w życie tej uchwały odwlekło się najpierw do r. 1874, potym—do 1 listopada 1876 r., i apelacyjna jurysdykcja izby lordów chwilowo została utrzymana. Przed ostatecznym terminem inny akt 1876 r. wdał się w tę sprawę: otrzymał on ostatecznie i uregulował apelacyjną jurysdykcję izby w tym zakresie, w jakim przedtym rozciągała się ona na wyroki wyższych sądów Anglji, Szkocji i Irlandji [3]). Ale jeżeli atrybucje

---

Law and Custom, t. II str. 199; *L. O. Pike*, j. w., str. 156 i nast. Pewnym jest to, że od czasów Henryka VIII lordowie duchowni, jako członkowie parlamentu, nie są już parami (*L. O. Pike*, j. w., str. 164 i nast.), gdyż godność paroska każe się domniemywać szlachectwa krwi. Blackstone wykłada tę teorję nader wyraźnie (Commentaries, t. I, r. XII, str. 401): „Bishops though they are lords of parliament, aud sit there by virtue of their baronies which they hold jure ecclesiastico, yet arce not ennobled in blood and consequently not peers with nobility".

[1]) *Anson*, Law and custom, t. II, str. 499 i nast.; *L. O. Pike*, j. w. str. 295—307.

[2]) *L. O. Pike*, j. w., str. 304 i nast.

[3]) Akt 11 sierpnia o apelacyjnym sądownictwie izby lordów, Annuaire de legislation étrangère, 1877, str. 16. Izba lordów nie jest w Anglji jedynym najwyższym sądem apelacyjnym. W zasadzie taki rodzaj rewizji należy do króla (King in Parliament albo King in Council); w rzeczywistości t. zw. ostateczne skargi apelacyjne (final appeal); sądzi albo izba lordów, o czym już mówiliśmy, — albo komitet sądowy (judicial commitee) rady tajnej zorganizowany na mocy prawa 1833 roku; każdy z tych dwu sposobów postępowania prawnego ma właściwe sobie zasady. Początki kompetencji sądowych rady tajnej sięgają bardzo odległej przeszłości, ale po zniesieniu Izby Gwiaździstej przez Długi Parlament zdawało się, że rada tajna nie może sprawować żadnej władzy sądowej. W istocie jednak akt Długiego Parlamentu dotyczył tylko Zjednoczonych Królestw, mieszkańcy zaś krajów, zwanych dependencies zachowali prawo odwoływania się do króla z prośbą o wymiar sprawiedliwości, jeżeli takowego nie otrzymali od ustanowionych trybunałów. Na

sądów lordów zostały zachowane, to izba jako całość zachowała je już tylko pozornie i teoretycznie. Liczne zgromadzenie prawodawcze, nie zawodowe, nie ma oczywiście przymiotów, potrzebnych do sprawowania zwyczajnego sądownictwa cywilnego, lub kryminalnego. Akt 1876 roku stanowi że żadna sprawa apelacyjna nie może być rozpatrywana i decydowana w izbie lordów inaczej jak w obecności przynajmniej trzech t. zw. lordów apelacyjnych (Lords of Appeal) a temi są: kanclerz sprawujący swe obowiązki; parowie, którzy poprzednio zajmowali tę godność; parowie, którzy zajmują lub zajmowali stanowiska lorda kanclerza Irlandji, płatnego członka komitetu sądowego rady tajnej (Privy Council) albo członka jednego z wyższych sądów W. Brytanji, lub Irlandji: wreszcie, zwyczajni sędziowie apelacyjni, o których mowa będzie poniżej. Znaczy to, że w praktyce sądownictwo apelacyjne izby zostało przeniesione na dopiero co wyszczególnionych lordów. Zapewne, z punktu widzenia prawa i teorji cała izba wykonywa tę atrybucję; o nież też mówi jeszcze akt 1876 r. Ale niepodobna przypuścić, aby członkowie izby wyższej, nie

---

to prawo powołały się najpierw wyspy kanałowe (Chanel Islands), później plantacje amerykańskie (1667). W ten sposób Privy Council stała się najwyższym sądem apelacyjnym dla wszystkich kolonji. Prócz tego przeszły do niej apelacje w sprawach dotyczących wypadków pomieszania zmysłów (benacy) tudzież w sprawach religijnych i to nawet w Anglji, jeżeli apelacja została podana na wyrok sądu arcybiskupiego. Ob *Anson*, j. w., II, str. 440 i nast. Wspomniany wyżej (str. 13 — 14) spór o otrzymanie kompetencji rady tajnej nad wyższym sądem Australji zwrócił w swoim czasie uwagę ogółu na komitet sądowy. W prasie i w parlamencie zaczęto powstawać na komitet jako na instytucję przestarzałą i znów podniesiono myśl utworzenia w drodze nowej nominacji jednego najwyższego sądu apelacyjnego dla całego imperjum. Rząd nie poszedł tak daleko, ale oświadczył się z zamiarem powiększenia komitetu o czterech płatnych członków rady, obieranych na lat 7 przez cztery wielkie kolonje (Australję, Kanadę, Afrykę Południową, Indje) i mających odbywać wspólne posiedzenia z lordami apelacyjnemi. Na posiedzeniu izby gmin d. 2 czerwca 1900 r. Chamberlain oświadczył, że rząd nie zamierza postawić wniosku o dodaniu do komitetu czterech przedstawicieli kolonji, że natomiast skorzysta z pierwszej sposobności, aby porozumieć się z kolonjami, nie wyłączając Kanady i Nowej Zelandji, w sprawie ustanowienia stałego sądu apelacyjnego.

będący lordami apelacyjnemi, brali udział w sądzeniu spraw. Jestto jedna z licznych fikcji, czyli konwencji prawa angielskiego. Akt r. 1876 uzupełniony przez prawo 1887 r. [1]); posuwa się jeszcze dalej; pozwala on lordom apelacyjnym odbywać posiedzenia i wypełniać swe czynności sądowe po odroczeniu sesji, a nawet (z upoważnienia korony) po rozwiązaniu izby gmin [2]), co zresztą jest bardzo logicznym.

Akt 1876 r., ustanawiając listę lordów apelacyjnych, unormował tylko dość dawny zwyczaj. Oddawna pozwalano sprawować czynności sądowe wyłącznie lordom lawyer'om, którzy posiadali potrzebne prawne i techniczne wiadomości. Wspomniany akt pozwolił nadto koronie mianować zwyczajnych lordów apelacyjnych (pierwotnie 2, potym 4) wybieranych z pośród pewnych kategorji prawników i pobierających 6000 f. st. rocznej pensji, za oddawane izbie lordów usługi. Tacy zwyczajni lordowie apelacyjni otrzymywali tytuł baronów i byli powoływani do parlamentu, jako członkowie izby lordów: ale prawo zasiadania w niej przysługiwało im tylko dopóty, póki trwała ich zasadnicza funkcja jako zwyczajnych lordów apelacyjnych. Mogli też stracić ową funkcję, otrzymując dymisję, lub przechodząc w stan spoczynku na własne żądanie; prócz tego, na równi z innemi sędziami mogą być złożeni z urzędu na skutek petycji obu izb. Akt 1887 r. udzielił im prawa zasiadania i głosu w parlamencie nawet, gdyby ustała ich sądownicza czynność [3]). Są oni zatym zupełnie legalnie prawdziwemi dożywotniemi parami.

---

[1]) Annuaire de législation étrangère, 1888 str. 27.

[2]) Akt 1876 r. wyraża się zawsze w ten sposób, jak gdyby chodziło o całą izbę, a art. 8, mówiąc o posiedzeniach po odroczeniu sesji parlamentarnej, używa nawet takiego wyrażenia: „Wszystkie decyzje i uchwały, powzięte w ten sposób po odroczeniu sesji, będą równie ważne, i w tym wypadku, gdyby parlament pozostawał zgromadzony; ale izba nie będzie mogła zajmować się sprawami innej natury".

[3]) *L. O. Pike*, j. w., str. 382 — 304. Z systemu, wprowadzonego w r. 1887 wynika, że zwyczajny lord apelacyjny, nawet będąc, jako taki, uwol-

Izba gmin przez cały czas swego istnienia zachowywała pod pewnemi względami ten sam charakter: zawsze była elekcyjną, i członków jej zawsze obierały hrabstwa, miasta i miasteczka, obdarzone prawem reprezentacji. Znacznej przemianie ulega tylko zdolność wyborcza. Po wsze czasy była ona inną w hrabstwach, a inną w miastach i miasteczkach, Jednak od wielkiej reformy 1832 r. oba systematy wyborcze starają się zbliżyć do siebie. Najlepiej widać to z aktu parlamentarnego 1884 r., który znacznie rozszerzył prawo głosu. Ale szczegóły te należą już do historji angielskiego prawa konstytucyjnego [1]).

Od czasu swego pierwotnego wyodrębnienia obie izby parlamentu angielskiego zawsze istniały współrzędnie, za wyjątkiem jednej krótkiej przerwy. Aktem Długiego Parlamentu 19 marca 1649 r. [2]) izba wyższa została zniesiona. Ale już w grudniu 1657 r. Cromwel rozesłał uniwersały, ponownie zwołujące izbę lordów [3]). Po śmierci Protektora, kiedy znów zebrał się Długi Parlament, reprezentowany w myśl ustawy 1649 roku przez samą tylko izbę gmin, opinja publiczna również zdradzała usposobienie przychylne ustanowieniu drugiej izby, lub senatu [4]). Po Restauracji dawna izba lordów została przywrócona i odtąd istnieje bez przerwy.

Dlatego też, począwszy od XVIII wieku, wielu statystów uważało system dwuizbowy za konieczny pierwiastek onych wolnych rządów reprezentacyjnych, które w całej Europie tylko Anglicy umieli stworzyć i stosować w praktyce. Wraz z innemi urządzeniami angielskiemi, in-

---

niony od obowiązków, pozostaje członkiem izby lordów i może brać udział w posiedzeniach sądowych, jako lord apelacyjny, i akt 1887 r. upoważnia go do tego nawet na wypadek odroczenia parlamentu,

[1]) Do niektórych z tych kwestji wrócimy w przyszłości.

[2]) *Gardiner*, Constitutional documents of the puritan Revolution Nr. 79 str. 396.

[3]) tamże, Nr. 93, str. 350.

[4]) *Ludlow*, Memoirs, wyd. Lond., 1751, str. 257. O parlamencie Cromwela ob. *L. O. Pike*, oraz moje studjum, cyt. wyżej: Les Constitutions du Protectorat de Cromweli j. w., str 328, 536.

stytucja ta stopniowo obiegła cały świat zachodni. Dziś stanowi ona własność wszystkich wolnych ludów; zobaczymy dalej jak rzadkie są w tym względzie wyjątki. Ale rozpowszechnienie tego systemu sprowadziło dwa nowe następstwa. Po pierwsze, z systemu dwuizbowego, który u Anglików rozwijał się historycznie za sprawą samej praktyki życiowej, i bez żadnego z góry powziętego planu, stworzono teorję ogólną; doszukiwano się w nim teoretycznie tych zalet, jakie ów system posiada wszędzie i zawsze. Powtóre, narody, które zapożyczyły od Anglików izbę wyższą, używały jej czasem jako narzędzia obrony pewnych specjalnych interesów. Oto dwa nowe punkty widzenia na tę sprawę. Zacznijmy od drugiego.

II.

Pierwszym celem, któremu ma służyć instytucja drugiej izby, jest osobne przedstawicielstwo arystokracji krajowej. Takie jest właściwe przeznaczenie izby lordów; była ona najpierw przedstawicielką wyższej szlachty feudalnej, następnie ziemiańskiej i dziedzicznej arystokracji, zawdzięczającej swój byt aktom woli monarszej. Tak pojmował Monteskiusz główne zadanie (l'objet) izby wyższej. „Zawsze w państwie są ludzie, różniący się urodzeniem, bogactwami i honorami; lecz gdyby pomieszani byli z pospólstwem, i gdyby tam głos mieli tylko jak inni, wolność powszechna byłaby ich niewolą; oniby nie mieli wcale interesu bronienia jej, bo wielka część rezolucji przeciwko nim byłaby. Uczestnictwo zatym do prawodawstwa im własne powinno być proporcjonowane do drugich pożytków, które mają w narodzie; co się stanie, jeżeli ciało formują, mające prawo zamysły gminne hamować, jako ich ma gmin prawo tamować. Zaczym władza prawodawcza Stanom Szlacheckiemu i obranemu dla wyrażenia pospólstwa powierzona zostanie; które, każdy osobno, zgromadzenia swoje i praw rozważania mieć będą; oraz zamysły i interesa osobne“ [1]).

[1]) Duch czyli treść praw, ks. XI, r. VI. (przekł. polski 1874 r.)

Taką była myśl przewodnia wszystkich niemal izb wyższych w Europie. Nazwa izby magnatów na Węgrzech i pruskiej izby panów mówi sama za siebie; izba parów we francuskiej karcie 1814 r. i za czasów monarchji lipcowej były odmianami tegoż typu.

Urządzenie drugiej izby czyniło zadość innym jeszcze, zgoła odmiennym interesom. Tu sprawa dotyczy republik związkowych. Wiemy już, że zawierają one dwa zasadnicze pierwiastki: po pierwsze tworzą państwo jednolite, obejmujące cały naród, po drugie—szereg osobnych państw, z których każde w zasadzie zachowuje swoją udzielność. Aby ta subtelna równowaga mogła się utrzymać, oba wspomniane pierwiastki muszą posiadać w federalnym rządzie swą własną reprezentację i własny organ. Stąd biorą początek dwie izby obieralne: jedna, obierana proporcjonalnie do ludności, reprezentuje naród, jako jednolitą i jednorodną całość; druga, ukonstytuowana przez zgromadzenia prawodawcze, lub przez ludność poszczególnych; państw, jako indywidualnych jednostek, jest przedstawicielką oddzielnych państw, lub raczej narodu rozczłonkowanego na osobne państwa. To też druga izba tworzy się na zasadach równości wszystkich państw poszczególnych; każde z nich, niezależnie od swego względnego znaczenia wybiera do izby jednakową liczbę przedstawicieli. Tak ukształtowały są dwie izby kongresu Stanów Zjednoczonych tudzież dwie izby szwajcarskiego zgromadzenia federalnego. To ostatnie może nawet służyć za najbardziej oczywisty przykład takiego specjalnego zastosowania systemu dwu izb. Istotnie w Ameryce, pod wpływem panujących tradycji angielskich jak również dawnego ustroju byłych kolonji, których ogólną cechą był rodzaj równoważnika izby wyższej, ześrodkowanie prawodawstwa związkowego w dwu izbach było rzeczą prawie nieuniknioną. W Szwajcarji, przeciwnie, oddzielne kantony miały dawniej i dotychczas posiadają jedno tylko zgromadzenie. Duch demokracji szwajcarskiej, oczywiście, sprzeciwia się systemowi dwuizbowemu. Pomimo to, konstytucja 1848 r. wprowadziła ów system,

pragnąc zapewnić wszystkim kantonom równość i niezależność, oraz zabezpieczyć mniejsze kantony od przewagi większych [1]).

Nakoniec, w nowych, nawskroś demokratycznych krajach, gdzie kwestje ekonomiczne zaczynają brać przewagę nad zgromadzeniami politycznemi, system dwuizbowy okazał się i pod innemi względami pożytecznym, czego twórcy konstytucji nie przewidywali i nie pragnęli, co jednak wywołała ewolucja społeczna. Bo posłuchajmy, np., co mówił niedawno profesor Jenks w obronie istnienia izb Wiktorji (Australja): upatruje on w jednej z nich przedstawicielkę pracy, w drugiej—przedstawicielkę kapitału. „Wogóle — powiada—Rada prawodawcza jest organem kapitału. Prawo głosu przy wyborach do niej podlega ograniczeniom; własność ziemska postawiona za warunek obieralności, rozległość okręgów wyborczych i wynikające stąd znaczne wydatki na wybory, wreszcie niepłatne stanowisko członków izby wyższej—wszystko składa się na to, że w praktyce— do izby mogą należeć tylko ludzie bogaci, którzy, ma się rozumieć, patrzą na sytuację z punktu widzenia kapitalistycznego [1]). Rysy przeciwne, cechujące zgromadzenie prawodawcze, czynią zeń naturalnie odbicie interesów pracy. A ponieważ każde z tych wielkich stronnictw wymaga w rządzie krajowym należytej reprezentacji, można przeto obecny stan rzeczy uważać poniekąd za zadawalający. Dążność do usunięcia jednej z tych dwu gałęzi prawodawstwa zawsze nosi piętno jawnej niesprawiedliwości, bo w rezultacie pozbawiłaby jedno ze stronnictw wszelkiego głosu w sprawach publicznych [2]).

---

[1]) *Rüttimann*, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, § 109.

[2]) *Jenks*, The government of Victoria (Australia), Londyn, 1891, str. 379. Nowa Konstytucja związkowa australska podobnie jak kanadyjska wprowadza dwie izby, Senat i izbę deputowanych.

III.

Szczególnych interesów, do których, jak dopiero zaznaczyłem, system dwuizbowy stopniowo się przystosowywał—za wyjątkiem interesów kapitału i pracy—nie spotykamy w unitarnych i demokratycznych państwach, gdzie istnieje jedna władza najwyższa i gdzie, wobec równouprawnienia wszystkich obywateli, nie może być mowy o reprezentacji klas. Zorganizowanie za pomocą systemu dwuizbowego osobnego przedstawicielstwa pracy i kapitału równałoby się prawnemu uznaniu i przywróceniu podziału społeczeństwa na klasy. A jednak i u tych narodów druga izba ma swoją rację bytu. Bo, pomijając już to, że dwa zgromadzenia dzięki odrębnym właściwościom swych pierwiastków i ich układu, mogą służyć pewnym szczególnym interesom, przez samą swą dwoistość przynoszą one powszechną a znaczną korzyść, ujawniającą się wszędzie, gdzie istnieje rząd reprezentacyjny. Ta zasadnicza korzyść dotyczy rozmaitych stron życia społecznego.

1°. Podział ciała prawodawczego na dwie izby ma przedewszystkim na celu osłabienie faktycznej potęgi władzy prawodawczej, potęgi ogromnej i tym samym niebezpiecznej dla rządów reprezentacyjnych. Władza prawodawcza z natury swych atrybucji musi dążyć do przewagi w rządach. Wydając prawa, może ona kierować według upodobania działalnością innych władz we wszystkim, czego wprost nie przewidziała konstytucja pisana; posiadając moc uchwalania podatków, może powstrzymać cały ruch machiny państwowej. Tymczasem rząd reprezentacyjny zasadza się na podziale władz; aby zachować ich równowagę wymaga on niezależności władzy wykonawczej w dziedzinie jej przynależnej, a zdaniem wielu, i niezawisłości władzy sądowej. Despotyzm zgromadzeń prawodawczych, jak uczy doświadczenie, jest równie straszny i zgubny, jak despotyzm monarchów, lub dyktatorów. Niebezpieczeństwu temu najskuteczniej zapobiega podział ciała prawodawczego na dwie izby. On to

sprawia, że władza prawodawcza traci wraz z jednością nadmierną przewagę swych sił i znów staje się taką, jaką być powinna, t. j. równą innym władzom. „Prawdą jest, powiada klasyczny komentator konstytucji Stanów Zjednoczonych,—że władza prawodawcza jest najwyższą władzą w każdym wolnym rządzie. Zrobiono równie bystre, jak przenikliwe spostrzeżenie, iż władza ta nieustanie rozszerza we wszystkich kierunkach sferę swej działalności, pociągając za sobą całą maszynę państwową w wir gwałtowny.. Jeśli władza prawodawcza spoczywa całkowicie w jednym zgromadzeniu, to w praktyce bezgraniczne korzystanie z tej władzy nie napotyka na żadne przeszkody; uzurpacja, którą zawsze można wytłumaczyć koniecznością lub wyższemi względami dobra społecznego, nie zna granic[1])". Posłuchajmy teraz wybitnego angielskiego profesora i polityka, który w pół wieku po Tocqueville'u przedsięwziął równie świetne, jak jego poprzednik, badania nad wielką rzeczą pospolitą amerykańską: „W chwili obecnej konieczność dwu izb stała się aksjomatem wiedzy politycznej. Opiera się on na tym przeświadczeniu, że wrodzona skłonność każdego zgromadzenia do pośpiechu, tyranji i sprzedajności powinna znajdować hamulec w drugiej izbie, posiadającej jednakową, jak i zgromadzenie, powagę. Jak ongi Rzymanie ograniczyli swą władzę wykonawczą, stawiając na miejscu króla dwu konsulów, podobnie Amerykanie ograniczają swych prawodawców, dzieląc ich na dwie izby"[2]).

2°. Ponieważ władze wykonawcza i prawodawcza są odrębne i poniekąd od siebie niezależne, więc starcia pomiędzy niemi są zawsze możebne, a niekiedy nawet nieuniknione. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że zatargi prowadzą do zaciętej i bezlitośnej walki, a kończą się często-

---

[1]) *Story*, Commentaries on the Constitution of the United States, wyd. V § 533 i 551.

[2]) *Bryce*, The American Commonwealth, t. I, str. 461. Por. przekład francuski t. II, str. 93.

kroć zamachami stanu; pożądanym tedy jest, aby sprawę rozstrzygała umowa pokojowa, któraby przywróciła równowagę władz. Sprzyja temu nadzwyczaj podział władzy prawodawczej. Najczęściej starcie interesów następuje tylko między jedną z izb i władzą wykonawczą; w tym wypadku druga izba może przeszkodzić walce śmiertelnej i z korzyścią odegrać rolę pośrednika. Jeżeli zaś obie izby w zatargu występują zgodnie, słuszność i sprawiedliwość prawie napewno jest po ich stronie i akcja ta ku wielkiemu pożytkowi kraju staje się niezwyciężoną. Nakoniec, władza wykonawcza ze swej strony może miarkować kolizje pomiędzy dwiema izbami [1]).

Trzeba przyznać, że ta gra różnoważących się sił ma głównie na celu zapewnienie niezależności władzy wykonawczej; okaże się to zupełnie słusznym, gdy weźmiemy pod uwagę naturalną wszystko zagarniającą siłę władzy prawodawczej. Można jednak postawić i odwrotną hipotezę. Władza wykonawcza może się łączyć z jedną izbą, aby zmiażdżyć drugą. Powiadają że tak się rzecz miała 18 brumaire'a, kiedy Bonaparte, wsparty na Radzie Starszych unicestwił opór legalny Rady Pięciuset [2]). Jestto jednak mniemanie niedość ścisłe, bo podówczas nie było już jed-

---

[1]) Sprawozdanie Lally Tollendala w Zgromadzeniu Ustawodawczym o rozdziale II Konstytucji, złożone na posiedzeniu 31 sierpnia 1789 (Archives parlem., Serja I, t. VIII, str. 515). Jedna władza musiałaby koniec końców wszystko pochłonąć. Dwie zwalczałyby się wzajemnie, dopókiby jedna nie złamała drugiej. Ale trzy trwać będą w doskonałej równowadze, jeżeli tylko będą złożone w ten sposób, aby w razie walki dwu władz trzecia, zarówno interesowana w utrzymaniu całości obu walczących, łączyła się ze stroną ulegającą przeciw uciskającej i przywracała śród nich pokój.

[2]) Naquet w Zgromadzeniu narodowym na posiedzeniu 28 stycznia 1875 (Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXVI, str. 344). Najlepszym dowodem tego, że podział władzy prawodawczej na dwie izby nie może jeszcze zażegnać następstwa przewrotów i zamachów stanu, jest 18 brumaire'a, kiedy zamach skierował się przeciwko władzy prawodawczej, podzielonej na dwa zgromadzenia, z których jedno, jeżeli się nie mylę, znacznie pomogło Bonapartemu do wykonania zamierzonego przewrotu.

nej z sił, niezbędnych do utrzymania równowagi. Z pomiędzy pięciu członków Dyrektorjatu czterech podało się do dymisji [1]), nie biorąc udziału w walce; przytym stroną napadającą była nie władza wykonawcza, lecz ambitny gienerał, który działał na własną odpowiedzialność.

3⁰. Podział ciała prawodawczego na dwie izby posiada jedną jeszcze oczywistą zaletę: zapobiega uniesieniom i błędom, którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące. Nierozważne i błędne postanowienia pojedyńczego zgromadzenia sprowadzają natychmiastowe decydujące wyniki: stają się niezwłocznie prawem. Skutki są niepowetowane i późniejsze ustawodawstwo nie może ich cofnąć bez uchybienia godności i powadze zgromadzenia. Jeżeli natomiast istnieją dwie izby, to są poważne widoki, że uniesienie jednej z nich nie udzieli się drugiej, że ta druga znajdzie czas do namysłu. Jedna izba będzie mogła naprawić błędy drugiej, zanim projekt stanie się prawem. We Francji zaleta powyższa jest tym cenniejszą, że inicjatywa parlamentarna coraz bardziej wchodzi w zwyczaj: projekty praw (propositions de loi), przedstawiane przez poszczególnych członków parlamentu nieraz bywają redagowane pośpiesznie i nie odpowiadają wymaganiom nauki; to też roztrząsanie ich przez dwa zgromadzenia jest ostrożnością konieczną, często nawet niewystarczającą. To samo jeszcze słuszniej stosuje się do poprawek, wnoszonych podczas dyskusji, a jeszcze bardziej do krajów, które, jak np. Stany Zjednoczone, inicjatywę prawodawczą całkowicie oddały zgromadzeniom obradującym.

Wyłuszczone względy w dostatecznej mierze usprawiedliwiają i tłumaczą szerokie zastosowanie systemu dwuizbowego. W Europie przyjęły go wszystkie wielkie narody. Aby znaleźć w niej pojedyńcze zgromadzenia prawodawcze, musimy udać się do mniejszych państewek: do Gre-

---

[1]) *Mignet*, Histoire de la Révolution française, wyd. VI, t. II, str. 159, „Dyrektorjat faktycznie został zniesiony, liczba antagonistów zmniejszyła się o jednego. Rada Pięciuset i Bonaparte sami pozostali na polu walki".

cji, W. Księstwa Luksemburskiego, Serbji. [1]) Jedność zgromadzenia charakteryzuje również konstytucje niektórych poszczególnych kantonów szwajcarskich, tymczasem konstytucja związkowa podzieliła federalne zgromadzenie prawodawcze na dwie izby [2]) W Nowym Świecie dwuizbowość jest jedną z najistotniejszych podstaw politycznej organizacji Stanów Zjednoczonych: znajdujemy ją w konstytucji federalnej, jak również w ustawach oddzielnych stanów [3]). Ten sam system dualistyczny spotykamy w republikach Ameryki Środkowej i Południowej, które wzięły za wzór konstytucję Stanów Zjednoczonych. W niektórych z nich spostrzegamy nawet ten fakt znamienny, że, wprowadziwszy u siebie pojedyńcze zgromadzenia, po pewnym czasie wróciły do systemu dwuizbowego [4]). Kolonie angielskie obdarzone parlamentami, również podzieliły je na dwie izby za przykładem kraju macierzystego. Natomiast, w posiadłościach kanadyjskich trzy prowincje: Ontario, Manitoba i Kolumbja brytańska poprzestały na jednym zgromadzeniu [5]). Nawet Japonja, pragnąc zaklimatyzować u siebie wolność zachodu, podzieliła na 2 izby sejm cesarski, utworzony przez konstytucję 11 lutego 1889 r. [6])

IV.

Pomimo takiej niemal jednomyślnej zgody ludów cywilizowanych w ocenie zalet dwuizbowego zgromadzenia,

---

[1]) Co do Bulgarji, patrz *Dareste*, Les Constitutions modernes, wyd. II, str. 275. W Serbji konstytucja 1901 r. wprowadziła dwie izby, Skupczynę i senat, z których ostatni składa się z członków poczęści mianowanych przez króla, poczęści obranych przez wyborców cenzusowych. Ob. Temps z d. 11 kwietnia 1901 r.

[2]) *Rüttimann*, j. w., § 109; — *Bryce*, American Commonwealth, t. I, str. 46 1, Nr. 2.

[3]) Jednakże pierwotnie trzy stany: Pensylwania, Georgja i Vermont posiadały jedno zgromadzenie. Ale anomalia ta znikła w Pensylwannji 1780 roku w Georginji—1789, w Vermoncie—1836 r.

[4]) Tak było w Meksyku (1874), w Ekwadorze, Peru, Boliwji; — *Dareste*, Les Constitutions modernes, t. II, str. 467, 507, 509, 511.

[5]) *Munro*, The Constitution of Canada, Cambridge, 1889, str. 5.

[6]) *Dareste*, Les Constitutions modernes, t. II, str. 497.

system jednoizbowy znajduje licznych, a przekonanych zwolenników. We Francji zwyciężał on dwukrotnie: w konstytucjach 1791 i 1848 r.

W projekcie przedstawionym w r. 1789 Zgromadzeniu Ustawodawczemu przez pierwszy komitet konstytucyjny proponowano utworzyć drugą izbę, lub senat z 200 członków, mianowanych dożywotnie przez króla z pomiędzy kandydatów mających przynajmniej 35 lat i (przynajmniej za pierwszym razem) przedstawionych przez prowincje [1]). Otwarto dyskusję w kwestji podziału, lub jedności ciała prawodawczego. Rozprawy trwały od 31 sierpnia do 10 września 1789 r., a olśniewały i zdumiewały wszystkich głębokością i szczerością, jak zresztą wszystkie walne rozprawy Konstytuanty. Niebawem wyszło na jaw, że ogromna większość była za jednym zgromadzeniem. Napróżno stronnicy drugiej izby powoływali się na przykład nietylko Anglji, ale i rzeczypospolitej amerykańskiej; napróżno czynili ustępstwa, zgadzając się, aby druga izba, jak i pierwsza, była obieralna, aby jej członkowie byli obrani przez tych samych wyborców, tylko na innych warunkach co do wieku kandydatów: wszystkie usiłowania spełzły na niczym. Ten sam los spotkał skromniejsze projekty, które żądały podziału przedstawicieli, wybranych w jednakowych warunkach, na dwie grupy, obradujące osobno, ale przy głosowaniu łączące się w jedno zebranie. Niektórzy proponowali takie wspólne głosowanie, jako ultimum subsidium na wypadek, jeżeli senat kilkakrotnie odrzuci wnioski, przyjęte przez Zgromadzenie Prawodawcze [2]); innym, np. Sié-

---

[1]) Sprawozdanie *Lally Tollendala*, Archives parlem. ser. I. t. VIII, str. 519. W uwadze dodaje: «Oczywiście, pierwszych członków izby wyższej musieliby zamianować albo przedstawiciele ludu albo prowincje, pod warunkiem, że król ich zatwierdzi. Niepodobna myśleć o nadaniu koronie takiej władzy,, którąby pozwalała królowi w jednej chwili mianować 200 członków ciała prawodawczego".

[2]) Dupont de Nemours (Archives parlem., j. w., str. 573): «Proponuję, aby to zgromadzenie, stanowiąc jedną całość, dzieliło się podczas swych

yès żądał trzech) miały być tylko sekcjami jednego zgromadzenia, podzielonego dla obrad, lecz wydającego jedno wspólne postanowienie [1]). Zamknięto rozprawy we czwartek 10 września; 490 głosów wypowiedziało się za jednością zgromadzenia, i tylko 89 za dwiema izbami. Można wszakże powiedzieć, że oprócz argumentów zasadniczych, które zawsze dadzą się przytoczyć w obronie jedności ciała prawodawczego, na rezultat głosowania wpłynęły dwa względy znaczenia chwilowego i lokalnego. Z jednej strony, bano się w chwili zniesienia dawnej arystokracji rzucić ziarno nowej w postaci izby wyższej, choćby nawet obieralnej [2]). Z drugiej strony, wszyscy uznawali, że tylko jedno-

---

zajęć na dwie izby. Obie izby bez żadnej różnicy mają się składać z członków, obranych przez zgromadzenia pierwiastkowe. Proponuję, aby na każdych trzech deputowanych jeden, uznany przez lud za najdojrzalszego stawał się członkiem tej izby, którą, jeżeli chcecie, możecie nazwać Senatem, dwaj zaś inni należeli do izby reprezentantów. Senat, złożony z równych nam członków, będzie rozpatrywał projekty izby deputowanych, będzie jej przedstawiał swoje wnioski, rozwijał poglądy, dowody, dla których przyjmuje lub odrzuca postanowienie izby reprezentantów. Będzie mógł trzykrotnie obstawać przy swoim, poczym, jeżeli zdania są podzielone, izby połączą się, aby rozstrzygnąć sporną kwestją większością głosów».

[1]) Archives parlem., j. w., str. 597: «Wiadomo jak pożytecznym bywa czasami omawiać tę samą kwestję 2 nawet 3 razy. Nic nie stoi na zawadzie, aby te trzykrotne rozprawy odbywały się w 3-ch oddzielnych salach w łonie 3-ch sekcji zgromadzenia: tymbardziej, że wtedy nie będzie obawy, że we wszystkich trzech sekcjach ta sama przyczyna, np. pośpiech lub porywający wpływ krasomówstwa wywoła błędną decyzję. Dość, żeby orzeczenie lub uchwała zapadała większością głosów, podanych w trzech sekcjach w taki sam sposób, jak gdyby wszyscy deputowani znajdowali się w jednej izbie; innemi słowy, że użyję utartej formuły, głosowanie ma się odbywać przez obliczenie ilości głosujących posłów (par têtes), a nie według stanów (par Chambres)... Niepotrzeba też będzie nadawać komukolwiek prawa veto: veto samo przez się tkwić będzie we wspomnianym podziale na sekcje, jeżeli bowiem jedna część zgromadzenia uzna za stosowne odroczyć rozprawy, otrzymamy w rezultacie veto zawieszające (suspensif)».

[2]) *Thouret*, Archives parlem., j. w., str. 580: «Przez wprowadzenie jednej izby chciałem zapobiec utworzeniu się arystokracji stanów... Senat składać się będzie z 200 osób zatym 101 głosów będzie mogło przeważyć nad 699». *Lanjuinais*, tamże, str. 288: «Zgromadzenie narodowe byłoby obezwładnione i na

lite zgromadzenie znajdzie dość energji, aby przeprowadzić reformy Rewolucji. Podboje nie były jeszcze należycie zabezpieczone, czyż wobec tego nie należało dla ich utrzymania i wzmocnienia pozostawić na przyszłość ciału prawodawczemu całej jego siły, t. j. jedności? [1]).

W r. 1848 istniały też specjalne racje, przemawiające za przyjęciem systemu jednoizbowego. Tocqueville wymienia je w swych «Wspomnieniach». Najważniejszą oprócz dość wyraźnie ujawniającego się nastroju opinji publicznej [2]), była konieczność przeciwstawienia prezydentowi, obieranemu bezpośrednio przez naród i tym samym nadzwyczaj potężnemu, równie potężnej władzy prawodawczej, którąby mu się mogła opierać. Istotnie, był to wzgląd wcale trafny, więc też pociągnął nawet tak mądrych ludzi, jak Dufaure [3]). Atoli krył w sobie zgubne zawczasu rzucone za-

---

zgliszczach tej szlachty, co doczekała się zasłużonego losu, wystawilibyśmy jaknajpotworniejszy pomnik arystokracji, arystokracji zgubnej zarówno dla króla, jak dla ludu. Mówią nam o senacie amerykańskim. W Ameryce może on być pożyteczny, bo tam niema wpływu królewskiego. Ale też ci senatorowie to tylko senat wstęg i medali».

[1]) *Thouret*, Archives parlam. str. 580: «Dodam, że należy zapobiec niebezpieczeństwom, grożącym ciału prawodawczemu. Grozi mu korupcja: sposoby uwodzenia umożą się do nieskończoności, poczynając od pochlebstwa, kończąc na zwykłym przekupstwie; a do tego wystarczy, jeżeli rząd pozyska 100 głosów. Na dwie izby niepodobna się zgodzić ze względu na przeszkody, jakieby one stawiały usunięciu nadużyć.—Obecne zgromadzenie, mając za zadanie uorganizowanie władz i wzniesienie gmachu wolności, musiało się składać z jednego organu, bo to mu dawało dosyć siły i sprawności. Ale nawet ten stopień siły obaliłby cały porządek, gdyby został utrzymany przez konstytucję.

[2]) *Tocqueville*, *Souvenirs* Paryż 1893, str. 269: «Opinja publiczna wypowiedziała się energicznie za jedną izbą, i to nietylko w Paryżu, ale we wszystkich prawie departamentach».

[3]) *Tocqueville*, Souvenirs, str. 270: «Główny dowód, który (Dufaure) tym razem przytaczał na obronę jedności ciała prawodawczego (a był to, zdaje się, najlepszy dowód, jaki mógł wymyśleć), polegał na tym, że u nas władza wykonawcza, ześrodkowana w ręku jednego człowieka, obranego przez lud, z pewnością zdobyłaby przewagę, gdyby obok niej postawić tylko władzę prawodawczą, osłabioną przez podział na 2 części».

rzewie sporu i walki bezlitośnej,—jak tego napróżno usiłował dowieść Tocqueville [1]). Utworzył się prąd, przychylny systemowi jednoizbowemu [2]) i zasadę jedności ciała prawodawczego przyjęto bez długich rozpraw.

Wszystko to są wskazówki nader pouczające, ale godzi się dodać, że za jednością zebrania przemawiają i argumenty racjonalne, doskonale znane Zgromadzeniom Ustawodawczym 1789 i 1848 r. Argumenty te zasługują na zbadanie osobne; można je sprowadzić do dwu głównych, z których jeden jest nawskroś teoretyczny, drugi wysnuty z danych praktycznych.

1°. W kraju, gdzie niema już arystokracji, gdzie króluje zwierzchnictwo narodu, jedna tylko istnieć może reprezentacja—reprezentacja owego zwierzchnictwa narodowego. [3]) Samo prawo, jak tego dowiódł Rousseau, może być tylko odbiciem woli narodu, wyrażonej przez większość wyborców politycznych. Ta wola w danej chwili i w danej kwestji albo jest gotowa, albo jej niema; więc i władza prawodawcza powinna być tak zorganizowana, aby wolę narodu oddawała z możliwą dokładnością. Dlatego niemożna dawać jednocześnie dwu sprzecznych jej wyrazów. Znaczyłoby to organizować coś niedorzecznego; tymczasem tak właśnie czynią ci, którzy tworzą dwa zgromadzenia prawodawcze, mogące zmusić kraj do wypowiedzenia jednocześnie *tak* i *nie*.

---

[1]) *Tocqueville*, Souvenirs, str. 270.

[2]) *Tocqueville*, Souvenirs, str. 272: «Przeciwko dwu izbom wypowiedzieli się też prawie wszyscy członkowie dawnych parlamentów. Większość przytaczała na poparcie swych głosów zmyślone powody, mające mniejsze lub większe pozory słuszności. Jedni dopatrywali się w Radzie Państwa owej przeciwwagi, którą uważali za niezbędną; drudzy obiecywali sobie, że potrafią skrępować jednolite zgromadzenie formami, których powolność uchroniłaby je przed własnym jego uniesieniem i nieoględnym pośpiechem».

[3]) Archives parlem., j. w. str. 569; Rabaud Saint-Étienne: «Zwierzchność jestto coś jednolitego i prostego, jestto bowiem zespolenie wszystkich bez wyjątku: więc i władza prawodawcza jest jednolita i prosta, i jeżeli zwierzchnik nie może być podzielony, to nie może być nią i władza prawodawcza: niema bowiem dwu, trzech lub czterech zwierzchników».

Jeżeli uznamy przesłanki tego rozumowania, to wynik będzie nieunikniony. Ale nie takie są zasady rządu reprezentacyjnego. Niewątpliwie naród jednolity i nieposiadający nierówności stanowych nie może mieć innego politycznego przedstawicielstwa, jak tylko reprezentację zwierzchności ludu; wynika stąd, że obadwa zebrania prawodawcze będą wyprowadzały swe pochodzenie i swe władze z owego zwierzchnictwa narodowego. Nie jest też prawdą, jakoby w rządzie reprezentacyjnym prawo było jedynie wyrazem woli narodu. Przeciwnie, cały system wspiera się na tej idei, że naród—zwierzchnik jest i uznaje siebie za niezdolny do formułowania swej woli w kształcie prawa. Pragnąc posiadać mądre, poważnie obmyślone i naukowo zredagowane ustawy, oddaje on obranym przez siebie przedstawicielom moc stanowienia ich, bez żadnych ograniczeń, w zastępstwie i w imieniu zwierzchnika. Ale ponieważ wykonywanie tak doniosłej władzy przez przedstawicieli może nie być wolnym od błędów i nadużyć, przeto naród powierza władzę prawodawczą nie jednemu, a dwu zgromadzeniom, których zgodna wola będzie konieczna do uchwalenia prawa, i które wskutek tego będą się nawzajem kontrolowały. To też skoro nastąpi pomiędzy niemi ta niezbędna, a niełatwo dająca się osiągnąć zgoda, można być prawie pewnym, że uchwalone prawo będzie sprawiedliwym, użytecznym i zgodnym z przeciętnym poglądem kraju, t. j. że odpowiada ono życzeniu narodu. Rozumniejszego, niż ten, systemu niema, a sprzeczność zdań jaka może powstać między zgromadzeniami, to zwykły objaw każdej pracy trudnej i prowadzonej po omacku.

2^0. Systemowi dwuizbowemu nieraz stawiano następujący zarzut praktyczny. Sysłem ten zbytnio wstrzymuje uchwalenie praw, i to nawet tych, których zasadnicza treść najmniej budzi wątpliwości; procedura wymaga nieraz kilku sesji prawodawczych, zanim zapadnie ostateczna uchwała. Druga izba staje na przeszkodzie reformom, na długo zamyka przed niemi wrota albo przyjmuje mocno obcięte

i tymsamym bezskuteczne. «Rozdwojone ciało prawodawcze— powiedział kiedyś Franklin—to, jakby wózek ciągniony w dwie przeciwne strony, przez jednego konia naprzód, przez drugiego wstecz [1])».

Fakt ten sam przez się nie ulega wątpliwości i po części godzien jest pożałowania; ale za taką cenę opłaci się kupić ogromne korzyści, jakie zapewnia system dwuizbowy. [2]) W dodatku, wspomniane niegodności, gdy im się zbliska przyjrzymy, wiele tracą na wadze i stają się niemal dobrodziejstwami. Nie jest bowiem dla narodu rzeczą ważną aby miał dużo praw, ale aby miał dobre prawa. Zbyt częste zmiany w ustawodawstwie, nawet gdyby się dawały logicznie usprawiedliwić, więcej przynoszą szkody, niż korzyści. Interesy, któremi kieruje się społeczeństwo, wymagają dostatecznej rękojmi, a tę może zapewnić tylko pewna stałość prawodawstwa. Doniosłym reformom największe grozi niebezpieczeństwo, gdy owoc ich zostaje zerwany wpierw zanim dojrzeje. Zagraża im prędkie odwołanie, ponieważ są płodem pracy pośpiesznej i zostały wprowadzone w dobie, gdy przeciętna opinja publiczna niedość się jeszcze z niemi oswoiła. To też trudności, jakie system dwu izb stawia nieopatrznym reformom, najczęściej okazują się zbawiennemi: sam opór zapewnia im zupełny tryumf, gdy wreszcie ulega przemożnemu parciu opinji publicznej. Nakoniec decyzje kompromisowe, będące nieraz wynikiem starć pomiędzy dwoma zgromadzeniami, częstokroć są w praktyce najlepsze. Światem rządzi mądrość kompromisowa, polityka przeciętna [3]).

---

[1]) *Story*, Commentaries, § 527.

[2]) *Bryce*, American Commouwealth, t. I, str. 180.—Boissy d'Anglas, Sprawozdanie, wygłoszone w Konwencie na posiedzeniu 5-go messidor'a, r. III: «Jeżeli zaohodzi wątpliwość, to w razie przyjęcia wniosku przez jedną izbę i odrzucenia go przez drugą powstanie nowy spór, ale gdyby nawet kilka razy odrzucono bezzasadnie jakiś projekt, bez porównania niebezpieczniejszą jest rzeczą posiadać o jedno złe drawo więcej, niźli o jedno dobre prawo mniej».

[3]) Aby usunąć starcia pomiędzy dwiema izbami, Konstytucja australska (sekc. 57) wprowadziła nowy system. Składają się nań dwa środki: 1° równoczesne rozwiązanie obu izb, nowe wybory 2° wspólne rozprawy, jeżeli pierwszy

V.

Zachodzi pytanie, jaka powinna istnieć różnica w składzie i funkcjach obu izb? O składzie drugiej izby, zwanej izbą wyższą w każdym kraju stanowi ustrój społeczny narodu, mniej lub więcej zupełnie dopuszczający zasadę zwierzchnictwa ludu. Tam, gdzie tę zasadę przyjęto w całej pełni wraz ze wszystkiemi jej nieuniknionemi i naturalnemi skutkami, druga izba zarówno jak i pierwsza musi być obieralną i wspierać się na zasadach jaknajpowszechniej-

---

środek nie dał pożądanych wyników. Należy jednak zauważyć, że system ten wskazuje na prawa uchwalone przez izbę deputowanych, a nie przez senat i nie daje się zastosować do praw przyjętych przez ten ostatni. Oto, jak brzmi sam tekst konstytucji. Jeżeli izba deputowanych uchwali proponowany wniosek, senat zaś odrzuci go lub pominie (fails to pass it) albo też uchwali go z poprawkami, których następnie nie dopuści izba deputowanych i jeżeli w przeciągu trzech miesięcy i izba deputowanych na tej samej sesji lub na następnej powtórnie przyjmie proponowany wniosek z poprawkami lub bez poprawek wprowadzonych, podsuniętych lub przyjętych przez senat, i senat ów wniosek odrzuci, pominie lub przyjmie z poprawkami, których potym nie przyjmie izba deputowanych, gienerał gubernator będzie mógł rozwiązać jednocześnie Senat i izbę deputowanych. Ale takie rozwiązanie nie może mieć miejsca w ciągu sześciu miesięcy, poprzedzających termin wygaśnięcia pełnomocnictw izby deputowanych. Jeżeli po takim rozwiązaniu izba deputowanych uchwali proponowaną ustawę z poprawkami lub bez poprawek wprowadzonych podsuniętych lub przyjętych przez senat i senat ów wniosek odrzuci, pominie lub przyjmie z poprawkami, których potem nie przyjmie izba deputowanych, gienerał-gubernator będzie mógł zgromadzić członków senatu i izby deputowanych na wspólne posiedzenie. Członkowie, obecni na wspólnym posiedzeniu, będą mogli obradować i głosować razem nad proponowaną ustawą w tej formie, w jakiej ostatnio proponowała je zba deputowanych oraz nad poprawkami, wniesionemi przez jedną z izb i nieprzyjętemi przez drugą, jeżeli takie poprawki miały miejsce, i z tych poprawek wszystkie, uchwalone absolutną większością ogółu członków izby deputowanych i senatu, będą uważane za przyjęte, ustawa zaś uchwalona absolutną większością głosów ogółu członków senatu i izby deputowanych wraz z przyjętemi w tenże sposób poprawkami będzie uważana za uchwaloną przez dwie izby parlamentu i winna być przedstawiona gienerał-gubernatorowi w celu uzyskania zgody królowej".—W ostatnim ustępie kryje się rodzaj fikcji prawnej: ustawa nie jest taką, jak byłaby przyjęta przez dwie izby.

szego głosowania. Wszędzie atoli i zawsze zdaje się jest pożytecznym, aby skład obu izb nie był jednakowy; jeżeli rzeczywiście mają być dwie izby muszą one być rozmaite. Zresztą prawidło to nie jest bezwarunkowo obowiązującym: dwie izby byłyby pożyteczne nawet przy jednakowym składzie. Sama siła ducha korporacyjnego doprowadziłaby, nakoniec, do ich zróżniczkowania. A to właśnie jest pożądanym, jeżeli instytucja ma wywierać swój wpływ zbawiennny.

Zaznaczona róznica istnieje oczywiście tam, gdzie druga izba ma za zadanie reprezentować osobną klasę lub pewne specjalne interesy. Trudniej wytworzyć ją w państwach jednolitych, jednorodnych i demokratycznych. Zresztą można ją osiągnąć i tam, sztucznie nadając jej kierunek naturalny. Izby, reprezentując każda li tylko zwierzchnictwo narodowe, mogą być duchowym uosobieniem jednego z wielkich prądów żywiołowych, wypełniających wszędzie i zawsze życie społeczeństwa — z jednej strony ducha postępu, z drugiej — ducha tradycji i zachowawczości. Nawet, gdy obie izby są elekcyjne, można otrzymać ten rezultat zapomocą środków najzupełniej legalnych i na pozór ubocznych. Pierwszym z nich będzie nierówna liczba członków. Zgromadzenie dwa razy mniej liczne od drugiego niechybnie wyrobi sobie nieco odmiennego ducha i dążności. Drugi środek — to różnica wieku: wymagając od drugiej izby wieku poważniejszego, zrobimy z niej naturalnie Senat w pierwotnym tego wyrazu znaczeniu, t. j. radę Starszych. Konstytucja francuska r. III ograniczyła się temi dwoma warunkami, chcąc wyodrębnić Radę Starszych, mianowaną przez tych samych wyborców, co i Rada Pięciuset[1]); co prawda, dodała do nich jeden jeszcze warunek,

---

[1]) Zdanie *Boissy d'Anglas*, wygłoszone w Konwencie d. 5-go messidor'a rok III: «Proponujemy tylko podzielić ciało prawodawcze na dwie rady, jednakowo i na jednakowy przeciąg czasu obierane przez naród i różnice się jedna od drugiej tylko liczbą i wiekiem członków. W radzie Pięciuset zawierać się będą myśli, że tak powiem, i wyobraźnia Rzeczypospolitej; Rada Starszych będzie jej rozumem».

doskonale odźwierciadlający w sobie ducha wieku XVIII: żądała, aby czterdziestoletni senatorowie byli ludźmi żonatemi, lub wdowcami [1]). Ale można pójść jeszcze dalej; można dać członkom jednego zgromadzenia dłuższy mandat, aniżeli członkom drugiego; dla wyborów do jednego zgromadzenia zakreślić większe okręgi, aniżeli do drugiego; stostosować do jednej izby system częściowego odnawiania, do drugiej—odnawianie całkowite. Można, nakoniec, przeprowadzać same wybory albo przez głosowanie proste, albo przez głosowanie wielostopniowe—o ile, ma się rozumieć, uznamy to ostatnie za legalne. W poszczególnych Stanach Unji amerykańskiej senat różni się wogóle od izby przedstawicieli następującemi rysami:

1°. Okręgi wyborcze dla wyborów do senatu są zawsze rozleglejsze, zazwyczaj dwa lub trzy razy większe od okręgów, obierających członków izby; liczba senatorów jest też odpowiednio mniejsza od liczby reprezentantów.

2°. Senatorowie są zwykle obierani na dłuższy przeciąg czasu, aniżeli deputowani. W 24 stanach są oni obierani na 4 lata, w jednym (New-Jersey) na trzy, w 11 na dwa i w dwu (Massachusets i Rhode Island) — tylko na rok jeden.

3°. Senat przeważnie zamiast zmieniać odrazu cały swój komplet, jak to się dzieje z izbą, odnawia się częściowo, przytym po upływie 4-ch lub 2-ch lat, połowa członków występuje zeń, i na ich miejsce wstępuje nowa połowa. Zapewnia to senatowi charakter ciągłości, którego nie posiada izba.

4°. W niektórych stanach wiek, wymagany od kandydatów do Senatu jest starszy aniżeli wiek, wymagany od kandydatów do izby przedstawicieli; nadto w jednym stanie (Delavare), aby mieć prawo obieralności, należy posiadać własność ziemską (freehold) przynajmniej o 200 ak-

---

[1]) Konstytucja 5-go fructidor'a r. III, art. 83. Nie wymieniam tutaj warunku dłuższego zamieszkania na terytorjum Rzeczypospolitej, art. 83, 84, 74,

rach, albo też majątekruchomy, lub nieruchomy wartości 1000 dolarów“ [1]).

Nowa konstytucja australska zdaje się dążyć do możliwie najzupełniejszego ujednostajnienia obieralności i składu dwu izb parlamentu związkowego. Zarówno senatorów jak deputowanych w każdym stanie obierają ci sami wyborcy (sekc. 8); ci mianowicie, którzy obierają izbę liczniejszą—o ile parlament związkowy nie zadecyduje inaczej (sekc. 30). Warunki obieralności do obu izb są te same (sekc. 16); ile że podobnież parlament związkowy nie wprowadzi tu jakiej zmiany, wystarcza w tym celu mieć skończone 21 lat (sek. 34). Najznaczniejsza różnica polega na tym, że deputowani są obierani na 4 lata, senatorowie zaś na sześć, że izba deputowanych zmienia swój skład całkowicie, gdy tymczasem senat odnawia się w połowie co trzy lata. Obecnie też stany dla wyborów deputowanych dzielą się na okręgi; przy wyborach zaś do senatu każdy stan (z wyjątkiem Queenslandu) głosuje jak jednolite kollegium; to wszakże może uledz zmianie w drodze prawodawczej [2]).

Czy różnica pomiędzy dwiema izbami powinna obejmować i ich atrybucje, prawa i funkcje? Niekiedy uznawano to za potrzebne; pogląd ten przedostał się do francuskiej konstytucji roku III. Aby nie robić drugiego zgromadzenia zwykłą kopją pierwszego, pracę prawodawczą podzielono pomiędzy dwiema izbami. Inicjatywa i obrady nad poszczególnemi artykułami miały należeć tylko do Rady Pięciuset. Zaś Rada Starszych mogła tylko przyjmować, lub odrzucać w całości projekty, uchwalone przez Radę Pięciuset [3]). Ale takie rozczłonkowanie pracy pra-

---

[1]) *Bryce*, American Commonwealth, I, str. 462.

[2]) W tym względzie konstytucja australska zdaje się, uległa wpływowi, francuskiej konstytucji roku III, stanowi bowiem (sekc. 24), że izba deputowanych ma być w miarę możności dwa raza liczniejszą od senatu. Mimowoli przychodzi na myśl Rada Pięciuset i Rada Starszych.

[3]) Zdanie *Boissy d'Anglas*, cyt. wyżej: «Chcielibyśmy też uchronić Radę Starszych przed niebezpieczną pokusą współzawodnictwa z Radą Pięciuset

wodawczej doprowadzone aż do przesady w konstytucji z r. VIII jest zdaje się, błędem. Pierwszeństwo musimy chyba oddać systemowi angielskiemu, który też ma za sobą doświadczenie: nadaje on obu izbom jednakie atrybucje prawodawcze i, tym samym, przyznaje im jednakowe znaczenie. Mówię, że w tym systemie obie izby posiadają jednakie atrybucje prawodawcze: właściwie jednak, równe prawa w zasadzie służą obu izbom tylko przy przedstawianiu projektów i ich uchwalaniu. Wszakże konstytucja, bynajmniej nie naruszając dualizmu, może nadać atrybucje innego rodzaju jednej tylko izbie. Takie specjalne atrybucje zawdzięcza izba lordów swemu historycznemu rozwojowi; to samo zastosowano według z góry powziętego planu do senatu Stanów Zjednoczonych: jest on nietylko izbą prawodawczą, lecz zarazem najwyższą Radą rządową, mającą głos w pewnych zarządzeniach władzy wykonawczej. Twórcom konstytucji amerykańskiej zdawało się, że te właśnie atrybucje posiadają szczególną wagę. Wreszcie francuskie ustawy konstytucyjne 1875 roku również nadały senatowi pewne atrybucje, wychodzące poza obręb prawodawstwa, z których jedne miały tylko znaczenie tymczasowe, inne stale do niego tylko należą.

---

w początkowaniu i uchwalaniu praw; ograniczyliśmy jej prawa i czynności w ten sposób, że nie mogąc nigdy proponować wniosków, będzie ona mogła tylko dawać sankcję uchwałom, przedstawionym jej, albo też odmawiać na nie zgody: nie będzie miała innego zadania, jak tylko badać rozważnie, które prawa należy przyjąć, a które odrzucić; sama zaś ani jednego wniosku nie będzie mogła zaproponować. Inny układ byłby niebezpieczny; niby nie dawało pewności, że partja, powstała w gronie Starszych nie zechce zdobyć popularności przesadnemi propozycjami i nie zacznie rywalizować w niedorzecznościach z tą Radą, którą powinna powściągać".

ROZDZIAŁ. IV.

Odpowiedzialność ministrów.

Istotnym warunkiem wolności politycznej jest odpowiedzialność władzy wykonawczej. Pod panowaniem prawa na niej ciąży obowiązek zapewnić wykonywanie ustaw; lecz przez to samo może ona usiłować łamać je i przekraczać. Prócz tego, ona to naturalnie decyduje w wielu kwestjach, których prawo nie zdołało zawczasu przewidzieć [1]) a sprawowaniu takiej władzy samowolnej mogą towarzyszyć i nadużycia i szkodliwe skutki.

Z drugiej strony odpowiedzialność będzie mrzonką nie do urzeczywistnienia, jeżeli ma się rozciągać i na najwyższego sprawcę (titulaire) władzy wykonawczej. W monarchji jestto rzeczą oczywistą; pociągnąć monarchę do odpowiedzialności za czyn nieprawny, lub zgubny dla kraju równałoby się złożeniu go z tronu, rewolucji. Podobnież, w rzeczypospolitej, gdzie dopuszczony jest podział władz i gdzie władza wykonawcza ma swego niezależnego wyobraziciela, odpowiedzialność głowy państwa nie większe ma widoki urzeczywistnienia. Aczkolwiek i w prawie i w praktyce możliwą jest rzeczą oskarżyć prezydenta przed upływem terminu jego władzy, byłoby to jednak przesileniem niemal równie gwałtownym i ciężkim, jak rewolucja, środkiem, którego można się chwycić tylko w ostateczności. Możliwą zatym jest tylko pośrednia, choć bardzo skuteczna odpowiedzialność sprawcy władzy wykonawczej: odpowiedzialność po upływie terminu pełnomocnictw prezydenta, i to tylko w tym wypadku, jeżeli konstytucja nie zabrania obrać go powtórnie.

Ale w każdym mniej więcej rozwiniętym rządzie wyobraziciel władzy wykonawczej nie może sam jeden robić

---

[1]) Patrz wyżej str. 21, 22.

wszystkiego i o wszystkim decydować. Musi koniecznie posiadać pewną liczbę wyższych, a bezpośrednio od siebie zależnych agientów, którzy są jego organami i każdy z nich stoi na czele pewnej gałęzi administracji, rozstrzyga i rozkazuje w imieniu osoby, piastującej władzę wykonawczą. Są to ministrowie w szerokim tego słowa znaczeniu; znajdujemy ich prawie we wszystkich państwach [1]). Ci ministrowie nie stoją już tak wysoko, żeby nie można było mówić o ich odpowiedzialności. Anglicy rozstrzygnęli zagadnienie o odpowiedzialności władzy wykonawczej, przenosząc ją z króla na ministrów; tymsamym zmuszeni zostali do przeniesienia prawa wydawania decyzji z króla na ministrów, ponieważ odpowiedzialność tam tylko może istnieć, gdzie dana jest swoboda postanowienia. Zrobili oni ministrów odpowiedzialnemi wobec sądów—za czyny nieprawne, a wobec izb, prócz tego, za proste błędy i czyny, przynoszące ujmę narodowi.

Takie rozwiązanie zagadnienia stało się jedną z zasad wolności nowoczesnej. Wszakże spotykamy, jako wyjątek, i rozwiązanie przeciwne, które składa całą odpowiedzialność na najwyższego sprawcę władzy wykonawczej; wobec tego staje się niemożliwą odpowiedzialność ministrów. Lecz taki stan rzeczy każe przypuszczać dwie nienormalne formy rządów: albo wyobraziciel władzy wykonawczej, wybierany przez ciało prawodawcze, może być przez nie odwołany, jak to było we Francji od r. 1871 do 1873 albo też głowa państwa, dyktator, lub cesarz, obrany przez naród, oświadcza, że jest wobec narodu odpowiedzialnym. Tak uczynił Ludwik Napoleon po zamachu stanu 1851 r.—naj-

---

[1]) Wyjątek stanowi tu Szwajcarja, gdzie władza wykonawcza przybrała postać kolegjalnych zarządów czyli dyrekcji; każdy ich członek stoi zarazem na czele wydziału lub departamentu; stosuje się to nietylko do dyrekcji kantonalnych, ale i do rady związkowej. Prezydent związku jest tylko członkiem rady federalnej i bywa obierany na rok jeden: wraz z godnością prezydenta zyskuje on pewne nowe prerogatywy, przeważnie honorowe, lecz nie przestaje być kierownikiem wydziału, na czele którego stał przed obiorem.

pierw, jako prezydent Rzeczypospolitej, potym jako cesarz [1]); wszakże odpowiedzialność taka istniała tylko na papierze. Pociągała ona za sobą jedyne następstwo prawne, mianowicie, dała możność głowie państwa czynić swe akty bezpośrednio zależnemi od narodu, zasięgając jego rady za pomocą plebiscytu. Ale takie zapytanie o radę całkowicie zależało od uznania władcy i miało miejsce tylko w chwili, uznanej przezeń za odpowiednią.

Anglja nie jest jedyną z pośród dawnych monarchji, która postarała się o zorganizowanie odpowiedzialności władzy wykonawczej, przenosząc ją na ministrów. Podobne próby znajdujemy i w innych krajach, zwłaszcza na Węgrzech; tam szły one równolegle z tą dorywczą i nieco nieporządną działalnością, która cechowała sejmy węgierskie [2]);—w Szwecji wzmiankowane próby dopięły swego celu [3]). Nawet we Francji, pomijając już śmiałe przedsięwzięcie Stanów Gieneralnych za króla Jana w r. 1356, w XVI wieku znajdujemy wypowiedziane wszystkie zasadnicze myśli [4]), na których spoczywa system odpowiedzialności ministrów. Ale zarówno w praktyce jak później w teorji wypracowała ją właściwie Anglja; od niej też zapożyczyły ją wszystkie inne ludy zachodu,

---

[1]) Konstytucja 14 stycznia 1852, art. 5; — konstytucja 20 maja 1870 art. 13.

[2]) *Juljusz Schwarcz*, Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen in England, Aragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden (1139—1748), Lipsk 1892, str. 56 i nast.

[3]) *Schwarcz*, j. w. 86 i nast., zarzuca Monteskjuszowi (str. 105), że nie znał i nie spożytkował faktów, odnoszących się do dziejów Szwecji. Zato inni publicyści francuscy XVIII wieku rzucili światło na porządki szwedzkie. Mably, który, jak wiadomo, w traktacie „De la législation on principes des lois“ ak wiadomo, każe Anglikowi i Szwedowi spierać się o wyższość ich urządzeń politycznych. Oto, jak mówi u niego Szwed, t. I, str. 262: „Pod tym względem rząd szwedzki wydaje się lepszym: myśmy odróżnili i odłączyli najzupełniej władzę prawodawczą od wykonawczej. Ambicja urzędników nie przyprawia nas o niepokój: oni rządzą nami, ale w ten sposób, jak my chcemy być rządzeni, a gdy zdradzają nasze nadzieje, karzemy ich“.

[4]) *Pierre Ayrault*, L'ordre, formalité et instruction judiciaire dont les Grecs et Romains ont usé és accusations publiques comparé an stil et usage de

Angielski system odpowiedzialności ministrów da się streścić w trzech następujących zasadach: 1⁰ nieodpowiedzialność monarchy, piastującego władzę wykonawczą; 2⁰ 2⁰ odpowiedzialność ministrów za każdy czyn nielegalny, lub tylko błędny i zgubny dla kraju, o ile sami go spełnili albo też przyłożyli do niego rękę, 3⁰ obowiązkowy udział ministrów w każdym akcie królewskim, będącym przejawem prerogatywy korony. Musimy zastanowić się szczegółowiej nad temi trzema założeniami.

1⁰. Ustanawiając nieodpowiedzialność monarchy, zwyczaj angielski dał tylko wyraz prawny prawdzie życiowej, o której wspominaliśmy powyżej: pociągnięcie króla do osobistej odpowiedzialności można urzeczywistnić tylko za pomocą przewrotu. Ale w Anglji znaleziono dla tej idei wyraz energiczny i nawskroś oryginalny: „Król nie może czynić źle“ [1]). Stąd też wyciągnięto następujący wniosek: żaden trybunał nie może sądzić czynów królewskich. Nawet wtedy, gdy monarcha popełnia przestępstwo, przewidziane przez prawo powszechne, czyny jego zasłania zasada nieodpowiedzialności. „Gdyby królowa“, powiada Dicey,

---

notre France, ks. I, art. 6, Nr. 23: «Prawdę powiedziawszy, najwłaściwszym sposobem dochodzenia swych praw na panującym jest pociągnąć do odpowiedzialności jego doradców. Jeżeli bowiem panujący pobłądził, to wina zawsze spada na jego radę, bądź dlatego, że ta doradzała nielegalne postępowanie, bądź że takowego nie odradzała, bądź wreszcie, że była mu zbyt powolną w sprawie niesłusznej. Sprzeciwia się to majestatowi królewskiemu, aby monarcha robił lub wykonywał coś własnoręcznie... Jego nogi, ręce, uszy, oczy—to pochlebcy słudzy, czeladź dworska, to też gdy oni zostają ukarani, zbrodnia ponosi karę w osobie swych sprawców; a jednocześnie ponosi ją panujący przez ukaranie swych złych członków“.—*La Roche—Flavin*, Treize livres des Parlaments de France, r. XIV, Nr. 2: „Nieraz widziano wielkich panów, posyłanych przez nie (parlamenty) na rusztowanie lub na szubienicę pomimo ułaskawiających listów królewskich. Wskutek tego nie wielu było śmiałków.., którzy ważyli się popełnić czyn karygodny, choćby na rozkaz despotycznego monarchy: taki bowiem rozkaz prędzej czy później bynajmniej nie uwalniał ich od kary, z chwilą kiedy sprawiedliwość odzyskiwała swój bieg swobodny“.

[1]) „The King can do no wrong“. Ob. *Dicey*, Introduction to the study of the law of the Constitution, wyd. III, str 24.

„zabiła własnoręcznie pierwszego ministra, żaden sąd nie mógłby rozpoznawać tej sprawy [1]). Z tego samego przypuszczenia prawnego wypływa inne nader ważne prawidło: nikt nie może powoływać się na rozkaz królewski, jako na usprawiedliwienie popełnionegn nielegalnego czynu: z punktu widzenia prawa podobny rozkaz nie istnieje [2]).

2^0. Drugie prawidło osobista odpowiedzialność ministrów posiada w prawie współczesnym formę reguły prawa powszechnego. „W Anglji", mówi Dicey, „idea równości wobec prawa i poddania się wszystkich klas jednemu i temu samemu, stosowanemu przez sądy zwyczajne, została doprowadzona do ostatecznych granic. U nas, każdy urzędnik, począwszy od pierwszego ministra i kończąc na policjancie (constable) lub poborcy podatków, podlega za każdy czyn, niezgodny z prawem, takiejże odpowiedzialności, jak każdy inny obywatel. Księgi sądowe (reports) obfitują w sprawy, w których urzedników osobiście pociągano przed sądy i skazywano na wynagrodzenie szkód i strat, wynikłych z czynności, przewyższających ich władzę prawną przy spełnianiu obowiązków urzędowych. Gubernator ko-

---

[1]) *Dicey*, j. w., str. 24. W gruncie rzeczy kryje się tu przeżytek pierwotnego stanu rzeczy z tych czasów, kiedy król angielski był władcą absolutnym, str. 28, 34. Sędziowie otrzymują odeń całą władzę, nie mogą sprawować jej wbrew jego woli.—*Por. Todd*, Parliamentary governement of England new edition abridged and revised by Spencer Walpole, Londyn, 1892, t. I, str. 121. Autor zresztą dodaje: «Wszakże ustawodawstwo postarało się o środek zaradczy przeciwko zamachom korony na prawa własności. Jeżeli np. ktoś utrzymuje, że król osobiście lub z tytułu swej godności dzierży jakąś posiadłość, do której poddany może rościć pretensje, albo też kwotę pieniężną, należną poddanemu od korony, jako dług lub wynagrodzenie szkód i strat, płynących ze złamania umowy,—oraz zawsze ilekroć brak środka, pozwalającego sprzeciwiać się koronie. Niepodobna przypuścić, aby korona świadomie brała udział w krzywdzeniu poddanego; może jednak popełnić czyn niesłuszny przez niewiadomość, przez nieuwagę swego odpowiedzialnego urzędnika. W takich razach słuszność wymaga, aby poddany mógł przedstawić monarsze z należnym uszanowaniem treść swojej skargi i starać się o zastosowanie odpowiednich środków zaradczych. Środek taki znany jest pod nazwą prośby o prawo (Petition of right).

[2]) *Dicey*, j. w. str. 25.

lonji, sekretarz stanu, oficer i wszyscy ich podwładni, nawet gdyby udowodnili, że działali według rozkazu władzy wyższej, odpowiadają za swe czyny narówni z każdą osobą prywatną, nie noszącą charakteru urzędowego [1]).

---

[1]) *Dicey*, Law of the Constitution, str. 181; — *Jenks*, An outline of English local government, Londyn, 1894, str. 14: „Zarząd lokalny w Anglji jest legalny, a nie despotyczny. Żadna instytucja miejscowa, żaden urzędnik nie może robić tego, do czego go prawo wyraźnie nie upoważnia. Jeżeli ktoś utrzymuje, że taka instytucja lub urzędnik popełnia czyn, którego osobie prywatnej nie wolno popełnić, to strona oskarżona winna przytoczyć na swą obronę wyraźny przepis prawny. Ogólnikowe powoływanie są na władzę dyskrecjonalną nie wystarcza za obronę i usprawiedliwienie. Co więcej, oskarżonego sądzić będą te same sądy i zupełnie w ten sam sposób, jak i osobę prywatną. Jeżeli oskarżenie zostanie dowiedzione, to nietylko wyższa władza hierarchiczna udzieli mu nagany lub złoży go z urzędu, ale prócz tego sąd skaże go na odpowiednią karę. Prawo to rozciąga się i na organy rządu centralnego i niedopuszcza prawie żadnych wyjątków; słusznie też uchodzi za jedną z cech wyróżniających angielskiego systemu politycznego. Postępowanie najwyższego zgromadzenia, t. j. „królowej w parlamencie", z punktu widzenia prawnego oczywiście nie może być przedmiotem sporu; ale czyny wszystkich innych urzędników i organów rządu mogą być kwestjonowane narówni z czyn zwyczajnego obywatela. Przypuśćmy, że sekretarz stanu dla jakiejś wyższej racji, ale bez upoważnienia prawnego, pogwałci nietykalność czyjegoś domu, dokonywując w nim rewizji papierów. Zato można go będzie pociągnąć do odpowiedzialności z tytułu trespass (wtargnięcie do cudzej posiadłości), podobnie jak pierwszego lepszego węglarza. Prawidło to jednak, posiada autor, nie jest bezwzględne i dopuszcza wyjątki, które znacznie zmniejszają jego doniosłość; niektóre z nich Jenks przytacza w dalszym ciągu swego wybitnego dzieła. A więc (str. 183) „konstabla policyjnego (policeman) prawo broni przed wszelkim ściganiem, jeżeli tenże działa na mocy rozkazu (warrant) sędziego i to nawet wtedy, gdyby sam rozkaz był nieprawnym. Policjant ma prawo aresztować bez rozkazu sędziowskiego każdą osobę podejrzaną o spełnienie zbrodni (felony), i jeżeli działa w dobrej wierze, nie ma obowiązku wynagrodzenia szkód i strat, chociażby się okazało, że domniemana zbrodnia nie została spełniona. Prócz tego (str. 161) „Prawo osłania niezwykłą opiekę sędziego pokoju. Niemożna wytoczyć przeciwko niemu skargi dlatego tylko, że źle (wrongly) skorzystał z nadanej mu przez statut władzy dyskrecjonalnej. Aby wygrać sprawę, powód musi udowodnić, że sędzia działał bez ważnych powodów i niesumiennie. Prawo zupełnie niedopuszcza akcji przeciwko sędziemu pokoju z powodu czynów, spełnionych na rozkaz sądu wyższego, ani z powodu wydania rozkazu (warrant) aresztowania lub zajęcia

Ale to odpowiedzialność wobec prawa powszechnego, która zresztą dotyczy tylko czynów, przeciwnych prawu, nie jest najdawniejszą formą odpowiedzialności ministerjalnej. W owej odległej epoce, gdy ta odpowiedzialność powstawała dopiero, była ona bardzo słabym orężem przeciwko naczelnym dostojnikom królestwa, orężem, który bardzo łatwo mógł się stępić. Zwyczajni sędziowie nie znaleźliby wtedy władzy, koniecznej do ich sądzenia. Ażeby ich dosięgnąć, trzeba było zupełnie specjalnej jurysdykcji i osobnej procedury. Potrzebnych środków dostarczyła praktyka tak zwanych impeachments. *Impeachment* jest to ni mniej ni więcej tylko oskarżenie ministra przez izbę gmin przed izbą lordów, która wtedy wydaje wyrok w charakterze sądu. Praktyka ta datuje się od XIV stulecia, teorja zaś, jak wiele innych teorji angielskich, wyrosła na gruncie całego szeregu precedensów. W sprawie tej, jak w innych, izba gmin powzięła inicjatywę dopiero z poduszczenia lordów; kiedy jednak taki sposób postępowania wszedł w zwyczaj, prawnicy postarali się uzasadnić go za pomocą reguł ogólnych. Kompetencji izby lordów nie trudno było udowodnić [1]), albowiem izba wyższa od samego początku, od czasów kiedy była jeszcze Wielką Radą (Magnum Concilium), zachowywała nieustannie najwyższą władzę sądową. Wiemy, że tradycyjnie szły do niej skargi na najwyższych dygnitarzy państwa [2]). Pozostawała tylko

---

(distress), jeżeli instancja apelacyjna uznała rozkaz za uprawniony. Nawet wtedy, gdy powód skarży się na zupełnie nieprawny czyn sędziego, może on dochodzić swej pretensji dopiero wtedy, gdy wyższa władza formalnie skasuje postanowienie sędziego". Wreszcie (str. 122) „Członkowie urzędu sanitarnego są wyjęci z pod odpowiedzialności za wszystkie czyny spełnione bona fide przy sprawowaniu swej funkcji publicznej i za zgodą najbliższej władzy zwierzchniej".

[1]) *Dicey*, Law of the Constitution, str. 302: „Wprawdzie w niektórych razach jedynym środkiem represyjnym przeciwko postępowaniu ministra bywa impeachment. Ale też impeachment, stanowi normalny, choć rzadko używany rodzaj procedury legalnej przed właściwym sądem, t. j. przed izbą wyższą parlamentu".

[2]) Patrz wyżej, str. 125.

przyznać izbie gmin prawo oskarżenia; co też z łatwością dało się sprowadzić po zasad prawa powszechnego. Rzeczywiście prawo angielskie brało za podstawę wszelkiego ścigania karnego oskarżenie, wniesione przez wielkie jury albo jury oskarżające, które perjodycznie odbywało posiedzenia we wszystkich hrabstwach królestwa. Przytym, izba gmin była nadewszystko przedstawicielką hrabstw; więc można ją było uważać za wielkie jury całej Anglji [1]). Cokolwiekbądź, w r. 1736 za panowania Edwarda III impeachment poraz pierwszy ukazuje się w Anglji, i odtąd za następnych królów spotykamy częste przykłady jego stosowania [2]). Za czasów Tudorów impeachment przestaje funkcjonować [3]), wraca za Stuartów i staje się potężnym narzędziem walki w ręku izby gmin. I oto jurysdykcja o charakterze nawskroś politycznym właśnie przez ten swój charakter zrodziła w Anglii odpowiedzialność ministrów.

---

[1]) *Blackstone*. Commentaries, t. VI, r. XIX, Nr. 1: *Stubbs*, Constit. History, Nr. 286 z powodu pierwszego przykładu parlamentarnego oskarżenia w r. 1376: „Jako wielkie jury narodowe, przysięgli sędziowie praw narodowych i pretensji, lordowie przystąpili do jednej z najwyższych a zarazem najniezbędniejszych swych czynności".

[2]) *Stubbs*, j. w. Nr. 266, 286; —*May* j. w. str. 55. —*L. O Pike*, A Constitutional History of the House of Lords, str. 178, 204 i nast.; 228 i nast. W r. 1396 gminy w pełnym parlamencie zaniosły do króla protest, w którym obstawały przy swym prawie oskarżenia (impeach) każdego angielskiego poddanego, kiedykolwiek uznają to za potrzebne.

[3]) *L. O. Pike*, j. w. str. 228: „Jeżeli za Henryków IV i VI zdarzały się jeszcze wypadki oskarżeń parlamentarnych (impeachments), to pomijając sprawę biskupa londyńskiego w r. 1534, nasuwającą pewne wątpliwości co do swej natury, od r. 1449, kiedy impeachment dosięgało ks. *Suffolka*, aż do roku 1621 (kiedy oskarżony został Giles Mompesson) izba lordów ani razu nie sądziła dostojników państwa". Zdaniem autora oskarżenie parlamentarne zupełnie popadło w niepamięć; jedną z przyczyn tego było zlanie władzy prawodawczej z sądową, które zawsze w większej lub mniejszej wierze cechowało izbę lordów. W okresie tym przeciwko wszelkim przestępcom politycznym stosowanoby raczej Act of attainder, niż impeachment.

Jednakże impeachment miało dwie słabe strony. Po-pierwsze, ponieważ było procedurą, właściwom sprawom karnym, więc można go było używać tylko wtedy, gdy postępowanie ministra było wykroczeniem przewidzianym przez prawo karne (an indictable offense). Atoli, w XVII wieku odstąpiono od surowych wymagań logiki i zaczęto stosować parlamentarne oskarżenie nawet do aktów, które same przez się nie stanowiły przestępstw, lub wykroczeń, a były tylko poważnemi błędami, szkodliwemi dla kraju, jak np., zawarcie oczywiście niekorzystnego traktatu, lub doradzenie go. Odtąd uciekano się do impeachment wtedy, gdy żądano, aby minister zdał sprawę z tego, czy sprawiedliwe, uczciwe i pożyteczne były rządy [1]). W takich wypadkach izba lordów miała zupełne prawo wypowiadać swe zdanie zarówno co do samego faktu, jak i co do kary [2]). Zresztą, parlament, gdy chciał ugodzić w swych przeciwników i wrogów ojczyzny, miał do rozporządzenia inny środek, niemniej energiczny a jeszcze bardziej despotyczny — tak zwany Bill of attainder. Bil był przykładem zastosowania w praktyce uznanej wszechwładzy parlamentu a zarazem najzupełniejszego zlania w jedno władzy prawodawczej i sądowej, krzyczącym pogwałceniem najpierwszych zasad sprawiedliwości. Przyznawano, że akt parlamentu, t. j. uchwała obu izb, zatwierdzona przez króla, może dotykać życia, lub majątku jednostki, karząc ją w dowolny sposób (zwykle — śmiercią i konfiskatą dóbr) chociażby w chwili spełnienia inkryminowanych czynów żadne prawo nie przewidywało tego rodzaju przestępstwa i nie groziło za nie karą. Niekiedy Act of attainder zastępował impeachment, jeżeli oskarżony (impeached) odmawiał odpowiedzi

---

[1]) *Gneist*, Englische Verfassungsgeschichte, § 37, str. 601; — *Todd Walpole*, t. I, str. 54.

[2]) I dawniej, gdy impeachment wszczynano z powodu rzeczywistej zbrodni, karanej na zasadzie prawa i nie karą śmierci, nie bez walki ustaliła się zasada, że izba lordów ma całkowitą swobodę wyboru i określania stosowanej kary;— *L. O Pike*, j. w., str. 230, 231.

na zarzuty i ukrywał się przed ręką sprawiedliwości. Odnośny bil wnoszono, uchwalano jak zwykłe prawo. Bo też był on istotnym prawem, działającym wstecz i ohydnie wyjątkowym [1]).

Impeachment posiadało inną jeszcze słabą stronę. W Anglji, jak niegdyś we Francji, król miał prawo ułaskawienia i amnestji, dotykającej nawet pojedyńczych tylko osób (reprieve and pardon). Prawem tym mógł się posługiwać, ilekroć chciał ocalić ministra, przeciw któremu skierowano impeachment: uznając przestępstwo, mógł je w ten sposób prawnie umorzyć, niwecząc jednocześnie oskarżenie i karę. Ale Akt Sukcesyjny (Act of Settlement) odebrał królom tę prerogatywę: głosił, że w celu odwrócenia podniesionego przez gminy impeachment—niewolno powoływać się na żaden akt ułaskawienia, choćby zaopatrzony w wielką pieczęć królewską [2]).

Oskarżanie ministrów przez izbę obieralną należy do owych ogólnych rysów, które wolne narody zapożyczyły od Anglików i wpisały do swych konstytucji. Godzono się z odpowiedzialnością karną ministrów nawet wtedy, gdy dla różnych powodów nie uznawano ani ich odpowiedzialności politycznej, ani cywilnej — przed sądami prawa powszechnego. Jurysdykcja jest odmienną w każdym kraju: jeżeli istnieją

---

[1]) *Blackstone*, Comment t. IX, r. XIX, Nr. 1: *Anson* j. w. t, I, [3], str. 355: „Takie prawodawcze pod względem formy w istocie zaś sądowe uchwały, znane są pod nazwą acts of attainder albo ofpains and penalties. Akt parlamentu, jak wiemy, mocen jest wszystko postanowić. Może nazwać wykroczeniem taki czyn, króry w chwili spełnienia nie wykraczał przeciw żadnemu prawu obowiązującemu. Wymyślonego w ten sposób winowajcę może skazać na taką karę, jakiej żaden sąd niema prawa nałożyć. Przytym procedura podobna jest do prawodawczej".

[2]) Art. 3 w końcu; por. *Todd-Walpole*, t. I str. 55 (przekł. franc. t. I, str. 87). Blackstone i inni prawnicy tłumaczyli ten tekst, jako zniesienie prawa udzielania amnestji, ale nie prawa ułaskawiania po wydanym wyroku potępiającym.

dwie izby, obowiązki sędziego wielekroć pełni izba wyższa; to znów spełnia je osobny sąd najwyższy w różnolite przyobleczony kształty. Wszędzie jednak system angielski bywa odtwarzany z większą lub mniejszą dokładnością. W Stanach Zjednoczonych zachował on swą postać i nazwę angielską: jest to impeachment, wytaczane przed Senat przez izbę przedstawicielską. Dotyczy ono zresztą nietylko ministrów ale i prezydenta, wiceprezydenta, tudzież wszystkich urzędników cywilnych Unji. [1]). Rzecz to zrozumiała, ponieważ, jak ujrzymy dalej, w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych odpowiedzialność ministerjalna żadnej prawie nie gra roli.

We Francji system angielski, przystosowany do całokształtu ustawy, panuje we wszystkich konstytucjach, poczynając od 1791 roku Znajduje on miejsce nietylko w tych konstytucjach, które dopuszczają polityczną odpowiedzialność ministrów (karty 1814 i 1830 r.,) Akt Dodatkowy do konstytucji Cesarstwa, Konstytucja Cesarska 1870 roku i Ustawy Konstytucyjne 1875 r.), ale i w tych, które ową odpowiedzialność odrzucają, (jak Konstytucje 1791 roku, III roku i 1848) [2]), wszedł wreszcie przynajmniej formalnie nawet do tych konstytucji, które wyraźnie zmierzają do zwolnienia władzy wykonawczej od kontroli izb: do konstytucji r. VIII, senatus consultum 28 floréal'a XII r. gdzie jest znacznie osłabiony i utrudniony (art. 101, 110

---

[1]) Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art: 2, sekc. 4: „Prezydent, Wiceprezydent i wszyscy urzędnicy cywilni Stanów Zjednoczonych winni być złożeni z urzędu po oskarżeniu i przekonaniu o zdradę stanu (treason), przekupstwo (bribery) tudzież i inne ważne zbrodnie i wykroczenia (misdemeanours). Przepis ten raz tylko był stosowany przeciw ministrowi, który też wręczył prezydentowi dymisję, zanim jeszcze zapadła uchwała o oskarżeniu go i wskutek tego został uniewinniony. *Bryce*, American Commonwealth, t. I [4], str! 86 przyp. 2, przekł. franc. t. I. str. 165. Ob. listę impeachments od czasu wprowadzenia Ustawy Stanów Zjednoczonych u *Th. Hudson Mc. Kee*, A manuel of congressional practice, 1892, str. 100.

[2]) Wątpliwości budzi kwestja, czy konstytucja 1848 r. uznawała odpowiedzialność polityczną ministrów.

i nast.), a nawet konstytucji 14 stycznia 1852 r. (art. 13), która nadaje Senatowi prawo oskarżenia ministrów przed Sądem Najwyższym.

Wszelako Anglicy utrzymują, że instytucja ta, która niegdyś uchodziła za tak doniosłą, iż przeszła kolejno do wszystkich konstytucji nowoczesnych, obecnie wyszła już z użycia [1]). W ciągu przeszło stu lat ubiegłych stosowano impeachment tylko dwa razy: przeciwko Warren Hastingsowi w r. 1788 i przeciw lordowi Melville w r. 1805. Odtąd ani razu nie uciekano się do tej procedury. Przyczyna tego jest nader prosta. Odpowiedzialność polityczna ministrów w rządzie parlamentarnym uczyniła stary oręż zbytecznym i pozwoliła mu zardzewieć. Środki zapobiegawcze zastąpiły środek karzący: izba gmin, mogąc dowoli obalać ministrów, nie ma potrzeby ich oskarżać. Do tego samego rezultatu dochodzą z konieczności wszystkie kraje, które przyjęły parlamentarny system rządów [2]).

3°. Trzecie prawidło żąda udziału ministra w każdym akcie, będącym objawem woli monarszej. W Anglji nieotrzymało ono formy zasady ogólnej, a osiągnęło cechę powszechności dopiero z czasem i ustaliło się przez rzadkie zrazu, potym coraz częstsze używanie. Jak wiele innych ważnych zasad angielskiego prawa konstytucyjnego powstało ono z zagadnienia natury formalnej. Anglicy wprowadzili u siebie w całym szeregu wypadków regułę, że wyraz woli królewskiej aby stać się prawnie obowiązującym powinien otrzymać formę aktu pisanego, zaopatrzonego w pewne pieczęci; każdą z takich pieczęci według zwyczaju przechowywał jeden z najwyższych dostojników lub mini-

---

[1]) *Dicey*, Law ot the Constitution, str, 302: „Chociaż w r. 1805 miało impeachment jeszcze miejsce, dziś można je uważać za wyszłe z użycia". *Burgess* Political science, t. II str. 344. Ostatnie impeachment zostało wniesione w latach 1805—6 przeciw lordowi Melvill'owi. Niepomyślny przebieg próby oskarżenia lorda Palmerstona w r. 1848 dowodzi, że procedura ta w systemie angielskim zupełnie niemal wyszła z użycia".

[2]) Por. *Burgess*, Political science, t. II, str. 357.

strów, który wyłącznie przykładać ją miał prawo; przykładając zaś pieczęć, wykonywał akt osobisty i tymsamym brał na siebie osobistą odpowiedzialność. W ten sposób Anglicy dopięli tego, że zawsze był ktoś, kto odpowiadał za każdy akt monarszy, mający przybrać postać piśmiennej i zaopatrzonej w pieczęci decyzji [1]). Nie poprzestając wszakże na tym, uczynili oni udział ministra obowiązkowym nawet w tych aktach woli króla, które nie posiadają znaczenia prawnego i są wypowiadane w rozmowie lub w oświadczeniu ustnym, a mimo to mogą narzucić koronie pewne zobowiązania. Dlatego też „sekretarz stanu do spraw zagranicznych obowiązkowo musi być obecny przy każdym spotkaniu zwierzchnika z ministrem państwa obcego, wszelkie prywatne stosunki króla angielskiego z ministrami zagranicznemi sprzeciwiają się duchowi i praktyce konstytucji brytańskiej" [2]). Akty, mające na pozór najbardziej osobisty charakter, jak ułaskawienie, udzielenie amnestji, są wykonywane nie inaczej, jak przy współudziale i za zgodą ministra [3]). Powstała stąd ogólna zasada, która brzmi jak następuje: król nigdy nie może działać sam [4]).

Lecz nie dosyć na tym. Zwyczaj stopniowo wprost zakazał królowi pewnych aktów, a więc nie może on ich wykonywać nawet przy współudziale ministra. „Jakkolwiek wobec prawa król zawsze jest jakgdyby obecny w sądzie, mimo to nie stoi on ponad prawem i osobiście nie może rozstrzygać żadnej sprawy cywilnej, ani karnej: może to czynić li tylko za pośrednictwem swych sędziów [5]). Podczas

---

[1]) *Dicey*, j. w. str. 301;—tegoż The privy Council, str. 34 i nast.;—*Anson*, j. w. t. II, str. 43 i nast.

[2]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 83—84;—przekł. franc. t. I, str. 131, 132.

[3]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 85: „Nawet z prerogatywy ułaskawiania król nie może teraz korzystać inaczej jak tylko zgodnie ze wskazówkami ministrów.

[4]) „The king cannot act alone". *Anson*, t. II, str. 41, *Todd-Walpole*, t. I, str. 81, cytując mowy lordów Erskine'a i Hollanda: „Władza królewska nie może działać inaczej jak przy współdziale ministra, któryby wziął na siebie odpowiedzialność".

[5]) *Todd-Walpole* t. I, str. 85, przekł. franc., t. I str. 133.

rozpraw w izbie lordów nie może być obecnym nawet w charakterze widza, chociaż dawniej często bywał im przytomny. „Zwyczaj ten, którego prawidłowość jest wątpliwa, a który mógł służyć królowi do wywierania swej władzy i wpływu na obrady, rozsądnie został zarzucony“ [1]). Król nie może osobiście kazać kogoś aresztować [2]); nakoniec: „lubo monarcha jest uważany za głowę siły zbrojnej W. Brytanji, od czasów Jerzego II ani jeden król angielski nie dowodził osobiście wojskiem na wojnie. „Inne postępowanie, powiada jeden z najnowszych badaczy konstytucji angielskiej, nie odpowiadałoby nowoczesnym zwyczajom parlamentarnym [3]).

Całokształt tych reguł stanowi sieć, której węzły powoli zacieśniają się do tego stopnia, że nie przepuszczają już żadnego objawu i tak już skrępowanej woli królewskiej. System to nadzwyczaj zawiły, oryginalny i właściwy wyłącznie duchowi angielskiemu. Chcąc przenieść odpowiedzialność ministrów do pierwszej konstytucji francuskiej, musiano to wszystko uprościć. Zatrzymano się na jednym prawidle, który Anglicy wysnuli z całego swojego systemu: że własnoręczny podpis królewski na każdym akcie musi być kontrsygnowany przez sekretarza stanu. Prawidło to wydawało im się zupełnie wystarczającym; oto w jakiej formie wyraża je Konstytucja 1791 r. „Żaden rozkaz królewski, nie podpisany przez monarchę i nie kontrasygnowany przez ministra lub zarządzającego departamentem, nie może być wykonany [4]). Taką samą prawie formułą

---

[1]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 86 przekł. franc. t. I, str. 134.

[2]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 81. „Lubo król jest krynicą sprawiedliwości, uważano za stosowne nie więzić nikogo na rozkaz króla, ponieważ żaden minister nie bylby zato odpowiedzialnym przekł. franc., t. I, str. 127. Pochodzi to niewątpliwie stąd, że żaden minister nie ma prawa podpisać podobnego rozkazu.

[3]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 86; przekł. franc, t. I, str. 135.

[4]) Tytuł III, r. II, sekcja 4, art. Konstytucja zgodnie z tradycją angielską dodaje: „Rozkaz królewski czy to ustny, czy piśmienny w żadnym razie nie może uwolnić ministra od odpowiedzialności“.

przyjęła ustawa konstytucyjna 25 lutego 1875 r., której art. 3 brzmi jak następuje: „Każdy akt prezydenta Rzplitej winien być kontrsygnowany przez ministra“, szczególna rzecz jednak, że inne konstytucje francuskie z wyjątkiem trzech, nie zawierają tego przepisu. Znajdujemy go w konstytucji VIII r. [1]), w akcie dodatkowym do konstytucji Cesarstwa [2]), w konstytucji 1848 r. [3]); zato niema go w konstytucji 1852 r., [4]), gdzie zresztą byłby całkiem zbyteczny, ani w konstytucjach drugiego Cesarstwa; niema go też w kartach 1814 i 1830 r., gdzie brak ten więcej może dziwić. Zresztą w praktyce akty władzy wykonawczej zawsze nosiły tę kontrsygnaturę; według tej reguły postępowano jeszcze przed rewolucją, kiedy sekretarz stanu kładł swój podpis zawsze po królu i „z królewskiego rozkazu“ (par le roi). Ale wówczas był to zwykły przepis administracyjny, który miał zapewnić wykonanie woli monarszej.

Wyraźna reguła, stanowiąca, że każdy akt głowy państwa musi być kontrsygnowany przez ministra, pod względ-

---

[1]) Art. 55: „Żadne rozporządzenie nie może dojść do skutku, jeżeli nie jest podpisane przez ministra“.

[2]) Art. 88: „Wszystkie rozporządzenia rządowe winny być kontrasygnowane przez ministrów właściwych wydziałów“.

[3]) Art. 67: „Akty Prezydenta Rzplitej, z wyjątkiem tych któremi mianuje i odwołuje ministrów są ważne wtedy tylko, gdy zostały kontrasygnowane przez ministra“.

[4]) Ob. jednak dekret d. 22—27 stycznia 1852, wprowadzający ministerjum stanu: „Ma być ustanowione ministerjum stanu, które posiadać będzie następujące atrybucje: kontrasygnata dekretów o nominacji ministrów, o nominacji prezydentów Senatu i ciała prawodawczego tudzież senatorów, dekretów, wyznaczających im uposażenie, dekretów o nominacji członków Rady Państwa; kontrasygnata dekretów, za pomocą których prezydent sprawuje swą władzę na mocy artykułów 24, 28, 31, 46, i 56 Konstytucji, oraz tych dekretów, które dotyczą spraw, nie nadanych specjalnie żadnemu z ministrów“.—Dekret d. 17 — 22 lipca 1869, znoszący urząd ministra stanu: „Art. 2. Kontrasygnata dekretów o zamianowania ministrów, członków Rady prywatnej i Senatu należy do atrybucji wielkiego pieczętarza (garde des sceaux)... — Art. 3. Kontrasygnata dekretów, dotyczących nominacji członków Rady Państwa należy do atrybucji ministra, przewodniczącego w Radzie Państwa“.

dem ograniczenia osobistej działalności króla, posiada mniej rozległe zastosowanie, aniżeli reszta zasad angielskich. Dotyczy ona tych tylko aktów woli, które mają określoną formę i znaczenie prawne, wszystkie inne pozostawiając na uboczu. Dalej wszelako przekonamy się, że dzięki rządom parlamentarnym ministrowie odpowiadają i za inne zarządzenia wykonawcze, jeżeli tylko wiedzieli o nich.

ROZDZIAŁ V.

Rządy parlamentarne, czyli gabinetowe.

Rządy parlamentarne—to odpowiedzialność ministrów, posunięta do ostatnich granic. Powstały one w Anglji, ale niebawem obeszły wszystkie wolne kraje Europy. Parlamenty posiadają nietylko Anglja i jej kolonie, ale i Francja, Belgja, Holandja, Włochy, Hiszpanja, Austro-Węgry, Grecja, Rumunja, Szwecja, Norwegja i Danja—że wyliczymy tu tylko główniejsze. Z pośród państw, które wprowadziły u siebie rządy przedstawicielskie, otwarcie odrzucają system parlamentarny tylko w Ameryce Stany Zjednoczone i republiki Środkowej oraz Południowej Ameryce, które od nich zapożyczyły swe konstytucje; w Europie demokracja szwajcarska, państwo niemieckie i znaczna część składających je monarchji. Rządy parlamentarne przyjęły się nasamprzód na gruncie monarchji konstytucyjnej. Ale przykład Francji dowiódł, że dadzą się one najzupełniej pogodzić z republikańską formą rządu. Jest nawet rzeczą prawdopodobną, że, jeżeli monarchje europejskie, oparte na tym systemie, ulegną kiedykolwiek takim samym przemianom, jakim uległa Francja i przekształcą się w rzeczypospolite, to również będą rzplitemi parlamentarnemi.

Zakładam sobie wyłożyć tu punkty następujące: 1°. jakie są zasadnicze podstawy rządów parlamentarnych, 2°, jak się one rozwinęły w Anglji; 3° jakie były koleje ich losów we Francji.

§ 1. *Logika rządów gabinetowych; ich rozwój w Anglji.*

I.

Rządy parlamentarne, zwane przez Anglików najczęściej rządami gabinetowemi, każą się przedewszystkim domyślać systemu reprezentacyjnego, którego odmianę stanowią. Każą się też domniemywać prawnego rozdziału władzy prawodawczej od wykonawczej, z których każda ma organ własny i niezależny. Władzę wykonawczą wraz ze wszystkiemi jej prerogatywami otrzymuje głowa państwa, monarcha lub prezydent rzplitej. W jego imieniu i z jego rozkazu są wykonywane wszystkie akty, należące do funkcji tej władzy. Ale jeśli nie wszystkie, to przynajmniej najważniejsze z tych aktów muszą być uprzednio umówione i zdecydowane przez ministrów, stanowiących uchwały zbiorowo, jako ciało obradujące. Z drugiej strony sprawca władzy wykonawczej ma wyraźne i formalne prawo mianowania i oddalania ministrów; ale istotna władza jego zwłaszcza w obiorze członków gabinetu podlega całemu szeregowi prawideł i warunków jakim ma odpowiadać ministerjum; prawidła te i warunki stanowią samą istotę rządów parlamentarnych. Najważniejszych prawideł jest trzy:

1°. Ministrowie winni być wybrani ze stronnictwa, posiadającego większość w parlamencie, albo, jeżeli istnieją dwie izby, to przynajmniej w izbie deputowanych. Jestto nieuniknione następstwo tego, że ministrowie, jak dalej zobaczymy, odpowiadają wobec izby za wszystkie swe czynności. Przytym prawidło to, lub nie jest wprost przewidziane przez ustawy państwa i nawet nie zawsze bywa zachowywane, wypływa jednak z logiki systemu, że ministrowie sami muszą być członkami parlamentu, łącząc w ten sposób funkcje prawodawcze z czynnościami najwyższych sprawców władzy wykonawczej. Dlatego też zazwyczaj do ministerjum bywają powoływani przywódcy większości w izbach, a zwła-

szcza większości w izbie deputowanych [1]). W naszych czasach niejednokrotnie przedstawiano nawet takie mianowanie ministrów za prawdziwy, chociaż nie przyobleczony w formy, obiór ich przez przez izbę przedstawicielską. Najdalej, zdaje się, poszedł w tym kierunku Bagehot w swej znakomitej książce o konstytucji. Oto jak wyraża się on, mówiąc o Gabinecie: „Przez nowy ten wyraz rozumiemy komisję ciała prawodawczego, obieraną do sprawowania władzy wykonawczej. Ciało prawodawcze liczy wiele komisji, ale gabinet jest najważniejszą ze wszystkich. Do tej najprzedniejszej komisji izba obiera ludzi, którzy cieszą się największym jej zaufaniem. Nie obiera ich wprawdzie bezpośrednio, ale jest niemal wszechmocną w pośrednim ich obiorze. Sto lat temu wybór ministrów należał faktycznie do korony, aczkolwiek kierunek polityki już nie od niej zależał... Można jednak przyjąć za ogólną zasadę, że pierwszego ministra obiera zgromadzenie prawodawcze; bez wyjątku zawsze bywa nim ten, kto pod wielu względami rzeczywiście zajmuje stanowisko pierwszego ministra, t. j. leader izby gmin. Wśród stronnictwa, posiadającego przewagę w izbie gmin, głównym odłamie zgromadzenia prawodawczego, prawie zawsze znajduje się człowiek, wyraźnie uznany przez partję za swego wodza a tym samym za rządcę kraju. W Anglji, jak i w Ameryce, najwyższy urzędnik jest osobą obieralną. Jest jednak pewna różnica pomiędzy pierwszym urzędnikiem u nas i w Ameryce. Jest on obierany nie bezpośrednio przez lud, a przez jego przedstawicieli. Mamy tu przykład wyborów dwustopniowych“ [2]).

---

1) *Dicey*, 345: „Wogóle ta partja, która w danej chwili rozporządza większością w izbie gmin, ma prawo żądać, aby członkowie jej zajmowali naczelne godności“.

[1]) *Bagehot*, The British Constitution str. 11. Konstytucja australska pierwsza posunęła się na tej drodze o jeden krok naprzód. Według niej, aby być ministrem, należy być członkiem parlamentu albo też zostać nim w krótkim czasie. Sekcja 64: „Po pierwszych wyborach powszechnych żaden minister państwa nie będzie może pełnić nadal swych czynności dłużej niż przez trzy miesiące, o ile nie jest, lub nie zostanie senatorem, albo członkiem izby przedstawicieli“.

Atoli w słowach Bagehota niewątpliwie tkwi błąd ,ynwarp nadużycie wyrazów. Izba nie obiera gabinetu, który według prawa otrzymuje swe pełnomocnictwa tylko od głowy państwa [1]). Co najwyżej ma ona prawo pośrednio i milcząco przedstawiać kandydatów; wyznacza ministrów nie zapomocą wyborów i nie drogą przedstawiania kandydatów a raczej w sposób, nie mający z prawem nic wspólnego: drogą doboru naturalnego. Jeżeli stronnictwa w izbie dobrze są wdrożone i zorganizowane, i jeżeli jedno z nich zdobyło niewątpliwą większość, to głowa państwa, tylko powołując do ministerjum przywódców większości, może utworzyć gabinet. Bo gabinet może istnieć tylko wtedy, gdy opiera się na większości, a ta udzieli im swego poparcia tylko w tym razie, jeżeli wejdą doń ludzie, uznani przez nią za wodzów. Ale jeżeli ten proces doboru i organizacji odbywa się w sposób niezupełny, jeżeli większość jest wątpliwa albo nie posiada ludzi zdatnych na kierowników, to głowa państwa w znacznym zakresie odzyskuje swobodę wyboru ministrów. Uznaje to sam Bagehot.

2. Gabinet winien być jednorodny ponieważ działa jako jedno ciało, decydując o sposobie rządzenia w radzie ministerjalnej. W poglądach jego członków musi panować jedność, bo tylko w tym razie będzie on mógł nadawać rządom kierunek pewny i stanowczy. Aby ułatwić osiągnięcie tej

---

[1]) Niedawno we Francji w izbie deputowanych jeden z mówców wprost wystąpił z obroną tej zasady. Na posiedzeniu dnia 13 czerwca 1898 r. prezes ministrów stanął przed nowoobraną izbą deputowanych i, żądając od niej wotum zaufania odezwał się w te słowa (Journal off. z d 14 czerwca, Ch. des dép., str. 1763): „Jak ukształtuje się po waszym głosowaniu gabinet—którego dwaj członkowie nie zostali ponownie obrani i złożyli urzędy—i czy ja otrzymam do tego upoważnienie, pokaże to dzień jutrzejszy". Bourgeois zganił to stanowisko, jako niezgodne z zasadami konstytucji (str. 1769): „Przed wami, panowie, odbywa się w tej chwili, jak gdyby pomieszanie pełnomocnictw izby i innej władzy, o której tu nic możemy rozprawiać a która posiada wyłączne prawo mianowania i wyboru; na miejsce tej władzy zapomocą jakiegoś zręcznego manewru probują postawić inną władzę, która bierze początek od was.

iednostajności składu, głowa państwa zazwyczaj nie wybiera sama i bezpośrednio wszystkich członków ministerjum. Powołuje on tylko przywódcę większości, o ile ta posiada ogólnie uznanego wodza, a w braku takiego wodza najwybitniejszego w danej chwili członka większości i poleca mu, by sam dobrał pozostałych ministrów, swych przyszłych współpracowników, czyli, według utartego wyrażenia, aby utworzył gabinet. Osoba ta nazywa się w Anglji pierwszym ministrem, a we Francji przewodniczącym rady ministrów (Président du Conseil des Ministres). Jego kierownictwo nie kończy się na tym akcie wstępnym: premier jest naturalnym wodzem ministerjum i przewodniczy jego obradom (o ile nie obejmuje przewodnictwa głowa państwa); ma staranie o zgodności postępowania ministrów [1]); on też zwykle przemawia w izbach w imieniu całego gabinetu; tak przynajmniej dzieje się we Francji [2]).

3°. Za politykę rządu ministrowie są politycznie a solidarnie odpowiedzialni przed izbami, które w razie potrzeby zwracają się do nich z interpelacjami i w ten sposób kontrolują ich postępowanie. Odpowiedzialność ta jest solidarna, jeżeli chodzi o akt polityki ogólnej, t. j. akt, którego skutki muszą się odbić na całym gabinecie. W takich wypadkach gabinet decydował albo przynajmniej powinien był decydować in corpore, więc i odpowiedzialność jego jest wspólna [3]). Przeciwnie, odpowiedzialność bywa tylko osobistą, kiedy sprawa idzie o akt dotyczący pewnego wiadomego ministerjum i kiedy wskutek tego zdecydował go lub

---

[1]) *Dicey*, j. w. str. 345: Najbardziej wpływowy z pośród przywódców baeers, w ogólnym znaczeniu) powinien, jako premier, stać na czele gabinetu",

[2]) W Anglji niekiedy dzieje się inaczej, rząd bowiem posiada osobnego leadera w każdej izbie. Jednym z nich bywa członek izby lordów, drugim—członek izby gmin. Jeżeli premier jest panem, to musi pozostawić kierownictwo (management) gmin innemu członkowi gabinetu (t. zw. commoner;—*Todd Walpole*, t. II, str. 165, 106. Przekł. franc. t. II str. 160 i nast.

[3]) *Dicey*, str. 344: „Gabinet za całą swą politykę jest zbiorowo odpowiedzialny przed parlamentem".

przedstawił głowie państwa i kontrsygnował zarządzający danym wydziałem. Ale określić, czy dany akt dotyczy lub niedotyczy polityki ogólnej rządu, jest rzeczą bardzo subtelną [1]). We Francji trudność tę usuwa zwykle głos przewodniczącego rady, który może zakwalifikować odnośną kwestję jako gabinetową (question de cabinet).

W każdym razie odpowiedzialność, o którą tu chodzi, jest czysto polityczna. Różni się ona od karnej, wyżej wzmiankowanej i pociąga za sobą tylko utratę władzy. Gabinet, który ją stracił na skutek głosowania izby przedstawicieli winien w całym komplecie podać się do dymisji [2]). Podobnież muszą rezygnować oddzielni ministrowie, jeżeli ponieśli porażkę w kwestji, dotyczącej powierzonych im wydziałów. Odmawiając ministrom zaufania, większość izby pośrednio usuwa ich z urzędu. Tutaj znów nie mówimy o usunięciu prawnym: izba w istocie daje tylko wskazówkę z jednej strony ministrom, z drugiej—głowie państwa. Ale w rzeczywistości wskazówka taka jest rozkazem.

Widzimy zatym, że rządy parlamentarne nie dopuszczają bezwzględnego rozdziału władz—wykonawczej i prawodawczej; ale też nie zlewają ich w jedno, jak to niektórzy otrzymywali [3]). Parlamentaryzm pozwala im tylko poniekąd wzajemnie się przenikać. Sprawując władzę wykonawczą, ministrowie działają w pewnym względzie jako przedstawiciele ciała prawodawczego, ale obok tego i przedewszystkim są oni agientami z ramienia naczelnika pań-

---

[1]) *Dicey*, str. 344: „Dalej, jest on odpowiedzialny, chociaż (jak dotąd) w niedość wyraźnie oznaczonym zakresie, za rozporządzenia, wydane przez poszczególnych członków albo ściślej powiedziawszy, wydane przez koronę za radą jednego z członków gabinetu".

[2]) *Dicey*, j. w. str. 344 „Ministerjum, przegłosowane w izbie gmin, w wielu razach powinno podać się do dymisji"

[3]) *Bagehot*, j. w, str. 10: „Rzec można, iż cała tajemnica konstytucji angielskiej zawiera się w ścisłym zjednoczeniu, w zupełnym niemal zlaniu władzy wykonawczej z prawodawczą". — Por. *Bryce*, American Commonwealth, t. I, str. 215. Przekł franc. t. I, str. 316.

stwa i przedstawicielami jego wobec ciała prawodawczego. Wynika stąd, że ministrowie wbrew przypuszczeniom niektórych publicystów nie są komisarzami ciała prawodawczego, lub nawet samej izby deputowanych, powolnemi wykonawcami jej postanowień. Przeciwnie, obowiązkiem ich jest przywodzić większości, trzymać ją w karbach posłuszeństwa. W ten tylko sposób czynnościom władzy wykonawczej można nadać bieg regularny i nieprzerwany. Skądinąd jestto wynik całkiem naturalny: ministrowie wtedy tylko narzucają swój wybór władzy wykonawczej, gdy uprzednio zdobyli stanowisko wodzów świadomej siebie większości. I niepodobna przypuścić, aby dobrowolnie zrzekli się swej roli wtedy, gdy działanie ich posiada większą niż kiedykolwiek rację bytu. Pod rządami parlamentarnemi jest rzeczą pożądaną, aby inicjatywa prawodawcza, jak to wypływa z samej logiki systemu, należała do członków większości w bardzo niewielkim zakresie. Stawianie wniosków ważniejszych powinno być zachowane dla ministrów. Większość stawia wnioski za pośrednictwem swego organu, ale czyni to w najlepszych warunkach bo z zachowaniem porządku i karności.

Jakaż więc przy systemie parlamentarnym pozostaje rola w ręku piastuna władzy wykonawczej, czasowo obranego prezydenta, lub monarchy dziedzicznego? Rola nader znaczna i pożyteczna. Nie owa rola dekoracyjna i zewnętrzna, tak wielką wagę posiadająca w oczach Bagehota, [1]) rola, która może mieć szczególne znaczenie u przedstawiciela starożytnej dynastji. Mówię o roli realnej i nadzwyczaj czynnej. Głowa władzy wykonawczej nie jest figurantem bez znaczenia. Posiada on wpływ na wszystkie czynności władzy wykonawczej. Stosuje się to szczególnie do prezydenta rzplitej, który zawdzięcza swe stanowisko wyborowi i prezyduje na wszystkich niemal posiedzeniach rady ministrów. W każdym razie wszystkie

---

[1]) *Bagehot*, j. w., r. II.

akty, zapomocą których władza wykonawcza ujawnia się w życiu, zawsze są ogłaszane w imieniu głowy państwa: to też na każdym z nich musi być jego podpis. Jeżeli uzna on decyzję ministrów za niepolityczną, lub niebezpieczną, to nie da swego podpisu bez oporu i bez zastrzeżeń. Ma się rozumieć, nie posunie się on aż do kategorycznej odmowy, bo wtedy ministerjum będzie mogło podać się do dymisji, i jeżeli politykę jego parlament pochwali,, naczelnik władzy wykonawczej będzie zmuszony ulec, o ile nie będzie mógł użyć pewnego ostatecznego i niebezpiecznego środka, o którym mowa będzie dalej. Zato rozstrząsać będzie z ministrami nasuwające się wątpliwości, a wtedy rozum jego i doświadczenie niejednokrotnie zdołają ich przekonać. Nie będzie odpowiedzialnym, nie może brać na siebie inicjatywy, ani też dyktować swej woli innym; natomiast z pożytkiem może wstrzymywać i odwracać pewne prądy. Wzajemny stosunek jego i ministrów przy prostej odpowiedzialności ministerjalnej staje się odwrotnym przy rządach parlamentarnych. Dawniej rozstrzygał władca pod warunkiem, że otrzyma konsygnatę ministra; obecnie decydują ministrowie, ale muszą starać się o podpis głowy państwa. Ten ostatni więc działa zawsze jako pierwiastek równoważący i miarkujący; powaga jego wzrasta jeszcze w dobie przesileń ministerjalnych. Jeżeli układ stronnictw parlamentarnych nie dość wyraźnie określił zgóry sytuację polityczną, prezydent lub król staje się owym wyborcą, którego niegdyś chciał dać Francji Siéyès [1]) Przez umiejętnie dokonany wybór może on przywrócić machinie rządowej chwilowo przerwany bieg prawidłowy,

Zazwyczaj rządy parlamentarne nadają głowie państwa jeden jeszcze przywilej, który mu daje możność oparcia się większości izby przedstawicieli narodu, gdyby izba ta zechciała narzucić głowie państwa pewne ministerjum, a więc i pewną określoną politykę. Jest to prawo rozwiąza-

---

[1]) *Bagehot*, str. 44.

nia izby deputowanych przed upływem terminu i odwołanie się do wyborów zapomocą nowych wyborów [1]) W ten sposób pojmowane prawo rozwiązania izby może istnieć i poza rządami parlamentarnemi; znajdujemy je we Francji w konstytucjach, które nie uznawały tego systemu rządów; [2]) dziś jeszcze istnieje ono w państwach, które odrzucają rządy parlamentarne, np. w cesarstwie niemieckim. Ale w tych konstytucjach wspomniany przywilej ma najwyraźniej charakter broni zaczepnej, danej naczelnikowi państwa przeciw zgromadzeniom prawodawczym, nad któremi tenże panuje i które chce doprowadzić do uległości. W rządzie parlamentarnym staje się on legalną i niemal konieczną gwarancją dostatecznego podziału władz. Bez niego izba deputowanych nawet bez poparcia opinji publicznej mogłaby narzucić krajowi swe rządy i odebrać władzy wykonawczej niezależność. Ale chcąc skorzystać z prawa rozwiązania izby, naczelnik państwa — (prócz innych warunków, które powinny być dokładnie wyszczególnione w konstytucji) powinien zawsze działać za pośrednictwem odpowiedzialnego ministerjum, powinien znaleźć takie ministerjum, które zechce wziąć na siebie odpowiedzialność. To też i w Anglji prawo rozwiązania izby, pomijając na razie inne korzyści, o których później powiemy,[3]) uchodzi za ostateczny środek, za pomocą którego gabinet, utraciwszy większość w izbie gmin i poniósszy porażkę w jakiejś doniosłej kwestji, może, utrzymać się przy władzy. W takich razach pozostaje mu prawo odwołania się do kraju przez rozwiązanie izby. Jakkolwiek wypadną nowe wybory, rozwiązanie, które je sprowadziło, nie może być powtórzone. Środek prawny został wyczerpany po jednorazowym użyciu. [4])

---

[1]) *Paul Matter*, De la dissolution des assemblées parlementaires, Paryż, 1898.

[2]) Senatus-consultum 16 termidora r. X, art. 55;—Konstytucja 1852 r. art. 46.

[3]) Ob. poniżej, str. 136. Por. *Burgess*, Political science, t. II, str. 73, 213.

[4]) *Dicey*, str. 334: ..Gabinet, pobity w pewnej żywotnej kwestji, może

Rządy parlamentarne wskutek swego zawiłego i subtelnego mechanizmu przeważnie nie dają się ująć w formy prawne. Oparte są też głównie na zwyczajach, tradycjach i zgodzie powszechnej. Ta właściwość cechuje je nasamprzód w kraju ojczystym, gdzie zresztą wiele innych ważnych zasad prawa publicznego wspiera się wyłącznie na precedensach. Litera prawa angielskiego do dziś dnia nie uznaje gabinetu ministrów [1]) i w pismach urzędowych, w których król powierza ministrom pieczęcie, noszą oni nazwę «sług Jego (lub Jej) Królewskiej Mości» (His or Her Majesty's servants); stanowisko prawne zawdzięczają przysiędze, którą składają jako członkowie Rady Tajnej. [2]) Kiedy parlamentaryzm przedostał się do innych krajów, a w szczególności do Francji, niektóre z jego zasadniczych reguł znalazły wyraz w ustawodawstwie. Prawo konstytucyjne 25 lutego 1875 r. obfitsze jest w wyraźnie sformułowane przepisy, aniżeli jakakolwiek inna konstytucja. Ale z samej natury rzeczy znaczna część prawideł parlamentaryzmu uchyla się z pod określeń prawnych i sankcji bezpośrednich. Jak np. zobowiązać ministrów, aby po porażce w izbach podawali się do dymisji? Jak wymóc na nich, aby przestali wykonywać swe czynności, jeżeli głowa władzy wykonawczej ich nie odwoła [3]) A jak znów zobowią-

---

raz jeden odwołać się do kraju za pomocą rozwiązania izby. Jeżeli wszakże wynik odwołania się będzie dlań nieprzychylny, to obowiązkiem jest ministrów zrzec się urzędów i nie mają oni prawa rozwiązywać parlamentu powtórnie."

[1]) Por. *Bagehot*, j. w., str. 14.—*De Franqueville*, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, t. I, str. 445.

[2]) *Todd-Wolpole*, t. I, str. 62: „Stanowisko i przywileje ministrów, tworzących gabinet, wynika w rzeczywistości stąd, że są oni członkami przysięgłemi Rady Prywatnej". Przekł. franc., t. I, str. 97.—*Anson*, t. II, str. 100.

[3]) *Chateaubriand*, De la monarchie selon la charte, 1816 r., XXXIX, str. 46: „Jesli kto powie, iż ministrowie mogą pozostawać na stanowisku wbrew życzeniom większości, ponieważ ona niema fizycznej możności ująć ich za rękaw i wyprowadzić za drzwi, będzie to oczywiście prawdą. Lecz jeżeli znosić codziennie upokorzenia, słuchać nieprzyjemności, nie być nigdy pewnym, czy proponowane prawo zostanie przyjętym, znaczy to pozostawać na stanowisku, w takim razie jedno tylko mogę powiedzieć— że minister zostaje, ale rząd ustępuje".

zać króla lub prezydenta do wybierania ministrów ze stronnictwa, posiadającego większość w parlamencie? Aby zmusić ministrów i głównego sprawcę władzy wykonawczej do szanowania zasad parlamentaryzmu, parlament musi uciekać się do pośrednich środków przymusowych. Są to wprawdzie środki niepospolicie potężne: izby mogą odrzucić budżet roczny a w Anglji mogą prócz tego nie zatwierdzić rok rocznie uznawanego pozwolenia na utrzymywanie stałej armji. Atoli podobne środki już przez to samo, że są tak energiczne, niełatwo dają się zastosować w życiu. To też wystarcza sama groźba ich użycia. Anglicy od r. 1688 nie potrzebowali chwytać się tego sposobu. [1])

Taką jest teorja i logika rządów gabinetowych; zobaczmy jak się ona rozwinęła w Anglji.

II.

Zarówno system dwuizbowy, jak i rządy parlamentarne, są wytworem historji a nie wynalazkiem rozumu. Rozwinęły się one stopniowo. Pierwotnie tylko środek pomocniczy, stał się osią rządów we spółczesnych wolnych społeczeństwach.

W ciągu stuleci organami polityki monarchów angielskich byli urzędnicy i rady zupełnie podobne do tych, które spotykamy w dawnej monarchji francuskiej; z jednej strony

---

[1]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 4. „Niezaprzeczone prawo gmin do odmawiania koronie zasiłków nie było stosowane ani razu od r. 1688". Przekł franc., t. I, str. 6. Na posiedzeniu 21 kwietnia 1896 r. senat francuski, uciekł się do odmowy podatków, aby zmusić do ustąpienia ministerjum, któremu poprzednio kilkakrotnie dał votum nieufności. Gdy rząd, uzyskawszy już zgodę izby deputowanych, domagał się znacznego kredytu dla ministra wojny na specjalny rachunek Madagaskaru, senat przyjął następującą rezolucję (Journ. off. 22 kwietnia): „Proponujmy, aby senat odroczył uchwałę aż do chwili, gdy będzie miał przed sobą ministerjum konstytucyjne, cieszące się zaufaniem obu izb."

najwyżsi dostojnicy, odpowiadający dygnitarzom korony francuskiej, później obok nich sekretarze stanu[1]); z drugiej strony Rada (*Permanent or privy Council*), nadzwyczaj przypominająca Radą królów francuskich[2]). Podobieństwo było tak znaczne, że w epoce Tudorów i Stuartów rada tajna wykonywała ważne atrybucye sądowe narówni ze zwykłemi trybunałami. Wydziałem sądowym rady była głównie słynna Izba Gwiaździsta; juryzdykcja jej została zniesiona dopiero w 1641 r.[3]). Do Rady prócz urzędników, zasiadających w niej z samego prawa, należeli członkowie powołani przez króla. Było to przez długi czas zgromadzenie doradcze, w którym zwykle, a w niektórych razach obowiązkowo radzono i decydowano o najważniejszych aktach królewskich. Rada stała u szczytu wpływów w czasach od XIV w. do XVI stulecia.

Pod koniec XVI st. i w początku XVII król wybierał z pośród ogółu członków Rady, ograniczoną grupę ministrów i doradców; ci tworzyli jakby komitet tajny, któremu król powierzał najdrażliwsze i najważniejsze sprawy. Decyzje zapadały już nie w pełnym komplecie Rady, a w tym małym, w różnych czasach różnie nazywanym, komitecie, committee of state, junto, cabinet[4]). Niektóre objawy podobnej praktyki dają się spostrzec bardzo wcześnie; po wsze czasy zdarzało się, że król poufnie zasięgał rady najbliższych przyjaciół i ludzi zaufania. Ale za Stuartów zaczęło to przechodzić w zwyczaj niemal stały, jakby system rządów. Zresztą komitet ten albo rada gabinetowa nie miała bynajmiej charakteru instytucji legalnej; naogół nawet potępiano takie praktyki, jako niezgodne z angielskim prawem publicznym[5]). Było to jednym z gło-

---

[1]) *Anson*, t. II, str. 143 i nast.

[2]) *Dicey*, The Privy Council, 1860.

[3]) *Gardiner* Constitutional documents, str. 106.

[4]) *Anson*, t. II, str. 93; — *Todd-Walpole*, t. I. str 223 i nast.; — De *Franqueville*, t. I, str. 436 i nast.

[5]) *Todd-Walpole*, t. I, str. 224, przekł. franc. str. 359.

wnych zarzutów, stawianych przez parlament Karolowi I [1]). Po Restauracji atoli rząd wrócił do tych samych zwyczajów, zapewne dlatego, że odpowiadały i osobistym poglądom monarchy i istotnym potrzebom państwa. W szczególności za Karola II został utworzony pamiętny gabinet, zwany Kabałą (Cabal[2]). Oczywiście w większości wypadków nie można było jak ongi rozstrząsać spraw publicznych w pełnej Radzie prywatnej. Wraz ze wzrostem potęgi państwa i rozwojem władzy królewskiej zachodziły w rządach coraz to nowe komplikacje; trzeba było ześrodkować kierownictwo polityki w niewielu doświadczonych rękach! Rada tajna, zbyt liczna, aby mogła sprawować rządy, musiała powoli postradać swe znaczenie na korzyść gabinetu i Parlamentu, których rola naodwrót, wzrastała. Usiłowania około przystosowania dawnej Rady Tajnej do nowego stanu rzeczy, podjęte za panowania tegoż Karola II, okazały się płonnemi [3]).

Ten to gabinet z drugiej połowy XVII wieku był zarodkiem pierwszego gabinetu nowoczesnego; a jednak był on wprost przeciwieństwem spółczesnego typu ministerjów. Było to bowiem ministerjum króla, zupełnie zależne od jego władzy osobistej. Przekształcenie miało polegać na zapewnieniu parlamentowi faktycznej możności wyznaczania ministrów, co dopiero dałoby gabinetowi znaczną niezależność od korony i prawdziwą jednolitość składu.

Proces ten odbył się stopniowo po Rewolucji 1688, a przyczyniło się doń ciężkie położenie władzy królewskiej. Zwycięztwo parlamentu było tak zupełne, kontrola jego nad prerogatywą korony dzięki rok rocznie zapadającym uchwałom o podatkach i armji takiej nabrała potęgi, że rządzić, nie będąc w doskonałej zgodzie z większością parlamentarną, było dla korony rzeczą trudną, jeżeli nie wprost

---

[1]) *Gardiner*, j. w., str. 171.

[2]) *De Franqueville*, str. 438.

[3]) *Todd-Walpole*, I, str. 228, prz franc. I, str. 364, 365.

niemozebną. Najprostszym i najpewniejszym środkiem do osiągnięcia takiej łączności było powoływanie członków gabinetu wyłącznie z łona stronnictwa, stanowiącego większość w parlamencie, lub przynajmniej z pośród takich ludzi, którzyby na tę większość potrafili oddziałać i umiejętnie nią pokierować. Wszelako przez bardzo długi czas aż do końca XVIII wieku było to tylko koniecznością polityczną, środkiem, którym korona często musiała się posługiwać, ale nie zasadą, którą uszanować uważałaby za swój obowiązek. Wilhelm III, bodaj czy nie pierwszy, wstąpił na tę drogę za radą księcia Sunderlanda i stopniowo zreformował swój gabinet, w ten sposób, aby zasiadali w nim tylko wigowie, co też nastąpiło w r. 1695 [1]). Jednak i później w ciągu pierwszych siedmiu dziesięcioleci XVIII w. ministerja bynajmniej nie były jednolite. Przez cały ten czas dawał się zauważyć dziwny objaw: gabinet składał się z dwu rozmaitych pierwiastków—z rzeczywistych członków, którzy nadawali kierunek polityce i którym wyłącznie komunikowano dokumenty tajne i papiery państwowe, oraz niby członków honorowych, nie biorących udziału w rządach, ale mających prawo zasiadać w radzie ministerjalnej. Tym sposobem ministrowie obaleni i zmuszeni do usunięcia się z gabinetu, mogli w nim nadal pozostawać nawet obok swych przeciwników politycznych, którzy opanowali ster rządów [2]). Anson utrzymuje, że ci nierzeczywiści członkowie znikają dopiero w r. 1782 [3]). W takich warunkach administracja z wielkiemi musiała walczyć trudnościami i gabinet pozostawał w zależności od korony.

Dość wcześnie atoli, choć dzięki przypadkowym okolicznościom, ministerjum zdobyło pewną niezależność. Da-

---

[1]) *Todd-Walpole*, I, str. 232, prz. fr. I, str. 371;—*De Franqueville*, I, str. 440.

[2]) Ob. przejrzysty i przekonywający wykład *Ansona*, j. w. II, str. 107 i nast.

[3]) II, str. 108, 110; w tym ustępie autor wykazuje przeżytki tej starej teorji, ujawnione jeszcze w r. 1801.

wniej Wilhelm III, jak i jego poprzednicy, gromadził ministrów w swym „Gabinecie," i osobiście przewodniczył ich obradom [1]). Zwyczaj ten trwał dalej i za panowania Anny (1702 — 1714), która co niedziela prezydowała w Radzie gabinetu; ale upadł za Jerzego I. Niemiec ten nie rozumiał dobrze po angielsku; uwaga jego z trudnością podążała za rozprawami ministrów; to też, nie mogąc niemi kierować, przestał uczestniczyć w posiedzeniach [2]). Stąd powstał nowy zwyczaj. Za Jerzego II ministrowie stale odbywają narady w nieobecności króla. Za Jerzego III spotykamy przykład dawnej praktyki, ale to już ostatni. Rada gabinetowa komunikowała królowi wyniki obrad za pośrednictwem jednego z wybitniejszych członków ministerjum albo też tego ministra, do którego wydziału dany przedmiot należał [3]). Dużo jednak upłynęło czasu, zanim ministrowie otrzymali tego legalnego i uznanego wodza, który obecnie formuje ministerjum i kieruje nim, t. j. pierwszego ministra (premiera).

W monarchji z przed r. 1688 nieraz spotykamy pierwszych ministrów w tym znaczeniu, jakie wyraz ów posiadał we Francji za czasów starych porządków; ale też ogólnie uznawano zasadę, że taki urząd sprzeciwia się prawu angielskiemu [4]). I po Rewolucji zdarzało się nieraz, że ten lub ów minister zdobywał w gabinecie stanowisko dominujące, zwłaszcza przez wpływ, wywierany na monarchę; ale rola ich wobec prawa konstytucyjnego niczym nie różniła się od roli towarzyszów; byli oni faktycznie tylko

---

[1]) *Anson*, II, str. 105.

[2]) *Anson*, I, str. 30.

[3]) *Todd*, Parliamenrary government, t. II, r. III, Nr. II, 3.

[4]) *Todd-Walpole*, I, str. 265, prz. fr. I str. 424—426.—*Anson*, II, str. 119. Roku 1741 po rozprawie w izbie lordów nad adresem do króla, żądającym „usunięcia na zawsze Sir Roberta *Walpole'a* z przed jego oblicza i z jego Rady" trzydziestu jeden parów zanieśli protest do djarjusza, w którym utrzymywali, że urząd „jedynego, chociażby pierwszego ministra jest obcym prawu brytańskiemu, nie daje się pogodzić z konstytucją tego kraju i jest zgubny dla wolności pod jakimbądź rządem".

pierwszemi ministrami [1]). Takim było istotne stanowisko Roberta Walpole'a, pomimo że zawdzięczał on swój długoletni a decydujący wpływ większości, jaką posiadał w izbie gmin. Tę większość stworzył Walpole wyłącznie środkami rządowemi—szafunkiem łask i posad; ale ministerjum jego nie było owocem większości parmentarnej [2]). Charakter godności pierwszego ministra ustalił się wyraźnie dopiero pod koniec XVIII wieku za czasów W. Pitta, który też pierwszy dał jej określenie, tworząc gabinet 1803 roku [3]). Urząd premiera, obecnie, to nieodłączny szczegół parlamentaryzmu angielskiego. Gdy pewne stronnictwo zwycięża w izbie gmin, korona musi mianować pierwszym ministrem uznanego przywódcę większości. On tworzy gabinet, i przewodniczy w nim [4]). W zasadzie on tylko obcuje z monarchą; inni ministrowie w sprawach politycznych komunikują się z koroną tylko za pośrednictwem premiera [5]).

Solidarna odpowiedzialność polityczna przed parlamentem ustaliła się nie odrazu. Zapewne, jeszcze w XVIII wieku spotykamy, acz nielicznych, ministrów, którzy porzucają swe stanowisko na skutek porażki w izbie gmin [6]). Ale w ciągu całego stulecia panuje przekonanie, że izba nie może bezpośrednio dyktować królowi, jakich ma wybrać ministrów i jakich oddalić. W jej ręku jedynym środkiem prawnym przeciwko ministrom było impeachment.

---

[1]) *Anson*, II, str. 118: zdaniem jego (tamże ods. 2), Swift pierwszy użył nazwy prime minister na oznaczenie urzędu, który już wszedł w zwyczaj.

[2]) *Anson*, II, str. 118, 119.

[3]) *Anson*, II, str. 121.

[4]) Przed nadaniem pierwszemu ministrowi prawa zwoływania rad gabinetu i przewodniczenia na nich, zamiast takich rad często urządzano obiady, na których pierwszy minister faktycznie gromadził najbardziej wpływowych kolegów albo nawet wszystkich członków ministerjum;—*Todd-Walpole*, I str. 262.

[5]) *Anson*, II, str. 122 i nast.;—*Todd-Walpole*, I, str. 116.

[6]) *Anson*, II, str. 130: „Przed r. 1830 jedynemi ministrami, którzy, zrezygnowali na skutek porażki w izbie gmin, byli *Walpole* w r. 1741 i *Shelburne* r. 1783".—*Todd-Walpole*, I str. 260: „Pierwszy przykład ustąpienia premiera z powodu nieprzychylnej uchwały izby gmin dał *Walpole*".

Ale ten oręż, jak każde oskarżenie karne, miał z konieczności charakter osobisty; kazał on przypuszczać indywidualną winę ministra i czyny, które można mu było przypisać, jako głównemu sprawcy lub wspólnikowi. Odpowiedzialność karna ministrów z natury nie może być solidarną. „Dla ludzi XVIII stulecia odpowiedzialność ministerjum zupełnie inne miała znaczenie aniżeli to, jakie posiada dla nas. W ich oczach była to odpowiedzialność prawna, grożąca oskarżeniem parlamentarnym. Dla nas znaczy ona tyle, co odpowiedzialność wobec opinji publicznej i grozi tylko utratą władzy.“ Gabinetu nie można było sprawiedliwie pociągnąć do odpowiedzialności za czyny jednego członka; ujawnia się to najwyraźniej w rozprawach, jakie miały miejsce w r. 1806, gdy lord Ellenborough, główny sędzia ławy królewskiej (Chief Justice of the Kings Bench), zgodził się wejść do ministerjum. Nominacji tej zarzucano nieprawidłowość, dowodzono, że główny sędzia, jako członek gabinetu, może się okazać odpowiedzialnym za te sprawy, w których wypadnie mu prezydować na sądzie. Stronnicy rządu zwalczali teorję, która dopuszczała odpowiedzialność poszczególnych ministrów za działalność całego gabinetu, i dowodzili, że każdy członek ministerjum jest odpowiedzialny tylko za swój własny wydział. „Gabinet, jako gabinet, nie jest odpowiedzialny,“ mówił lord Temple: „ale ministrowie odpowiadają, jako urzędnicy Korony“. Fox wykazywał, że w praktyce dogodniej jest, jeżeli odpowiedzialność nie ciąży na całym gabinecie, a jest przeniesiona na pojedyńczych urzędników; „do bezpośredniego sprawcy dotrzeć można drogą łatwiejszą, prostą i bezpośrednią, aniżeli ta, na której można było dosięgnąć rzeczywistych inicjatorów.“ Rzecz szczególna, że Hallam, który pisał w r. 1827 wypowiada ten sam pogląd [1]). My dzisiaj

[1]) *Hallam*, Histoire constitutionnelle, III, str. 187, ods.: „Nie mogę zupełnie zrozumieć, w jaki sposób za powód do impeachment mianoby uważać sam fakt należenia do gabinetu; nie pojmuję też, jak może członek rady prywatnej zrezygnować ze swego miejsca przy stole Rady lub nie stawić się na wezwa-

obawiamy się nie tyle pogwałcenia ustaw przez ministrów, ile tego, że źle pokierują naszemi sprawami; postępowanie ich ulega surowej i ciągłej krytyce, a ponieważ utrata władzy i poważania społeczeństwa jest jedyną karą, jaka im grozi za błędy polityczne, można więc przypuszczać, że każdy akt gabinetu jest aktem wszystkich jego członków i każdego z osobna [2]).

Na takie to stare i ciasne pojęcie odpowiedzialności ministrów, powoływał się w r. 1741 Robert Walpole, gdy bronił swej polityki przed izbą gmin. Opozycja zaproponowała adres, wzywający koronę do usunięcia go ze swej rady, jako całkowicie oopowiedzialnego za złe kierownictwo spraw publicznych. Na to minister odpowiedział, «że adres do monarchy, żądający oddalenia jednego z jego sług, ile że nie wymienia żadnego popełnionego przezeń przestępstwa, byłby jednym z największych zamachów, jakie kiedykolwiek czyniono na przywileje korony.» [3])

Pomimo to w ciągu XVIII wieku stopniowo wytwarzało się nowe zapatrywanie na odpowiedzialność ministrów, zapatrywanie, którego owocem miały się stać prawdziwe rządy parlamentarne. Walpole, jeden z pierwszych, potężnie przyczynił się do tego nie swemi doktrynami, a sposobem postępowania. Jest on pierwszym przykładem wyniesienia na urząd pierwszego ministra i później utraty władzy pod naciskiem panującego w izbie gmin stronnictwa a wbrew osobistym chęciom monarchy. [4]) W roku 1782 ministerjum lorda Northa upadło po uchwaleniu przez izbę gmin wotum nieufności; pierwszy wniosek nie

---

nie; dlatego też byłoby rzeczą wielce niesprawiedliwą i bezprawną przypuszczać czyjś udział w czynach, stanowiących winę, na tej tylko zasadzie, że dana osoba należy do Rady. Jeżeli impeachment, jak nieraz utrzymywano, może się zasadzać na samej tylko powszechnej wiadomości czynu, to nie może jeszcze służyć za dowód przekonywający".

[2]) *Anson*, II, str. 416.

[3]) *Todd-Walpole*, I str. 269, prz. fr. I, str. 416.

[4]) *Todd-Walpole*, I, str. 269, prz. fr. I, str. 416.

otrzymał większości, ale lord North, wraz ze wszystkiemi towarzyszami wręczył królowi dymisję. Od tego czasu odpowiedzialność gabinetu stała się polityczną i zarazem zbiorową. Była to zmiana całkiem naturalna, gdyż odtąd ministerja nosiły charakter jednolity; niema też w tym nic niesprawiedliwego, odpowiedzialność bowiem nie była już karną. Jednak aż do roku 1830 nie znajdujemy przykładu, aby ministerjum podawało się do dymisji, wskutek porażki w kwestji prawodawczej lub podatkowej. Jeszcze w r. 1842 Macaulay, przemawiając w izbie gmin, jako minister, utrzymywał, że rząd nie jest obowiązany usuwać się od władzy dlatego tylko, że nie potrafił przeprowadzić jakiejś reformy prawodawczej; wyjątkiem byłby tu ten specjalny wypadek, gdyby gabinet przekonał się, iż zamierzona reforma jest niezbędna do dalszego prowadzenia spraw publicznych.» [1]) Pragnąc obalić gabinet, większość opozycyjna musiała uchwalić wniosek, stanowiący, że ministerjum straciło zaufanie izby. «Ale przez ostatnie 50 lat zainteresowanie się ogółu polityką potężnie się rozwinęło, a izba gmin, dzięki stopniowemu rozszerzaniu się prawa wyborczego, stała się dokładnym odbiciem opinji kraju. Dlatego to przy końcu każdej sesji można się spodziewać, ze ministerjum zaproponuje jakąś nowellę ustawodawczą, i jeżeli znajdzie się mniejszość, to znaczy, że niemoże uczynić zadość oczekiwaniom kraju.» [2]) Napozór wynika stąd, że każde niepowodzenie przedstawionej w izbie gmin przez rząd reformy sprowadza upadek ministerjum. Ale taki wniosek nie jest zupełnie ścisły. Zgodnie z wyłuszczoną wyżej zasadą, minister, którego spotkała tego rodzaju porażka może skorzystać z prawa rozwiązania izby gmin prawo to zachowuje korona i podobnie, jak inne jej prerogatywy, wchodzi w wykonanie na żądanie gabinetu. Wówczas o kwestji spornej orzekają wyborcy; rezultaty wyborów stanowią, czy gabinet ma zostać przy władzy, czy też

[1]) *Anson*, II, str. 131.
[2]) *Anson*, II, str. 131.

ustąpić miejsca stronnictwu opozycyjnemu. «Od r. 1867 (do 1892) ministerja zmieniały się 6 razy. W czterech wypadkach ministrowie podali się do dymisji nie z powodu porażki w izbie gmin, a dlatego, że wyborcy na ogólnym głosowaniu wypowiedzieli się stanowczo przeciw nim. Tym sposobem władza, stanowiąca o istnieniu i upadku gabinetów, przeszła od korony do gmin, a od gmin do kraju.» [1])

Rządy parlamentarne zawsze każą się domniemywać, że członkowie gabinetu mają dwojaki charakter: ministra i członka parlamentu. W stosunku do lordów współistność tych dwu dostojeństw nigdy nie ulegała zaprzeczeniu; przyjęcie przez lorda godności publicznej nie mogło go pozbawić parostwa, jako prawa nawskroś osobistego i dziedzicznego. Ale nie tak łatwo było rozstrzygnąć tę sprawę w stosunku do członków izby gmin. Przed rewolucją 1688 izba niższa pozornie nie bała się w swym środowisku urzędników królewskich. Począwszy od drugiej połowy XVI wieku, niektórzy ministrowie i sekretarze stanu często bywali obecni na jej posiedzeniach, i obecność ich była tolerowana. Bez trudności też przyznano prawo obioru do izby gmin urzędnikom królewskim, a nawet członkom Rady Tajnej. Jeżeli zaś podczas sesji parlamentarnej jeden z członków izby dostawał nominację na urząd koronny, izba uznawała w zasadzie, choć z pewnemi ograniczeniami, że może on pomimo to zachować swe miejsce w parlamencie. [2]) Ale pod koniec XVII i w początku XVIII wieku przeciwko takiemu systemowi zbudziła się stanowcza reakcja. Niedogodności jego zbyt dotkliwie dały się we znaki. Izba gmin liczyła w szeregach swych członków

---

[1]) *Anson*, II, str. 131. Gabinet lorda Rosebery'ego — ostatni, którego upadek widzieliśmy, ustąpił przed powszechnemi wyborami. Miejsce jego zajęło ministerjum pod przewodnictwem Salisbury'ego (25 czerwca 1895), parlament został rozwiązany dla dokonania nowych wyborów dopiero 24 lipca. Wybory dały gabinetowi Salisbury'ego potężniejszą jeszcze większość, to też pozostał on przy władzy pomimo, że przekształcił całkowicie swój gabinet.

[2]) *Todd-Walpole*, I, 234 i nast.; prz. fr. I, 375.

wielu, zajmujących posady płatne przez koronę; narażało to to na niebezpieczeństwo niezależność izby. Zapobiec temu w drodze prawodawczej było niełatwo, i gdy wreszcie znaleziono środek, który miał usunąć tę niedogodność, okazało się, że sięga on zbyt daleko. W r. 1701 ten sam akt, który ewentualnie powoływał na tron księżnę Zofję hanowerską i jej spadkobierców, stanowił, że na przyszłość „żadna osoba posiadająca od króla pewną posadę, urząd lub dochód, albo też otrzymująca pensję od korony, nie jest zdolna do sprawowania poselskiej godności w izbie gmin.“ Ale to postanowienie miało być stosowane dopiero od chwili wstąpienia na tron domu hanowerskiego. Gdy fakt ten nastąpił w r. 1714, spostrzeżono, że przedsięwzięta ostrożność jest przesadnym ograniczeniem. Nieuniknionym jego następstwem byłoby wyłączenie z izby gmin każdego deputowanego, którego król mianował ministrem. Ale wcześniej jeszcze Wilhelm III utworzył był gabinet z łona stronnictwa panującego i przyjął do niego kilku członków izby niższej. Już wtedy dały się poznać korzyści takiej kombinacji. W r. 1707 wprowadzono pewną zmianę. Zasada prawna została utrzymana w całej czystości, ile że każdy członek izby gmin, który otrzymał od korony płatną posadę (office of profit), z wyjątkiem wyższych godności wojskowych, tym samym tracił swe krzesło w izbie; Jednocześnie atoli postanowiono, że będzie on mógł być obrany ponownie, jeżeli przyjęta przezeń posada nie jest jedną z tych, które już zostały ogłoszone, jako niedające się pogodzić z pełnomocnictwami członka izby gmin [1]) Odtąd urzędy ministrów zawsze były wyłączane z tej niewspółistności [2]) Tak powstała zasada przyjęta później przez

---

[1]) *Todd-Walpole*, I, 247 i nast.; prz. fr. I, 395—6.

[2]) Akt 1767 r. zabrania łączyć z godnością członka izby gmin wszystkie posady i urzędy, utworzone po 25 października 1705 r. Z tego powodu później, gdy wprowadzano nowe urzędy ministerjalne, musiano za każdym razem wydawać osobne prawo, zezwalające na połączenie nowej godności z mandatem przedstawicielskim. Tak postąpiono z sekretarjatem stanu Indji oraz wojny, *Todd-*

niektóre konstytucje nowoczesne: deputowany, który wstąpił do ministerjum, tymsamym przestaje należeć do izby i miejsce jego staje się wolnym; może jednak być wybranym ponownie, i naturalnie w tym celu musi stanąć przed wyborcami. Zasada pozbawiona jest podstawy racjonalnej, ponieważ przy rządach parlamentarnych w przyjęciu deputowanego do ministerjum nie można upatrywać próby przekupstwa ze strony naczelnika władzy wykonawczej. [1]) Naraża ono tylko ministra na wydatki i kłopoty związane z nową kampanją wyborczą, a wyborców na uciążliwości nowego głosowania. Coprawda, wszystkie te kłopoty miarkuje w Anglji system wyborczy i polityczne obyczaje tego kraju, dzięki którym ponowny obiór ministra jest zazwyczaj prostą formalnością. Jednak w parlamencie wielokrotnie przedstawiano i omawiano wnioski, żądające zniesienia tej reguły. [2]) Ale jak dotąd żaden z tych projektów nie przeszedł. W r. 1867 złagodzono tylko surowość starego przepisu. Jeżeli członkowie gmin, którzy wstąpili do ministerjum, zostają obrani na wyborach dodatkowych, to zachowują swe miejsca w izbie gmin nawet w tym razie, jeżeli wypadnie im z czasem zmienić wydział lub urząd w rządzie, do którego należą.

Gabinet angielski, którego rozwój stopniowy powyżej wyłożyłem, przedstawia dwie cechy charakterystyczne, wyrosłe na gruncie dziejowym i wyróżniające go stanowczo z pośród ministerjów krajów europejskich. 1-o: Liczba jego członków nie jest zgóry określona i ograniczona Dostojnicy pełniący w Anglji obowiązki ministrów, posiadają rozmaite tytuły i urzędy ich mają częstokroć najróżnorod-

---

[1]) *Tod-Walpole*, II, str. 44, prz. fr. II, 66. Konstytucja australska zachowuje starą zasadę, która nie pozwala być obranym i zasiadać w senacie lub w izbie deputowanych każdemu, „kto dzierży od korony office of profit albo też pobiera pensję, wypłacaną z dochodów według uznania korony. Ale konstytucja dodaje: „Podsekcja IV nie stosuje się do ministrów".

[2]) *Todd-Walpole*, II, 35 i nast., prz. fr. II, 52 i nast.

niejsze pochodzenie. Ani prawo ani zwyczaj nie orzeka, kto mianowicie z tych osób urzędujących ma należeć do gabinetu i uczestniczyć w jego obradach. „Gabinet składa się z najwybitniejszego odłamu administracji, ale liczba jego członków jest nieokreślona i zmienna. Od męża stanu, któremu polecono utworzenie ministerjum, zależy oznaczenie w porozumieniu z monarchą, ilu ministrów ma należeć do gabinetu» [1]) W tym względzie istnieją tylko pewne obyczaje i tradycje.—2-o. Ministrowie wogóle nawet z tytułu swego stanowiska nie mają prawa wstąpić do parlamentu [1]); zasiadają oni tylko w tej izbie, której są członkami, chociaż reprezentują w niej rząd.

III.

Rozwojowi parlamentaryzmu w Anglji towarzyszyły dwa fakty doniosłe: 1-o izba gmin stopniowo zdobywa wzrastającą przewagę, podczas gdy znaczenie izby lordów upada; 2-o niektóre przywileje korony wychodzą z użycia lub tracą charakter pierwotny. 1-o Praktyka rządów par-

---

[1]) *Todd Walpole*, II, 282, pr. fr. I, 453. Przed rozwiązaniem izby gmin w r. 1900 gabinet lorda Salisbury'ego był bardzo pokaźny liczebnie; zmiany dokonane po wyborach powiększyły jeszcze jego skład. W *Standard* czytamy o tym, co następuje: „Całkowita liczba jego członków wynosić będzie nie mniej, jak 20. Tak wielkie ciało łatwo może się stać niedość sprawnym. W rzeczy samej, gdy lord Salisbury przedsiębrał przekształcenie gabinetu, ogół był pod wrażeniem, iż jednym z zamiarów jego jest zredukowanie osobistego składu ministerjum. Atoli okoliczności i stały wzrost coraz to nowych potrzeb zbyt są potężne, aby miały ustąpić przed chęcią zaprowadzenia większego ładu. Do wielkich wydziałów ministerjalnych pododawano poważne uzupełnienia, w każdym z nich zakres funkcji uległ znacznemu rozszerzeniu. Każdy wydział musi mieć swego naczelnika, któryby go mógł reprezentować, jak tylko zajdzie mowa o jego interesach, ciążących na odpowiedzialności ministra. W ten sposób szozupły komitet ministrów rozszerzył się do dzisiejszych wymiarów. Ale równolegle z tym wzrostem liczebnym ujawniła się dążność do ułatwienia szybkiego orjentowania się w żywotnych zagadnieniach, obchodzących cały naród, a to przez milczące przeniesienie inicjatywy na nieliczną grupę ministrów. W łonie bowiem gabinetu wytworzyła się rada kierownicza, posiadająca zaufanie całego komitetu i będąca

lamentarnych, t. j. wybór ministrów ze stronnictwa panującego w parlamencie w skutkach swych z początku zapewniało polityczną przewagę izbie lordów. Ona to dostarczała najwybitniejszych ministrów i faktycznie nadawała kierunek rządom.[1]) Wprawdzie od końca XVII w. gminy zdobyły zasadnicze przywileje, dotyczące zwłaszcza prawa uchwalania podatków; gabinet nie mógł się obejść bez ich poparcia i musiał posiadać w swym łonie jednego lub paru członków izby niższej, zdolnych do sterowania nią i zapewnienia sobie w niej większości. Rzeczywiście atoli izba lordów najczęściej wodziła na pasku gminy. Przyczyny szukać należy głównie w tym, że lordowie, jako przedstawiciele wielkiej własności ziemskiej, potężni przez swe wpływy lokalne, faktycznie rozporządzali znaczną liczbą miejsc w izbie niższej i w wielu okręgach wyborczych mogli przeprowadzać swych kandydatów.[2]) Z drugiej strony większością izby w znacznym stopniu mogli rozporządzać ministrowie. Rząd często uciekał się do przekupstwa, zdobywał sobie głosy i poparcie deputowanych za cenę pensji i odznaczeń, Na równi też z lordami gabinet mógł wprowadzać do niej liczny zastęp swoich kreatur.

---

z nim w ciągłej styczności. Tak więc zagadnienie: jak pogodzić dobre kierownictwo spraw publicznych z jednorodnością i odpowiedzialnością zbiorową, otrzymało prawdziwie angielskie, praktyczne i zadawalające rozwiązanie". Ob. ciętą mowę z powodu tych wypadków, wygłoszoną 6 grudnia 1900 w izbie lordów przez lorda Rosebery'ego. Opozycja zawzięcie ganiła postępowanie, tak umiejętnie skreślone przez dziennik zachowawczy— tymbardziej, że w gabinecie pięciu członków rodziny pierwszego ministra zajmuje wybitne stanowiska.

[1]) W r. 1834 wniesiono projekt, aby ministrowie z obowiązku posiadali miejsca w izbie gmin, zresztę bez prawa głosu, o ile zarazem nie będą deputowanemi, ale projekt ten nie znalazł powodzenia; *Todd-Walpole*, II, 41. Sprawa ta świeżo podniesiona została w izbie gmin. Na posiedzeniu 17 maja 1898 W. Allan pytał, czy rząd nie uważałby za stosowne dać pierwszemu ministrowi prawo zabierania głosu w obu izbach. Balfour odpowiedział: „Sądzę, że w teorji dużo dałoby się powiedzieć na poparcie tego planu; ale tradycji narodowej i praktyce sprzeciwia się on tak dalece, że nie chciałbym brać na siebie odpowiedzialności za taką zmianę".

[2]) *Todd-Walpole*, I. 234, I, 370;—Gneist, j. w. 693. Dicey, j. w. 388.

Podówczas istniało wiele miasteczek, oddawna obdarzonych prawem obioru jednego lub paru deputowanych; z biegiem czasu wszakże miasteczka te nietylko nie urosły, ale przeciwnie zmalały. Ich zgromadzenia wyborcze były nadzwyczaj szczupłe, redukowały się do kilku osób [1]), a prawo głosu pozostawało w rękach samych urzędników municypalnych [2]). W takich *zgniłych miasteczkach* (*rotten boroughs*) wpływ korony panował wszechwładnie. Nadużycia przechodziły bezkarnie, bo prasa znajdowała się w okresie dziecięctwa, opinja publiczna obojętnie traktowała rozprawy parlamentarne. Lordowie w rzeczywistości rej wodzili w kraju; lordowie stanowili zarazem klasę najbardziej wykształconą, niezależną i patryotyczną.

Lecz z biegiem czasu wszystko się zmieniło. Wielka reforma 1832 r. rozszerzyła, przekształciła i uzdrowiła system wyborczy. Doskonała a tania prasa perjodyczna, oświecając i podniecając opinję publiczną, uniemożebniła stosowanie dawnego systemu przekupstwa, kraj zwrócił baczną uwagę na obrady swego parlamentu. W tym nowym środowisku swobodnie obierana i niepodległa nikomu izba gmin zdobyła zupełną możność korzystania z praw, które posiadła już oddawna, a z których dotąd użytkowała pod ledwie tajoną opieką lordów, pod mącącym i gorszącym naciskiem rządu. Wyniki łatwe były do przewidzenia. Środek ciężkości w parlamencie angielskim przeniósł się do izby niższej. Gminy zdobyły stanowczą przewagę; w nich ześrodkował się całkowity wpływ parlamentu na politykę rządu. Nowy stan rzeczy znalazł swe odbicie w zasadzie prawa konstytucyjnego, że gabinet może upaść tylko na skutek uchwały izby gmin. Izba lordów nie może

---

[1]) *Anson*, j. w. I, 124: «Dość powiedzieć, że na wybór 306 członków istotny wpływ wywiera 106 osób; tak twierdzono i to, zdaje się, słusznie, pod koniec zeszłego wieku. Jest rzeczą pewną, że bil o reformie 1832 r. dotknął dziewięciu miasteczek, w których ciało wyborcze nie przenosiło 15 osób »

[2]) *Anson*, j. w. I, 103.

już na własną rękę poruszyć sprawy odpowiedzialności politycznej ministrów. Pochodzi to z przyczyn równie głębokich, jak prostych. Izba gmin ma za sobą tę potęgę, którą daje obieralność. Zasada zwierzchnictwa ludu, lubo nigdy w Anglji prawnie nie uznana, powoli żłobi sobie koryto w starej konstytucji brytańskiej, staje się jej duszą i przeobraża ją stopniowo.

Zasada, iż gabinet zależy tylko od izby gmin, jest niewątpliwie, obok wielu innych zasad konstytucyjnych, jeno powszechnie przyjętą i uświęconą przez tradycję regułą. Ale zwyciężyła odrazu na całej linji i uznanie zdobyła odrazu i szybko. Dziś spoczywa już na potężnych precedensach. Przez ostatnie pół wieku ministerja nieraz nie posiadały zaufania izby wyższej, a mimo to mogły rządzić i nie narażając się nawet na zbytnie przeszkody ze strony opozycji parów, prowadziły politykę, dążeniom ich przeciwną [1]). Lord Salisbury w początkach wielkiej walki o *Home-rule* otwarcie uznał ten aksjomat prawa konstytucyjnego. „Według naszej konstytucji — mówił — tylko izba gmin posiada głos decydujący o osobistym składzie gabinetu. Ale gdy ludzie zostali wybrani, zaczyna się sprawa o sposoby rządzenia. Wtedy wyjątkowe prawa izby gmin tracą moc, i we wszystkich zagadnieniach prawodawczych, z wyjątkiem kwestji finansowych udział Parów staje się równie szerokim, jak udział izb gmin [2]).

Tak więc lordowie zachowali całkowity udział w prawodastwie, z wyjątkiem spraw finansowych, o którym powiemy dalej; a więc: prawo inicjatywy (z którego zresztą bardzo rzadko korzystają [3]), prawo *veto* i prawo wnoszenia poprawek do bilów, proponowanych przez rząd lub przechodzących z niższej izby do wyższej. Przytym obecnie panuje przekonanie, że lordowie nie mogą bez końca sprzeciwiać się woli izby gmin, wyrażonej w formie bilu. Przy-

---

[1]) *Dicey*, j. w 381; *Todd-Wolpole*, I, 5, 8 prz. fr. I, 8, 13.

[2]) *Salisbury* w izbie lordów, 8 sierpnia 1892.

[3]) *Todd-Walpole*, I, 6, prz fr. I, 9, 10.

czyna tego jest bardzo prosta: lordowie, nie będąc obrani przez kraj, a jednocześnie występując w charakterze jego przedstawicieli, winni przyjmować za wyraz woli narodu to, co ujawniają wybory do izby gmin [1]) Dlatego powinni ustępować, ale w jakiej chwili i w jakich warunkach—tego niepodobna prawie określić [2]). Niedawno zresztą w samej izbie lordów podjęto tego rodzaju próbę. „Izba lordów— mówił ks. Devonshire ma do spełnienia dwie czynności. Pierwsza z nich, niewątpliwie bardzo ważna, polega na obmyślaniu i przedstawianiu drobnych poprawek, które naszym zdaniem mogą uczynić reformy skuteczniejszemi i usunąć to, co jest w nich niesłusznego. Funkcja to niezmiernie doniosła i obowiązkiem naszym jest wykonywać ją, ilekroć przechodzi do nas z izby gmin jakaś uchwała większej wagi. Inna rzecz, jak dalece izba lordów zechce obstawać przy swych poprawkach, skoro przebieg sprawy w izbie gmin zdołał nas upewnić, że ta ostatnia uważa poprawki za kwestję żywotną i stanowiącą o istnieniu bilu; o tym, zdaniem moim, winny decydować nie zasady,

---

[1]) Daily News z d. 28 października 1892: «Parowie nie mają wyborców, nie mogą dowiedzieć się o zdaniu mas ludowych inaczej, jak za pośrednictwem reprezentującej lud izby gmin. Jeżeli to ich nie zobowiązuje, to już nic zgoła nie może ich obowiązywać». Godzi się zaznaczyć projekt, wniesiony w r. 1888 przez lorda Kenry (hr. Dunraven). Był on dosyć zawiły, ale posiadał tę wydatną cechę, że proponował, aby rada każdego hrabstwa mogła przedstawiać koronie do zamianowania jednego kandydata do godności paroskiej. Przedstawiani i mianowani w ten sposób lordowie nie mogliby pełnić swych czynności dłużej, jak przez dziewięć lat; zresztą mogliby być obierani ponownie nieograniczoną ilość razy; Pike j. w. 384 i nast. Podczas walki o Home rule wystawiano za rzecz możliwą zreformowanie izby w ten sposób, aby uczynić ją rzeczywiście przedstawicielską, a nawet, co większa, zupełne jej zniesienie. O tych prądach w opinji publicznej patrz *K. Seignobos*, Dzieje polityczne Europy spółczesnej, str. 90. Upadek Rosebery'ego i wybory powszechne, które dały przewagę stronnictwu unionistów i konserwatystów, zwłaszcza zaś wojna transwaalska i imperjalizm chwilowo zażegnały tę sprawę. Atoli kwestja reformy izby lordów nie omieszka wkrótce wrócić na porządek dzienny.

[2]) *Dicey*, j. w. str. 346: «Jeżeli istnieje różnica zdań między izbą lordów a izbą gmin, to izba lordów w niektórych razach, nie dających się określić dokładnie, powinna ustąpić.»

a wzgląd na wymagania chwili. Z tym wiąże się druga funkcja izby lordów, posiadająca w mych oczach jeszcze większą doniosłość. Tu chodzi o same projekty praw, oddane pod jej głosowanie. Izba jest jedyną obroną przeciw przyjęciu uchwał, niepochwalanych w zasadzie nietylko przez większość jej członków, ale i przez znaczną mniejszość niekiedy nawet większość narodu. Izba sprzeciwia się przyjęciu takich praw aż do chwili, gdy ostatecznie rozstrzygnie się pytanie, czy proponowana reforma rzeczywiście zgadza się z wolą i stanowczą decyzją narodu“ [1]).

Jeżeli chodziło o złamanie oporu izby lordów, korona rozporządzała środkiem klasycznym w swoim rodzaju, który przy rządach parlamentarnych spoczywał w ręku gabinetu, a tymsamym większości izby gmin. Ponieważ korona mogła rozdawać parostwa w liczbie nieograniczonej, więc w każdej chwili miała możność wprowadzić do izby wyższej potrzebną liczbę nowych członków, wybranych ze stronnictwa mniejszości w izbie wyższej, a posiadającego natomiast większość krzeseł w izbie gmin. Przez to ulega zmianie większość w izbie lordów i harmonja pomiędzy obiema izbami tudzież rządem zostaje przywrócona. Francuscy teoretycy pierwszej połowy bieżącego stulecia uznawali ten manewr polityczny za jedną z właściwości, za naturalną przeciwwagę monarchji konstytucyjnej—parlamentarnej, i nazywali go *une fournée de pairs*. Właściwie w Anglji chwytano się tego sposobu tylko dwa razy. Raz w r. 1712, gdy trzeba było większości lordów przeciwko traktatowi zawartemu w Utrechcie, okazało się koniecznym odebrać liczebną przewagę wigom. Królowa mianowała dwunastu nowych parów, należących do przeciwnego stronnictwa [1]). Za drugim razem do dopięcia pożądanych wyników wystarczyło, gdy korona zagroziła nowemi nominacjami. 17 maja 1832 r. król Wilhelm IV, lubo niechętnie, dał ministrowi lordowi Greyowi piśmienne upoważnienie

---

[1]) Izba lordów, 23 lutego 1892, *Standard*, z d. 24 lutego, str. 2.

[2]) *Anson*, j. w. I, 345.

do rozdania nowych tytułów paroskich w takiej liczbie, jakiej będzie potrzeba do przeprowadzenia w izbie lordów bilu o reformie (*Reform Act*). Zgromadzenie wyższe ugięło się i wolało przystać na reformę. Nieliczne to, ale przekonywające precedensy; to też w Anglji spółczesnej nikomu już nie przychodzi do głowy wydobywać z pochwy oręża minionych wieków. [1]) Trudno przewidzieć z pewnością w jaki sposób zostanie w przyszłości przezwyciężony opór lordów przeciwko izbie gmin, jeżeli kiedy zajdzie tego potrzeba; wszelako można wróżyć bez wahania, że stanie się to jakoś inaczej.

Inny przywilej korony, niegdyś wysoko ceniony, poszedł w niepamięć pod wpływem rozwoju rządów parlamentarnych. Mam na myśli prawo *veto*, na mocy którego monarcha odmawiał swego zezwolenia na bil, wniesiony przez członka parlamentu i przyjęty przez obie izby, nie pozwalajac mu przez to stać się prawem. Wilhelm III nieraz zakładał protesty nawet przeciwko ważnym uchwałom parlamentu, przynajmniej, gdy mu je przedstawiono po raz pierwszy. Anna jeszcze w r. 1707 sprzeciwiła się bilowi o milicji szkockiej, ale było to po raz ostatni. Odtąd monarcha ani razu nie wygłaszał z powodu uchwalonych przez parlament bilów owych słów tradycyjnych, które niegdyś znaczyły tyle, co odmowa: „le roy s'avisera. [2])

Veto królewskie zupełnie wyszło z użycia. Wynik taki był nieunikniony. Prerogatywa ta podobnie jak wszystkie inne, może sprowadzić skutek tylko przy poparciu gabinetu, i jeżeli ministrowie, stojący u władzy nie posiadają

---

[1]) *Burgess* jednakże mówi o nim, jako o środku wciąż jeszcze istniejącym i ważnym, t. w. II, 213: «Gabinet może zażądać od panującego króla lub królowej całkowitej władzy monarszej we wszystkich dziedzinach polityki—i osoba panująca musi mu tej władzy udzielić. Gabinet może domagać się od korony, aby zmusiła parów do uległości, aby rozwiązała gminy—a korona musi dać temu posłuch i dziś nie można już powiedzieć, iż król może takim żądaniom odmówić.» I, 96.

[2]) *Anson*, j. w. I, 300, 301,

dostatecznego wpływu, aby nie dopuścić do przyjęcia bilu, uznanego przez nich za tak szkodliwy, że trzeba aż prosić króla o przeciwstawienie decyzji izb swego *veto*, to znaczy, że w izbie gmin spotyka ich porażka i że są zmuszeni podać się do dymisji. Wtedy miejsca ich zajmują naturalnie członkowie stronnictwa, które, głosując, przyprawiło ich o upadek; nowi ministrowie, ma się rozumieć, nie mogą prosić monarchy o sprzeciwianie się tej uchwale, którą sami przedtym popierali. Przytym we spółczesnej Anglji inicjatywa parlamentarna odgrywa dość skromną rolę: wszystkie ważniejsze prawa wnoszą członkowie gabinetu.

Aliści niektórzy autorowie angielscy, cieszący się wielką powagą, sądzą, że monarcha może jeszcze wywierać na prawodastwo wpływ miarkujący lub wstrzymujący, ale to już zupełnie inna procedura, zawikłana i niebezpieczna. „Król—powiada Anson, może dać do zrozumienia swym ministrom, że bil,—który zamierzają wprowadzić, nie podoba mu się, i że nie może go popierać. Jeżeli ministrowie uparcie stać będą przy tym projekcie, monarcha może ich oddalić i wybrać innych w nadziei, że ci znajdą punkt oparcia w parlamencie. Może od ministrów apelować do parlamentu. Jeżeli parlament zgadza się w zasadzie z proponowaną ustawą, odmawia swego zaufania nowym ministrom i pozostawia ich w mniejszości w ważnych kwestjach, to król ma jeszcze jeden ratunek: może rozwiązać parlament i odwołać się do kraju. Jeśli wyborcy ponownie obiorą izbę, przychylną nie aprobowanemu przez koronę wnioskowi, to i ten ostatni wysiłek staje się daremnym. Wówczas pozostaje już tylko jedno—mówiąc słowy Macaulay'a,—ustąpić, zrzec się tronu, albo walczyć. [1])“

Ale takie korzystanie z prawa rozwiązania izby, aczkolwiek zasadniczo legalne i prawidłowe, byłoby z pewnością objawem nienormalnym. W praktyce prawo to stało

---

[1]) *Anson*, I, 300.

się u Anglików środkiem, ratującym samo ministerjum.[1]). Ma ono bardzo często inne jeszcze zastosowanie. Członkowie izby gmin są wybierani na siedem lat. [2]). Jest to termin bardzo długi i najczęściej przed jego upływem izba nuży się, dzieli i słabnie; większość staje się niepewną, a wzajemny stosunek rozlicznych stronnictw—niewyraźnym. Rozwiązanie staje się tedy środkiem naturalnym, który kładzie kres przykrej sytuacji, i sama izba może prosić koronę, aby skorzystała z przynależnego jej w tym względzie prawa. Jest to jedyny sposób przywrócenia normalnych rządów parlamentarnych tam, gdzie w izbie nie może się utworzyć dostatecznie stała większość. [2])

---

[3]) Patrz wyżej, str. 72

[1]) Ob. np. poprawkę do adresu, przedstawionego w Izbie Gmin przez M. Redmond'a dn. 11 lutego 1895 roku: „I my uniżenie przedstawiamy W. K. Mości, że przyszła chwila, kiedy obowiązkiem ministrów W. K. Mości jest doradzić Mu rozwiązanie obecnego parlamentu." (*Daily News* z 12 lutego 1895 r. str. 2). *Burgess* w sposób zajmujący tłumaczy teoretycznie stopniowe osłabienie władzy korony i lordów, osłabienie, które pobudziło rozwój rządów parlamentarnych, Przedewszystkim, wyprowadza on stąd formułę, która wykazuje stopniowe przenoszenie się zwierzchnictwa w Anglji z jednych rąk do drugich p. *Political science* 5, 69, (pamiętać należy, że dla autora wyraz *Państwo* jest równoznacznikiem wyrazu *zwierzchnictwo*). „Początkowo król był jednocześnie Państwem i rządem. Następnie ludzie znakomici stanowili państwo, a król wyobrażał tylko rząd. Nakoniec gminy zostały Państwem, podczas gdy król i lordowie zostali jeno częścią rządu. W dalszym ciągu (tamże 96, 97), oświadczając, że reforma 1832 r. była rewolucja w zupełnym słowa tego znaczeniu i ostatnim wyrazem rewolucji 1688 r., powiada: „Wypadki 1832 r. rzeczywiście zniewoliły króla do powrócenia Izbie Gmin prerogatyw, które mogą być nazwane prerogatywami Zwierzchnictwa lub Państwa i Izba Lordów została ostatecznie sprowadzoną do jej stanu obecnego, to znaczy, została prostym organem rządów. Konstytucja spółczesna była wtedy ustanowiona przez naród za pomocą organu Izby Gmin; Izba ta obecnie jest Zgromadzeniem, które nieustannie stanowi, mając na względzie ulepszanie Konstytucji. Gdy występuje w tym charakterze, akty jej winny być, co prawda, zatwierdzone przez Izbę lordów i króla; ale jeżeli jedna, albo druga z władz powyższych sprzeciwia się postanowieniom Izby Gmin, jeżeli probuje ona zmienić władzę w tym względzie nominalną na realną, to znaczy, jeżeli probuje występować w roli zwierzchnika (Państwa), a nie w roli rządu, to już znajdą się środki i precedensy, które pozwolą Gminom, będącym zwierzchnikiem zorganizo-

§ 2. *Rządy parlamentarne we Francji.*

W pierwszej Konstytucji francuskiej (1789 — 1791) zupełnie nie zostały uwzględnione rządy parlamentarne. Konstytucja 1791 roku, jak i konstytucja 1795 dążyła do rządów wolnych, będących przeciwieństwem tamtych, do rządów, opartych na stanowczym rozdziale władzy prawodawczej i wykonawczej, z któremi zapoznamy się później. Nikt nie proponował wtedy wprowadzić do Francji rządów gabinetowych, nie zaszczycono ich nawet rozprawami w Zgromadzeniu Ustawodawczym. Sądzono, że działo się to poprostu wskutek tego, że Francuzi, zarówno jak Amerykanie, nie wiedzieli o istnieniu takich rządów. Istotnie w tym czasie kończył się dopiero proces kształtowania się ich w Anglji wraz ze wszystkiemi cechami odrębnemi; a ci, co głównie zaznajamiali cudzoziemców z politycznemi instytucjami Anglji—Blakstone, de Lolme—nie zauważyll nawet tej formy rządów. Przeciwnie nawet, mniemali oni, jak się o tym przekonamy poniżej, że Anglicy posiadają wyraźnie przeprowadzony podział obu władz. Jeden tylko Monteskiusz, który pierwszy wygłosił pogląd powyższy, dojrzał swym wzrokiem przenikliwym wyraźnie zaznaczone dwie cechy zasadnicze rządów parlamentarnych, tych, które istniały w 1748 r, t. j. istnienie dwu przeciwnych stronnictw, pozostających w ciągłej walce, liberalnego i zachowawczego, [1]) zrozumiał też, że koniecznym jest, aby król brał ministrów ze stronnictwa panującego. [2]) Ale w trze-

---

wanym, Państwem, stłumić tego rodzaju dążności. Jedynym skutkiem takiego oporu jest utrzymywanie Izby Gmin w żywym i ciągłym związku z narodem, którego Izba jest obecnie organizacja zwierzchnią.

[1]) *Duch. praw.* Ks. XIV rozd., XXVII: «Ponieważ stronnictwa te składają się z ludzi wolnych, to jeżeli jedno z nich wybije się zbyt wysoko, drugie wskutek tej wolności zostanie poniżone, aż póki obywatele, jako ręce broniące ciała, nie pospieszą z wysiłkami dla tego drugiego.»

[2]) *Duch praw.* Ks. XIX rozd., XXVII: «Monarcha byłby w położeniu osób prywatnych i naprzekór zwykłym zasadom roztropności byłby często-

ciej części XVIII wieku ta domniemana nieświadomość nie była bynajmniej powszechną ani [u Amerykanów,[1]) ani u Francuzów. Co się tyczy tych ostatnich, to, jak widzimy, Siéyès w przeddzień zebrania stanów gieneralnych dokładnie opisał, ośmieszając wprawdzie, równowagę rządów parlamentarnych [2]), a na posiedzeniu dnia 22 października 1790. Barnave bardzo wyraźnie wskazał na ich działalność. Ci jednak, którzy je znali — nie chcieli ich. Upatrywali w nich przeciwieństwo zasad oderwanych; a nadewszystko wiedzieli o przekupstwach, które natenczas zazwyczaj towarzyszyły równolegle tej formie rządów w parlamencie angielskim. Wierzyli, że istnieje konieczny związek pomiędzy tym przekupstwem i rolą ministrów w Izbach angielskich, a więc, pogardzając jednym, osądzali też i drugą. Działaczem politycznym, którego poglądy najbardziej zbliżały się do formy rządów parlamentarnych był Mirabeau. Swym orlim wzrokiem dojrzał ich moc i racjonalność. Pragnął wziąć z nich pewne zasady, które uważał za zasadnicze. Tak oto, główną dla niego rzeczą było, ażeby ministrowie mogli być wybierani z pośród członków ciała prawodawczego, aby i nadal też uczestniczyli w nim. Stale trwał w swoim przekonaniu, a jeżeli Zgromadzenie Ustawodawcze powzięło uchwałę odmienną, to zarówno z obawy, aby sam Mirabeau nie skorzystał z tego prawa, jak

---

kroć zmuszony obdarzać zaufaniem tych, którzyby go najbardziej obrażali a pozbawiać łaski tych, którzy mu najlepiej służyli, czyniąc z konieczności to, co inni książęta czynią z własnej roli». Te ustępy Monteskiusza, nie uderzyły, zda się, spółczesnych. Może wskutek tego, że nie znajdowały się one w rozdziale zatytułowanym przez Monteskiusza *O Konstytucji Angielskiej* (Ks. XI rozd. VII). Znajdują się w innym rozdziale (Ks. XIX rozd. XXVII), gdzie autor opisuje zwyczaje polityczne Anglików, i tam mówi o Anglji, nie nazywając jej po imieniu, jak gdyby o narodzie hipotetycznym. Tymczasem na wstępie do tego rozdziału odsyła on do roz. VI ks. XI.

[1]) *Bryce*, j, w. I, 26, 273, 279.

[2]) *Qu'est-ce que le tiers-état* 99 uwaga 1: «Rządy są w Anglji przedmiotem nieustającej walki ministrów i arystokracji z opozycją. Naród i król wyglądają tam, jak zwykli widzowie. Polityka króla polega na ciągłym wznawianiu polityki stronnictwa silniejszego».

i z poszanowania zasad. Oświadczył również, że ministrowie mogą rządzić o tyle, o ile posiadają większość w Izbie prawodawczej. [1]) Ale nie dopuszczał tego, aby formalna uchwała nieufności mogła bezpośrednio i stanowczo obalić ministerjum. [2])

W Konstytucji 1793 r. ministrowie zwani „głównemi agientami administracji ogólnej" (art 66) byli tylko odosobnionemi agientami, nie stanowili rady i nie mieli żadnej władzy osobistej (art. 68). Byli oni mianowani i pozostawali pod opieką Rady wykonawczej; nie posiadali żadnego związku z Ciałem prawodawczym. Czynności powyższe, zarówno jak i prowadzenie układów o traktaty były głównym zadaniem Rady. Jak wiadomo, organizacja ta nie znalazła zastosowania w praktyce, ale konstytucja III roku w sposób jeszcze bardziej stanowczy wróciła do zupełnego rozdziału władzy wykonawczej od prawodawczej, ustanowionego przez konstytucję 1791 roku.

Wraz z konstytucją 22 frimaira VIII roku rodzi się nowy prąd, ale równie nie podobny do tego, jaki przenikał

---

[1]) *Vingt-sixième note du comte de Mirabeau pour la Cour* I, 413: «Przy rządach reprezentacyjnych nie można uchronić narodu od najbardziej gwałtownych wstrząśnień, a władzy królewskiej od nieustannych napaści, jeżeli ministrowie nie będą uczestniczyli w posiedzeniach Ciała prawodawczego. Sama ich obecność może służyć za pośrednika i za wspólny łącznik władz, które łatwiej rozdzielić w teorji, niż w praktyce. Wskutek tego, wszystkie środki Ciała prawodawczego będą miały tylko pozór środków władzy wykonawczej». *Trente—sixième note pour la Cour*, II, 36: «Chcą rządzić? Rządzić można tylko za pomocą większości, a na większość oddziaływać można tylko, zbliżając się do niej, dając jej takie ministerjum, jakie się jej podoba, zmuszając ją do obrony ministerjum, zniewalając ją do wzmacniania jego stanowiska dzięki nieuniknionemu wzajemnemu zaufaniu».

[2]) *Trente—deuxième note du comte de Mirabeau pour la Cour*, II 20. Nie potrzeba dekretu, który ogłosił, że ministrowie nie posiadają zaufania ogólnego, ponieważ fakt tego rodzaju mógłby się stać prawem, a prawo takie wprawdzie bezpiecznie wykonywane w Anglji, na długi przeciąg czasu skrępowałoby wybór monarszy, utrzymało ducha stronniczego i byłoby kolejno używane jako środek do obalenia zarówno dobrego jak i złego ministerjum, stałoby się zgubnym dla władzy w chwili, kiedy ta nie zdołała jeszcze na twardej stanąć postawie». Ob. II 22.

system angielski, W tym dziale konstytucji, który nie jest po prostu czystym uświęceniem władzy osobistej i powrotem do dawnych porządków, o ile władza zachowuje pozory i jest jakby parawanem rządów reprezentacyjnych — w tym dziale znalazły miejsce oderwane poglądy Siéyès'a. Myśli swe wyłożył Siéyès—w ich pierwotnej i oryginalnej formie—w mowie dziwnej, pełnej głębokich uwag, subtelnych i niezwykłych domniemań, wygłoszonej w Konwencie dnia 2-go thermidora III r. [1]) Przeprowadzał w nich głównie rozdział i podział pomiędzy oddzielnemi wydziałami rozmaitych atrybucji, które w rządzie przedstawicielskim należą— naturalnym biegiem rzeczy — do zgromadzeń. Stąd—trzy zgromadzenia konstytucji VIII.: Senat, Trybunat i Ciało prawodawcze; i tak bardzo niezupełne funkcje dwu ostatnich—oto organizacja, z którą doskonale zżyło się Cesarstwo, upraszczając ją przez usunięcie Trybunatu. [2]) Ale w tej, jak i w poprzednich formach rządów ministrowie nie odgrywali tej roli, jaką im wyznaczają rządy parlamentarne. Co prawda, Konstytucja VIII roku, jak wyżej wspomniałem, [3]) głosiła, że żaden akt rządowy nie może mieć mocy, jeżeli nie został podpisany przez ministra (art. 55). Żaden artykuł nie zabraniał nawet wybierania ministrów z Trybunatu, lub Ciała prawodawczego, tylko senatorowie nie mogli być powoływani na żadne inne stanowiska publiczne (art. 18)—żaden artykuł nie uznawał tych dwu czynności za nie dające się pogodzić ze sobą. Ale ministrowie pomimo to byli tylko prostemi agientami wykonawczemi. Nie mieli oni żadnych stosunków ze Zgromadzeniami; nawet nie oni, a członkowie Rady Państwa bronili w imieniu rządu projektów praw wobec Ciała prawodawczego (art. 53), Zresztą, ministrowie Napoleona, czy to pierwszego konsula, czy cesarza, w rzeczywistości byli tylko sługami

---

[1]) *Réimpression de l'ancien Moniteur* XXV, 291.

[2]) *Mémoires du chancelier Pasquier* I, 145.

[3]) Ob. wyżej, str. 136

dyktatora, lub monarchy, podobnie jak to się działo z ministrami za dawnych czasów; ci, którzy posiadali w rządach znaczenie rzeczywiste, zawdzięczali je wpływowi osobistemu, jaki zdołali wywierać na swego zwierzchnika[1]).

Ale kiedy w ostatnich czasach pierwszego Cesarstwa miłość, albo raczej potrzeba wolności politycznej zbudziła się znów we Francji, to umysły oświecone zwróciły, rzecz naturalna, uwagę swoją na rządy parlamentarne, jakie rozwinęły się w Anglji. Niebezpieczeństwo i ucisk władzy osobistej wszyscy odczuwali żywo. Próby Zgromadzenia Ustawodawczego i Konwentu, zmierzające do organizacji wolności i rządów przedstawicielskich w innej formie nie udały się. Konstytucje liberalne 1791 r. i r. III, aczkolwiek nasiąkłe wzniosłym duchem i zredagowane z rzadkim talentem, istniały bardzo krótko i, co więcej, zgubna była ich egzystencja. Czy pozostawało inne rozwiązanie, prócz tego, jakie nastręczało przyjęcie rządów, które tak dobre dały u Anglików wyniki i od których odwracano się dotychczas? A z drugiej strony ta forma rządów stawała się coraz bardziej znaną, bo wybitni publicyści byli pod tym względem wychowawcami Francuzów. Na czele ich wymienić należy Benjamin'a Constant'a [2]). Najlepszym dowodem, że tę formę rządów narzucała siła wypadków może służyć fakt, iż została ona przyjęta przez dwu ludzi, którzy kolejno zrzucali się nawzajem z tronu, w 1814 i w 1815 roku. W akcie dodatkowym do konstytucji Cesarstwa z 22—23 kwietnia 1815 r. występuje ona jeszcze wyraźniej, niż w karcie z 1814 r.

---

[1]) *Mém. du Ch. Pasquier* I. s. 234 i wspaniałe karty Stendhal'a w jego *Oeuvres posthumes* wyd. przez de Mitty, *Napoléon, les ministres* str. 531.

[2]) *Oeuvres politiques* napisane pomiędzy 1797 i 1830 rokiem, wyd. Laboulaye'a.

I.

Wraz z kartą 1814 roku zaprowadzone zostały we Francji rządy parlamentarne. Jeżeli jednak mieć na względzie tylko tekst karty, to nie ma w nim zupełnie wyraźnie mowy o tej formie rządów. Prawda, karta powiada (art. 34), że „ministrowie mogą być członkami Izby parów, lub Izby deputowanych; że, prócz tego, mają dostęp do tej, lub owej Izby i głos ich wysłuchanym być powinien, kiedy tego zażądają". Powiada ona też, że król (art. 50) „może rozwiązać Izbę deputowanych, ale w takim wypadku powinien zwołać nową w przeciągu trzech miesięcy". Wszystko to rysy znane i charakterystyczne. Ala karta określa wyraźnie tylko odpowiedzialność karną ministrów (art. 55 i 56) za zdradę i przekupstwo. Zupełnie nie mówi o ich odpowiedzialności politycznej, o ich odpowiedzialności solidarnej. Ale nikogo to w błąd nie wprowadza. Od czasu pierwszej restauracji (1814 r.) Chateaubriand zaznaczył tę niedostateczną wyrazistość karty i wykazał jednocześnie, że jej skutki naturalne ujawnią się z pewnością. Po drugiej restauracji, w 1816 r. w swej *Monarchie selon la Charte* wyłożył on z zupełną ścisłością prawdziwe zasady rządów parlamentarnych. Oto kilka przykładów. Doktryna — mówił — o królewskiej prerogatywie konstytucyjnej polega na tym, że w aktach rządowych nic nie pochodzi bezpośrednio od króla, że wszystko jest dziełem ministerjum, to nawet, co się dzieje w imieniu króla i za jego podpisem, projekty prawa, ordonansy, wybór ludzi... Co robi król w swej Radzie? Wyrokuje, ale nie gwałci ministerjum. Jeśli minister posłuszny jest rozkazom króla, to król może być pewien, że przedsiębierze rzecz doskonałą, która zyska sobie poklask ogółu, jeżeli minister uchyla się od wykonania i dla podtrzymania swego poglądu i powołuje się na odpowiedzialność, która mu grozi, to król więcej nie nalega: minister działa, popełnia błąd, pada,

a król zmienia swe ministerjum" (roz. IV i V, str. 4 i 5). Wyrzekać się większości (w Izbach) — znaczy to chcieć chodzić bez nóg, fruwać bez skrzydeł; znaczy to złamać główną sprężynę rządów reprezentacyjnych" (str. 11). „Izby nigdy nie będą się wtrącały do administracji, nigdy nie postawią pytań niepokojących; nigdy nie poprowadzą ministrów do tego, aby ci musieli się kompromitować, jeżeli ministrowie będą tym, czym być powinni, to jest — w rzeczy samej panami Izb, będąc formalnie ich sługami".

Jaki środek prowadzi do wyników tak pomyślnych? Środek najprostszy w świecie: ministerjum powinno rozporządzać większością i iść z nią ręka w rękę; bez tego — niema rządu (str. 19). „Izba ta (deputowanych) nie zna jeszcze niektórych swych pełnomocnictw, niektórych z tych prawd, które rodzi doświadczenie. Należy przedewszystkim, aby umiała nakazać innym poszanowanie siebie samej. Izba nie powinna dozwalać, ażeby ministrowie ustalili zasadę, że są niezależni od Izb, że mogą odmówić zjawienia się, podczas, gdy Izby żądają ich obecności. W Anglji ministrowie są interpelowani nie tylko z powodu bilów, ale i z powodu aktów administracyjnych, w sprawie mianowania urzędników i nawet z powodu wiadomości dziennikarskich" (str. 18). „Od kiedy ministerjum zostało utworzone — winno być jedno tylko. Nie znaczy to, aby różnica poglądów politycznych ludzi zasłużonych, w chwili kiedy stali osobno — miała stanowić przeszkodę do ich połączenia się w ministerjum. Mogą oni wejść do niego, tworząc to, co się w Anglji nazywa ministerjum koalicyjnym, po uprzedniej zawartej zgodzie co do ogólnego systemu, składając każdy ofiary, jakich wymaga opinja publiczna i położenie rzeczy. Ale jeżeli się połączyli już u steru państwa, to nie powinni działać inaczej, jak jednomyślnie. Jedność ministerjum nie znaczy też, że król nie może zmienić niektórych członków Gabinetu, nie zmieniając innych; dość, aby wstępujący członkowie utworzyli wraz z pozostałemi jednakowy system rządów. W Anglji niejednokrotnie zachodzi częściowa zmiana w ministerjum, a całe

ministerjum pada wtedy tylko, kiedy zbraknie pierwszego ministra“ (str. 30). „Ministerjum powinno wychodzić z większości w Izbie deputowanych, ponieważ deputowani są głównym organem opinji społeczeństwa“. Nie podobna byłoby lepiej wyrazić i z większą wyłożyć jasnością tych subtelnych zasad, harmonijnej gry, tych sił rozmaitych i napozór sprzecznych, które składają się na rządy parlamentarne.

Coprawda, niektórzy inni, przytym celniejsi publicyści, popierali odwrotną teorję; pragnęli ograniczyć odpowiedzialność ministrów do odpowiedzialności karnej, wybór zaś ich i utrzymywanie na urzędzie pozostawić królowi. „Nie sądzę, mówił Royer Collard w izbie deputowanych 1816 r., aby ministrowie u nas, podobnie jak w Anglji koniecznie mieli posiadać niezmienną i stałą większość. Zważcie, co stanowi istotną różnicę w pierwiastkach składowych obu systemów rządu. W Anglii inicjatywa, będąca podstawą działania, wyższa administracja i znaczna część rządów spoczywa w ręku izby gmin; u nas rządy całkowicie należą do króla, *król rządzi niezależnie od izb;* spółudział ich acz zawsze pożyteczny, nie jest jednak niezbędnym — chyba, gdy król uzna za konieczne wydać nowe prawo, oraz w kwestjach budżetu. W kraju więc, posiadającym taką mnogość praw, wypadek, w którym zarząd musiałby stanąć dla braku jakiejś niezbędnej ustawy, byłby wypadkiem niemal nadprzyrodzonym i gdyby naprawdę konieczność była bezwzględną, izba z pewnością przyjęłaby ową ustawę. Budżet, wreszcie, to rzecz nietylko króla, ale i izby, to sprawa całego narodu, gdyż dotyczy samego istnienia jego... przytym niepodobna wyobrazić sobie izby, któraby, chcąc dać przewagę swym osobistym poglądom, lub sprzeciwić się rządowi, narażała naród na niebezpieczeństwo przez udaremnienie, lub zawieszenie służby publicznej. Gdyby taki wypadek mógł nastąpić, to wtedy właśnie król z całą słusznością i pewny, że znajdzie przychylny posłuch, zwróciłby się do swego ludu o pomoc w rządzeniu

państwem [1]). Po pewnym okresie wahania Ludwik XVIII wstąpił na tę drogę, i za jego panowania rząd parlamentarny działał dość prawidłowo, pomimo, że pod wielu względami znajdował się dopiero w stanie zarodkowym i zdradzał naturalny pociąg ku prerogatywie królewskiej [2]). Za Karola X nieco chwiejna ta równowaga zaczęła chylić się do upadku. Doprowadziło to do słynnych dekretów lipcowych, które wywołały rewolucję i posłużyły za powód do pierwszego, a głośnego zastosowania odpowiedzialności karnej ministrów [3]).

Wraz z monarchją lipcową zatryumfowała sprawa rządów parlamentarnych. Jednakże nie odczuwano potrzeby wyrażenia dokładniejszego i uzupełnienia prawideł; w karcie przejrzanej 1830 r. powtórzono poprostu odnośne postanowienia karty 1814 r. [4]). Panowało przekonanie, że praktyka parlamentarna zdoła uzupełnić je i wyprowadzić wszystkie naturalne wnioski. Jakoż, w epoce monarchji lipcowej rządy gabinetowe ukształtowały się w zupełności; wydoskonaliła się ich procedura i środki prawne. A przecież można sobie zadać pytanie, czy zawsze były one sprawowane ze szczerością. Często słychać zdanie, że walki i wypadki, wywołane przez słynną koalicję 1839 r. zepsuły sprężyny parlamentaryzmu i wypaczyły jego ducha [5]). Zarzut podobny zawsze łatwo uczynić systematowi opartemu cho-

---

[1]) *De Barante*, La vie politique de M. Royer Collard, i t. d. I, 216.

[2]) *Duvergier de Hauranne*, Histoire du gouvernement parlementaire en France, t. II i nast.; *Thiers*, Discours parlementaires, wyd. Calmon. Mowa d. 27 września 1832, t. I, str. 124. „Za ostatniego panowania mieliśmy pozory rządów przedstawicielskich; uznawano izby, słuchano je, gdy były tego samego co i rząd zdania, ale odkiedy to płaszczenie się ustało w r. 1829, urządzono „ósmy sierpnia", a następnie rewolucję".

[3]) O procesie ministrów Karola X patrz *Thureau-Dangin*, Histoire du gouvernement du juillet, I, 148.

[4]) Art. 46, 47, 42, odpowiadające art. 54, 55 i 50 Karty z r. 1814. Art. 42, przewidujący prawo rozwiązywania izby deputowanych zmniejszał tylko termin zwołania nowej izby do 3 miesięcy (zamiast poprzednich sześciu).

[5]) *Thureau-Dangin*, j. w., III, 392.

ciażby poczęści na zwykłym porozumieniu i zawsze nieco chwiejnych tradycjach. Inna natomiast kwestja, bardziej określona, choć należąca do tegoż szeregu pojęć, wywołała w izbie deputowanych uroczyste i zajmujące rozprawy 27—29 maja 1846 r. Chodziło o subtelne i zasadnicze pytanie: jaką ma być w rządzie parlamentarnym rola głowy państwa, piastuna władzy wykonawczej? W dodatku sprawa dotyczyła monarchy konstytucyjnego; ujawniły się dwa zapatrywania. Według pierwszego, naczelnik państwa nie powinien odgrywać żadnej czynnej roli w rządach; ministrowie chcą za niego, on zaś może tylko przyłączyć się do ich życzenia, o ile ministrów popiera większość parlamentarna. Najenergiczniej bronił tego poglądu Thiers. Jeszcze w r. 1829 wynalazł on dla monarchji parlamentarnej następującą formułę: „Król panuje, a nie rządzi [1]). Drugi pogląd, przeciwnie, nadawał głowie państwa, jako istocie moralnie wolnej i odpowiedzialnej, chociaż nie w znaczeniu konstytucyjnym, prawo czynnego i realnego uczestnictwa w rządach. W myśl tego poglądu, król ma prawo starać się o zwycięstwo swych osobistych idej, ale pod dwoma warunkami: jeżeli ma pewność, że znajdzie gabinet, który przyjmie na się odpowiedzialność za przeprowadzenie tych idej i zdobędzie przytym, albo utrzyma większość w izbach—oraz, że ministrowie, zasłaniając zawsze głowę państwa, nigdy nie dopuszczą, aby jego osoba lub czyny były przedmiotem rozpraw w izbach; wszystkie zatym rozporządzenia rządowe byłyby dla izb tylko wystąpieniem ministrów lub ministerjum. Głównym przedstawicielem tego poglądu był Guizot [2]). Można być zdania, że ten drugi sposób pojmowania jest mniej prosty od pierwszego, można

[1]) *Thiers*, j. w. Mowa w izbie deputowanych 13 mar. 1846. VII, 144: „Napisałem w r. 1829 słowa, które sobie zyskały sławę: „Le roi régne et ne gouverne pas.“ Pisałem to w. r. 1829. Czyż sądzicie, że myślę dziś inaczej? Nie, tak samo myślę obecnie i myśleć będę zawsze“.

[2]) *Guizot*, Histoire de mon temps, V, 227.

uważać go za nowe powikłanie w systemie i tak już skomplikowanym; nie można atoli utrzymywać, ze jest niezgodny z rządami parlamentarnemi, których wszystkie przewodnie zasady szanuje.

II.

Czy konstytucja 1848 r., która po raz pierwszy zorganizowała we Francji rzeczpospolitą z prezydentem na czele, utrzymała w tej formie rządy parlamentarne, czy też poszła za przykładem dawnych ustaw republikańskich, przeprowadzających bezwzględny podział władz? Rzecz szczególna, że twórcy jej, których większość doskonale była obeznana ze sprawami parlamentaryzmu, nie umieli wyraźnie rozstrzygnąć zagadnienia tak zasadniczego. W niektórych cechach konstytucji zdaje się przebijać system parlamentarny. Ustawa nie wyłączała z ministerjum członków Zgromadzenia prawodawczego, a prawo 15 marca 1849 r. wprost odrzuca niespółistność pełnomocnictwa poselskiego z obowiązkami ministra, którą podówczas chciano ustanowić za przykładem konstytucji 1791 r. i roku III (a. 85). Art. 49 orzekał, iż prezydent ma prawo „przedstawiać projekty praw zgromadzeniu narodowemu, za pośrednictwem ministrów"; art. 69—że ci ostatni „mają wolny wstęp do zgromadzenia narodowego i powinni być wysłuchani, ilekroć tego zażądają". Dodajmy zgodnie z art. 67, że „akta prezydenta rzeczypospolitej za wyjątkiem tych, któremi powołuje on, lub odwołuje ministrów, mają moc, jeżeli są kontrasygnowane przez ministrów". Nakoniec, konstytucja wspominała o radzie ministrów i w pewnych razach uznawała jej spółudział za konieczny (art. 64). Zato niektóre inne postanowienia, naodwrót, jakgdyby odrzucały rządy gabinetowe. Przedewszystkim prezydent rzplitej odpowiadał za wszystkie swe akty. Wprawdzie, odpowie-

działność ta nie wyłączała odpowiedzialności ministrów [1]), ale czy nie należało przez to rozumieć odpowiedzialności karnej i osobistej, nie zaś politycznej i solidarnej [2])? Prezydent nie miał też prawa rozwiązania ciała prawodawczego [3]), a tymczasem prawo rozwiązywania jest cechą naturalną i niemal zasadniczą rządów parlamentarnych.

Pytanie, poruszone i to źle poruszone w artykułach powyższych, domagało się rozwiązania praktycznego. Pierwszy krok w tej mierze uczynił prezydent rzplitej. W swym orędziu do zgromadzenia 31 października 1849 [4]), żądał wprost prawa mianowania i oddalania ministrów i kierowania osobiście rządami za pośrednictwem ludzi, bezwzględnie oddanych jego polityce. „Zgoda, mówił, która powinna panować między rozmaitemi władzami w państwie, może się trzymać tylko wtedy, jeżeli władze, ożywione wzajemnym zaufaniem, otwarcie porozumiewają się ze sobą. Aby dać przykład tej szczerości, zapoznam zgromadzenie z powodami, które mię skłoniły do zmiany ministerjum i do rozstania się z ludźmi, o wybitnych zasługach których miło mi zaświadczyć,—ludzi, dla których żywię przyjaźń i wdzięczność... Francja niespokojna, gdyż nie widzi kierownictwa, szuka ręki i woli wybrańca 10-go grudnia. Ale ta wola może się dać odczuć tylko wtedy, gdy istnieje

---

[1]) Art. 68: „ Prezydent rzplitej, ministrowie, sprawcy i ci, w których ręce złożono władzę publiczną są odpowiedzialni, każdy we właściwym zakresie, za wszystkie czyny rządu i administracji."

[2]) Oczywiście była to wcale nieudatna kombinacja; patrz „Souvenirs" Tocqueville'a, (Paryż, 1893) str. 280: «Postanowiono, że odpowiedzialność prezydenta będzie się rozciągała na ministrów, że podpisy ich będą konieczne, podobnie jak za czasów monarchji. Prezydent tedy był odpowiedzialny, a nie miał całkowitej swobody czynu i nie mógł mianować swych urzędników.»

[3]) Art. 68: «Każde rozporządzenie, którym prezydent Rzplitej rozwiązuje zgromadzenie narodowe, odracza je, lub sprzeciwia się spełnieniu jego zwołania, stanowi zbrodnię zdrady stanu.»

[4]) O wypadkach, poprzedzających to orędzie, ob. *Spuller*, Histoire parlementaire de la seconde République, str. 268.

zupełna spólność idei, poglądów i przekonań prezydenta i jego ministrów, gdy samo zgromadzenie narodowe łączy się z myślą narodu, której wyrazem był wybór władzy wykonawczej“ [1]).

Pytanie było postawione zupełnie jasno i zgromadzenie nie protestowało. Ale zachowanie się ministerjum nie licowało z tym kierunkiem. Ministerjum zażądało od zgromadzenia votum zaufania, jak to później stwierdziło samo zgromadzenie [2]). Tym sposobem w tej zasadniczej kwestji prawa konstytucyjnego stan niepewny i nieokreślony trwał aż do czasu, kiedy zaszły tak ważne wypadki, że zmusiły do powzięcia stanowczej decyzji. Wypadkiem tym było odwołanie gienerała Changarnier z urzędu głównodowądzącego armji paryskiej i gwardji narodowej Sekwany. Stało się to pod osłoną ministerjum, przekształconego dnia 9 stycznia 1851 r. na skutek interpelacji, podniesionej w zgromadzeniu z powodu pewnych czynów samego gienerała Changarnier, a zakończonej przez przyjęcie porządku dziennego, wraz z votum zaufania większości dla gienerała [3]).

Starcie większości z władzą wykonawczą było nieuniknione. De Rémusat wniósł i przeprowadził wyznaczenie komisji do wypracowania środków, których wymagała sytuacja polityczna, sprawozdanie, przedstawione izbie w imieniu tej komisji przez Lanjuinais pociągnęło za sobą walne rozprawy na posiedzeniach 15, 16, 17 i 18 stycznia

---

[1]) *Oeuvres de Napoléon III*, Paryż, 1856, III, 111, 112.

[2]) Fresneau w Zgromadzeniu prawodawczym na posiedzeniu 15 stycznia 1851 r., *Moniteur* z d. 16-go, str. 156: «Orędzie październikowe wyraźnie, otwarcie, całkowicie zapowiedziało politykę odosobnienia, której prezydent domagał się, jako swego prawa; i prawo to w pewnej mierze uznaję. Nazajutrz gienerał Hautpoul, głowa gabinetu, również oświadczył nam, że żąda votum ufności od zgromadzenia, że zamierza iść z nim ręka w rękę.» Lanjuinais na posiedzeniu 14 stycznia 1851, *Moniteur* z d. 15-go, str. 147: «Jak świadczy praktyka, ministrowie nigdy nie rościli pretensji do tego, aby ich zawsze mianował prezydent rzplitej.»

[3]) *Spuller*, j. w., str. 304.

1851 r. [1]). W pamiętnej tej dyskusji wzięli udział najpierwsi mówcy owej epoki: Berryer, Lamartine, Dufaure i Thiers. Na pierwszy plan wystąpiły kwestje osobiste i namiętności polityczne: atak prezydenta rzeczypospolitej na władzę prawodawczą, z każdym dniem coraz widoczniejszy, i nadzieje restauracji monarchicznej, ożywiające pewną część większości. Wtedy to Thiers wypowiedział słowa prorocze: „Cesarstwo jest faktem spełnionym.“ Rozprawy te nie były pozbawione charakteru prawnego, komisja rzeczywiście chciała uczynić gabinet odpowiedzialnym politycznie za dymisję Changarnier'a i zaproponowała następującą rezolucję: „Zgromadzenie narodowe, uznając że władza wykonawcza ma niezaprzeczone prawo rozporządzania dowództwem wojsk, potępia użytek, zrobiony z tego prawa przez ministerjum.“ Było to tylko zastosowaniem systemu parlamentarnego; ale czy zezwalała na to konstytucja? Niektórzy mówcy protestowali energicznie, byli to nie tylko sami ministrowie. Nie starając się zasłonić sobą osoby prezydenta, który gotów był przyjąć odpowiedzialność za inkryminowany postępek, ministrowie ogłosili, że odpowiadają zań osobiście [2]). Inni wszakże twierdzili, że za rozporządzenia polityki ogólnej, a nie za zarządzenie administracyjne, ministrowie według konstytucji nie odpowiadają, że kierunek polityki zależy od prezydenta, na

---

[1]) *Spuller*, j. w., str. 305.

[2]) *Baroche*, minister spraw wewnętrznych, na posiedzeniu 15 stycznia 1851, *Moniteur* d. 16-go, str. 158: «Za czasów rzplitej 1848 r., jak i pod panowaniem konstytucji monarchicznych, utrzymują niektórzy, że można odosobnić odpowiedzialność ministerjalną od tej, którą art. 68 obarcza prezydenta rzplitej; nie będę rostrząsał tej teorji... Przyjmujemy odpowiedzialność za wszystkie akta, któreśmy kontrasygnowali... Zatym, czy pan prezydent rzplitej w pewnych razach jest lub nie jest odpowiedzialnym, czy ministrowie w innych razach sami są odpowiedzialni, mniejsza o to; z całej dyskusji zachowaliśmy ten wniosek, że ministrowie są odpowiedzialni zawsze... Przyjmujemy odpowiedzialność we wszystkich wypadkach, ale bynajmniej nie łudzimy się i żadne teoretyczne protesty nie zmienią poglądu ogółu na ten fakt; atak był skierowany nietylko przeciw ministerjum.»

którego też spada za nią odpowiedzialność; zdanie powyższe podzielał między innemi Lamartine [1]). Ale nie zdobyło ono większości. Nie bacząc na orędzie 31 października, rząd przynajmniej formalnie nie zerwał z polityką parlamentaryzmu; ponieważ zaś konstytucja uznawała odpowiedzialność ministrów, więc trudno było przypuścić, aby ministrowie w jednych wypadkach byli odpowiedzialnemi, w drugich znów nie [2]). Szczególnie decydującym był napozór jeden ustęp ze sprawozdania, przedstawionego Zgromadzeniu ustawodawczemu w r. 1848 przez Armanda Marrasta w imieniu komitetu konstytucji; ustęp ten, zdaje się, w swoim czasie przeszedł niepostrzeżenie [3]). Brzmi on tak: „Większość nie obawiała się, ażeby prezydent nadużył swej niezawisłości, bo konstytucja trzyma go w kole bez wyjścia. Samo zgromadzenie jest panem całego systemu politycznego; ma ono prawo odrzucić to, co mu przez swych ministrów przedstawia prezydent; jeżeli się nie zgadza z kierunkiem administracji, jeżeli ten kierunek nie podoba mu się, to *obala ministrów;* jeżeli prezydent nadal obrażać będzie opinję publiczną, zgromadzenie pozwie go przed sąd najwyższy i wytoczy akt oskarżenia.“ Komentarz był jasny, chociaż napozór pozostał bez poważniejszego wpływu na uchwalenie konstytucji. Zgromadzenie prawodawcze przy-

---

[1]) Posiedzenie 17 stycznia, Moniteur z d. 18-go, str. 172: «Co do mnie i moich doktryn konstytucyjnych, to gdyby mnie obrażono w podobny sposób, żądałbym rachunku nie od ministrów, zażądałbym rachunku, jak to może zaraz nastąpi, od samej władzy wykonawczej; bo to jest akt ogólnej polityki, a nie administracji, akt władzy względem władzy, a nie rozkaz gabinetowy.»

[2]) *Fresneau*, na posiedzeniu 15 stycznia, Moniteur z d. 16-go, str. 156: «Oto gabinet dwulicowy, o charakterze zarazem amerykańskim i parlamentarnym, gabinet, co rządzi razem ze zgromadzeniem i bez zgromadzenia.

[3]) Na posiedzeniu 15 stycznia 1851 r. Monet powiedział co następuje: (*Moniteur* d. 16-go, str. 156): «Czytajcie tę konstytucję i poprzedzające ją sprawozdanie, a znajdziecie tam, że zgromadzenie zawsze panuje nad sytuacją polityczną i może usunąć ministerjum.» Na to prezydent Zgromadzenia prawodawczego zauważył: «To sprawozdanie nigdy nie było przyjęte przez komisję, której też nigdy nie było czytane.»

chyliło się do zdania, że konstytucja utrzymała rządy parlamentarne i uchwaliło proponowaną przez komisję naganę ministrom. Po tej uchwale ministrowie, zgodnie z przyjętą pozycją, podali się do dymisji, a prezydent rzeczypospolitej przyjął ją. Nie uznał zato uchwały zgromadzenia, o ile zawierała pewne tłumaczenie konstytucji. Ludwik Napoleon utworzył nowe ministerjum już nie z pierwiastków większości, co zresztą byłoby rzeczą trudną, a z urzędników-fachowców (ministère d'affaires), — poczym wystosował do zgromadzenia orędzie, w którym wyrażał swe poglądy na cały zatarg i starał się odjąć swemu postępowaniu wszelkie pozory kapitulacji. „Łączność obu władz, mówił, konieczna jest dla spokoju kraju, ale ponieważ konstytucja nadała im niezawisłość, więc jedynym warunkiem takiej łączności jest wzajemna ufność... Aby nie przewlekać zgubnych nieporozumień, przyjąłem po świeżo zapadłej uchwale zgromadzenia dymisję ministerjum, które dało krajowi i sprawie porządku świetne dowody poświęcenia. Chcąc jednak utworzyć gabinet, posiadający widoki trwałego istnienia, nie mogłem wybrać go z pierwiastków większości, zrodzonej w wyjątkowych warunkach i z żalem przekonałem się, że nie mogę znaleźć odpowiedniej kombinacji członków tej większości, pomimo znaczenia, jakie taka kombinacja posiada. W takim położeniu zdecydowałem się utworzyć ministerjum przejściowe, złożone ze specjalistów, nie należących do żadnego z odłamów zgromadzenia i gotowych poświęcić siły swoje sprawom, pozostawiając na uboczu kwestje stronnicze“ [1]). Taktyka, której pokonany prezydent zawdzięczał utrzymanie swych pozycji, była zapewne dość łatwa: bo w myśli jego zamach stanu był już rzeczą zdecydowaną. Śród licznych przyczyn, które go do tego popchnęły, powinny się znaleźć przykrości, wynikają-

[1]) Orędzie d. 24 stycznia 1851, *Oeuvres de Napoléon III*, t. III, str. 208.

ce ze złego zredagowania konstytucji, w punkcie dotyczącym omawianego przedmiotu.

III.

Konstytucja 14 stycznia 1852, stanowiąca owoc zamachu stanu, a zredagowana przez Ludwika Napoleona, na mocy władzy, którą plebiscytem wymógł na narodzie 20 i 21 grudnia 1851 r., była skierowana przeciw rządom reprezentacyjnym wogóle, a w szczególności przeciw rządom gabinetowym. Wstęp wypowiada tę myśl bardzo dobitnie: "Napisać na czele karty, że głowa rządu nie jest odpowiedzialny, jestto okłamywać opinję publiczną, jestto chcieć ustanowić fikcję, która trzykrotnie rozsypywała się w gruzy przy grzmotach rewolucji. Obecna konstytucja, przeciwnie, głosi, że wódz, którego wybraliście, odpowiada przed wami. Ponieważ zaś jest odpowiedzialnym, więc czyny jego muszą być swobodne i wolne od przeszkód. Stąd—konieczność posiadania ministrów, którzyby byli poważanemi i potężnemi pomocnikami jego myśli, lecz którzy sami nie tworzyliby rady odpowiedzialnej, złożonej z solidarnych członków, tej przeszkody znikomej, a krępującej osobistą inicjatywę głowy państwa, będącej wyrazem polityki, powstałej w izbach, a przez to samo wystawionej na ustawiczne zmiany, tamujące wszelki postęp konsekwentny i wszelkie zastosowanie prawidłowego systemu... Ponieważ ministrowie nie będą obecni w izbie, a projektów praw bronić będą mówcy (orateurs) z Rady Państwa, uniknie się przez to straty czasu na bezowocne interpelacje, lekkomyślne oskarżenia i walki namiętne, których jedynym celem jest obalić ministrów i zająć ich miejsca". Nie mniej dobitną była wskazówka, że nowa konstytucja zapożyczyła zasady konstytucyjne od konsulatu i pierwszego Cesarstwa; w sposób bardziej określony i silny wypowiedziała wszystko, co się tyczy zniesienia rządów parlamen-

tarnych. W artykule 13 konstytucja stanowiła: „Ministrowie zależą tylko od głowy państwa; każdy z nich odpowiada tylko za akty, dotyczące jego zarządu; niema pomiędzy ministrami solidarności, tylko senat może wnieść oskarżenie przeciw ministrowi.“ Tak znikła polityczna, a w istocie i sądowa odpowiedzialność ministrów, gdyż ta ostatnia mogła znaleźć zastosowanie tylko za zgodą ciała, którego członkowie byli mianowani przez głowę państwa. Co więcej, ministrowie systematycznie byli usuwani z ciała prawodawczego. Według art. 44 nie mieli doń wstępu, nie mogli oni być jego członkami, jak zresztą nie mogli bywać i na posiedzeniach senatu. Rzecznikami projektów praw i w senacie i w zgromadzeniu prawodawczym byli członkowie rady państwa, mianowani przez głowę rządu (art. 51) [1]). Ciało prawodawcze, którego rola ograniczała się do uchwalania praw i budżetu, nie miało możności wypowiadania swojego poglądu na politykę rządu—chyba podczas ogólnych rozpraw nad budżetem. Nie mogło korzystać w tym celu z petycji, podawanych przez obywateli, jak to miało miejsce w dawnych czasach, ponieważ petycje wolno było podawać tylko do Senatu (art. 45). Nigdy Francja nie była tak daleką od rządów parlamentarnych, jak wtedy.

A jednak system ten, podówszas okrzyczany, zdyskredytowany, dzięki swej sile wewnętrznej miał niebawem zapanować ponownie, i to jeszcze przed upadkiem drugiego cesarstwa. Cesarstwo musiało powoli otwierać wrota instytucjom, potępionym i zniesionym w r. 1852. Przyczyna była dość prosta. Po latach burzliwej wolności epoki rewolucyjnej, po surowych rządach pierwszego cesarstwa, Francja wraz z rządami parlamentarnemi w epoce restauracji, monarchji lipcowej i drugiej rzeczypospolitej poznała w praktyce i zakosztowała wolności politycznej, unormowa-

---

[1]) Dekret zaś 22 — 27 stycznia 1852 wprowadził ministerjum stanu, do atrybucji którego należały stosunki rządu z senatem, ciałem prawodawczym i radą państwa.

nej a spokojnej, wskutek czego w świadomości społeczeństwa rządy parlamentarne i wolność polityczna znajdowały się w związku koniecznym, pierwsze zdawały się naturalną formą drugiej. W r. 1851 większość narodu francuskiego, upojona wspomnieniami sławy cesarstwa czy też przestraszona rozwojem doktryn socjalistycznych zobojętniała na hasła wolności politycznej i w plebiscytach 1851 1852 r. zgodziła się złożyć ją w ofierze. Lecz była to słabość chwilowa. Powoli musiały się zbudzić zamiłowania ku swobodzie i potrzeba instytucji wolnych. Rząd cesarski, zręczny i w tym razie przewidujący, nie myślał o uporczywej walce z niepowstrzymaną potęgą. Chciał do pewnego stopnia uczynić zadosyć tym dążeniom i to w możliwie ograniczonych początkowo rozmiarach. Gdy jednak raz wstąpił na tę drogę, pod naciskiem opinji publicznej i wewnętrznej logiki urządzeń musiał robić coraz to nowe ustępstwa. W ten sposób znów jedna po drugiej powstawały, lubo w skażonym kształcie, najgłówniejsze składowe części mechanizmu rządów parlamentarnych. Następnie przez dwa ostatnie lata drugiego cesarstwa zapanował przynajmniej cały system w tekście konstytucji—zupełny i prawidłowy.

Punktem wyjścia stał się dekret cesarski 24 listopada—11 grudnia 1860 r.; wprowadził on dwie ważne reformy. Powiedziano tam: „Senat i ciało prawodawcze uchwalać będą rok rocznie przy otwarciu sesji adres w odpowiedzi na naszą mowę. Nad adresem przeprowadzane będą rozprawy w obecności komisarzy rządowych, którzy udzielą izbom wszelkich koniecznych objaśnień, co do wewnętrznej i zewnętrznej polityki cesarstwa.“ *Adres*, uchwalony przez izby w odpowiedzi na mowę tronową, która, angielskim zwyczajem, otwierała każdą sesję, był dla izb za monarchji lipcowej głównym środkiem kontroli ogólnej polityki rządu. W tych właśnie rozprawach nad adresem, najczęściej występuje na scenę polityczna odpowiedzialność ministrów, opozycja bowiem usiłuje wprowadzić do projektu adresu poprawki, których rezultatem byłoby votum nieufności. a więc i upadek ministerjum. Otóż takie poprawki stały

się odtąd niemożliwemi [1]), nie wywierały jednak bezpośredniego prawnego wpływu na los ministrów. Mimo to konstytucja ogłosiła, że izby mogą raz do roku poddawać ogólnej krytyce politykę rządową. Nadto dekret zawierał jedną jeszcze inowację. Nie otwierał on wrót do parlamentu ministrom, zarządzającym poszczególnemi wydziałami administracji wciąż jeszcze wybieranym nie z pośród ciała prawodawczego; ale wprowadzał nową kategorję tak zwanych ministrów „bez teki", których jedyną czynnością było bronić w izbach wraz z prezydentem i członkami rady Państwa wnoszonych przez rząd projektów praw; prócz tego mieli oni „uczestniczyć w radzie ministrów".

W r. 1867 nowy dekret z 19 — 31 stycznia posunął sprawę o krok naprzód. Adres został zniesiony (art. 8); miejsce jego zajął dogodniejszy i pewniejszy środek kontroli politycznej. „Członkowie Senatu i ciała prawodawczego, opiewał art. 1, mogą zwracać się z zapytaniami do rządu." Prawo interpelacji, dające izbie zupełną swobodę rozpraw nad ogólną polityką rządu albo nad poszczególnemi jego czynnościami, a ograniczające ich trwanie chwilą przejścia do porządku dziennego, zawsze uchodziło we Francji za naturalny oręż rządów parlamentarnych. Prawo to, jak je znajdujemy w dekrecie 1864 r., zapewne nie sprawiało rządowi kłopotu: interpelacja mogła wejść na obrady dopiero po przezwyciężeniu wielu trudności (art. 2, 3); uchwała wskutek niej zapadła, nawet gdy nie dotykała sprawy przejścia do porządku dziennego (art. 4, 6), była napozór zupełnie nieszkodliwą: mogło ono stanowić tylko o odesłaniu sprawy rządowi (art. 6): „Izba (lub senat) zwraca uwagę rządu na przedmiot interpelacji." Ale nawet tak przytępiony oręż mógł się stać niebezpiecznym w umiejętnej dłoni. Z drugiej strony prawo interpelacji zmuszało ministrów do stawania przed izbami. Otwartego wstępu do izb ministrowie jeszcze nie otrzymali, ale (art. 7):

[1]) Dekret 2—7 lutego 1861, art. 90.

„każdy z nich mógł na specjalne polecenie cesarza wraz z ministrem stanu, prezydentem i członkami rady państwa reprezentować rząd w senacie, lub w zgromadzeniu prawodawczym podczas obrad nad sprawami, lub projektami praw."

W epoce tej cesarstwo przekształcało swe organy konstytucyjne. Senat, który dotychczas jak i w konstytucji VIII roku, był tylko czymś w rodzaju stałego zgromadzenia ustawodawczego, a jednocześnie jak gdyby konstytucyjnym jury, którego obowiązkiem było niedopuszczać do ogłaszania praw, niezgodnych z konstytucją lub z przewodniemi zasadami prawa publicznego, senat wykazywał teraz dążność do przedzierzgnięcia się w drugą izbę według typu dawnej izby parów. Na mocy senatusconsultum 14 — 16 marca 1867 r. zachował on swe poprzednie atrybucje, a zdobył prawo odsyłania Zgromadzeniu prawodawczemu każdej ustawy łącznie ze swą umotywowaną decyzją i postanowieniem oddania jej ponownie pod obrady. Zresztą, senat nie mógł całkowicie zmienić takiej ustawy, a jeżeli ciało prawodawcze podczas powtórnych debatów przyjmowało ją bez zmian, senat mógł się sprzeciwić jej ogłoszeniu tylko w razie niekonstytucyjności lub innej przeszkody analogicznej. Od r. 1861 (senatusconsultum 2—4 lutego 1861), rozprawy na posiedzeniach senatu, dotąd zupełnie tajne, poczęto ogłaszać w prasie bądź in extenso bądź w streszczeniu. Nakoniec, dekret 19—20 lipca 1869 zniósł ministerjum stanu, ten organ systemu rządów, stopniowo rozpadającego się w kawałki.

Nadeszła chwila, kiedy rządy parlamentarne ze wszystkiemi swemi właściwościami i naturalnemi następstwy wrócić miały do Konstytucji. Ale chwilę tę poprzedziło jeszcze senatusconsultum d. 8—10 września 1860 r. Zasadnicze postanowienie całego systemu, identyczne z tym, które ongi zadowoliło samego Mirabeau, zawierał tym razem art. 3: „Ministrowie mogą być członkami senatu lub ciała prawodawczego. Mają otwarty wstęp do obu zgromadzeń i muszą być wysłuchani za każdym razem, gdy tego zażą-

dają". Prawo interpelacji, które może zawsze doprowadzić do umotywowanego przyjęcia porządku dziennego (art. 7) zostało usankcjonowane w całej rozciągłości. Prócz tego ciało prawodawcze zdobywało i inne zasadnicze prawa wolnego zgromadzenia: inicjatywę w prawodawstwie (art. 1) i prawo wyboru członków biura (art. 6) Senat wreszcie, którego posiedzenia miały być odtąd publiczne (art. 4) jeszcze bardziej zbliżał się do angielskiego typu drugiej izby: odsyłając ustawę zgromadzeniu prawodawczemu do ponownego rozpatrzenia, mógł wskazywać na te zmiany, które uważał za możebne; w każdym zaś wypadku mógł sprzeciwić się ogłoszeniu każdego nowego prawa. Ale stanowiąc taki porządek, nieuchronnie wiodący do odpowiedzialności politycznej ministrów, cesarstwo, z drugiej strony, nie uznawało jej jeszcze wyraźnie i potwierdzało znów wręcz przeciwną zasadę, na której, jako na podstawie, wsparła się konstytucja 1852 r. Art. 2 senatusconsultum głosił: „Ministrowie zależą tylko od cesarza. Są odpowiedzialni. Mogą być oskarżeni tylko przez senat". Niepodobna zredagować tekstu sprzeczniejszego nie tylko z wyżej przytoczonemi postanowieniami ale i z samym sobą. Drugi punkt oczywiście przeczy pierwszemu, chyba że omawia li tylko odpowiedzialność przed cesarzem; lecz w takim razie byłby to tekst bardzo bałamutny.

Sprzeczności tej miała uniknąć konstytucja 21 maja 1870 r., zatwierdzona przez plebiscyt 8 maja. Cesarstwo, według litery tego prawa, ostatecznie przekształciło się w monarchję konstytucyjną z rządem parlamentarnym. Nie tylko ministrowie mogli być członkami izb, korzystać z wolnego wstępu do nich i prawa głosu (art. 20), ale odpowiedzialność ministrów została uznana bez żadnych ograniczeń, zarówno jak solidarność ich wystąpień w charakterze rady kolegjalnej (art. 19): „Cesarz mianuje i odwołuje ministrów, ministrowie obradują w radzie pod przewodnictwem cesarza; są odpowiedzialni". Senat zakończył ewolucję, której pierwsze fazy zaznaczyłem; zajął obok ciała prawodawczego stanowisko drugiej izby z temi samemi w zasadzie

atrybucjami i z tą samą władzą; obie mają jednakowe prawo inicjatywy (art. 12) obrad i uchwalania praw (art. 30), tudzież prawo przyjmowania petycji (art. 61). Nadano cesarzowi prawo rozwiązywania ciała prawodawczego (art. 35), wcielone już do konstytucji 1852 r. (art. 46), ale stanowiące tam tylko oręż (i to zbyteczny) władzy osobistej; teraz figurowało ono, jako jedna z sił, równoważących rządy parlamentarne.

Wprawdzie konstytucja 21 maja 1870 r. zawierała kilka przepisów, nie licujących z tą formą rządów. Należy tutaj odpowiedzialność osobista cesarza (art. 13), sformułowana w tych samych wyrażeniach, co i w r. 1852 (art. 5). Dalej (art. 10) powiedziano: „Cesarz rządzi przy spółudziale ministrów, senatu, ciała prawodawczego i rady państwa". Atoli głębsza i poważniejsza sprzeczność tkwiła niewątpliwie w samych podwalinach tej kombinacji. Czy rządy cesarskie mogły wytrzymać taką operację przelania w ich arterje cudzej krwi? Doświadczenie nie zdążyło dać odpowiedzi. Krótkotrwała konstytucja 21 maja upadła wraz z dynastją cesarską 5 września 1870 r. śród niesłychanej katastrofy, będącej fatalnym wynikiem pomyłek i błędów, które się nazbierały przez długie lata absolutnej niemal władzy.

Kiedy w lutym 1871 r. zasiadło w Bordeaux Zgromadzenie Narodowe, pomimo, że posiadało całkowitą władzę zwierzchnią,—przedewszystkim—o ile pozwalały okoliczności—wzięło się do organizacji rządu parlamentarnego, jako tymczasowego rządu rzeczypospolitej. Do takiego rozwiązania zgromadzenie doszło, że tak powiem, instynktownie. Kiedy zaś w r. 1875 zdecydowało się dać Francji konstytucję republikańską, to dobitnie wyraziło w niej zdanie, że rządy parlamentarne są naturalną formą wolności politycznej. Ilekroć ta forma rządów znajdowała zastosowanie we Francji, było to rezultatem naturalnej ewolucji, rozwiązaniem, którego domagała się, lub które z góry przyjmowała przeciętna opinja.

Rządy gabinetowe, przeniesione z Anglji, są w gruncie rzeczy jednakowe wszędzie; gdziekolwiek istnieją, wszędzie posiadają te same, przez nas wyżej wyszczególnione rysy zasadnicze. Każdy jednak kraj przystosował je do własnych obyczajów politycznych i do własnego gienjuszu. Uznamy to za rzecz nieuniknioną, zwłaszcza skoro zważymy, jak doniosłą rolę odgrywają w tej formie rządów pierwiastki czysto przypadkowe, albo tradycyjne. Działanie rządu jak i każdego wyższego organizmu jest przez to samo zawiłe i subtelne. Najkorzystniejsze stosunkowo warunki bytu parlamentaryzm znajduje tam, gdzie, jak w Anglji, istniały dwa wielkie spółzawodniczące stronnictwa polityczne, wobec których wszystkie inne były wielkościami prawie bez znaczenia. Kiedy bowiem jedno z tych stronnictw postradało większość w parlamencie, zdobyło ją drugie i wodzowie jego z konieczności są przeznaczeni do objęcia władzy. W razie rozwiązania izby niższej wynik ten mógł ulec opóźnieniu, ale — ostateczny rezultat był niewątpliwy Anglja posiadała tę przewagę, że wielkie stronnictwa wigów i torysów kształtowały się wcześniej, niż system rządów gabinetowych. Gdy system ten zapanował w Anglji, znalazł natychmiast właściwe środowisko, i ta harmonja przetrwała niemal do dni naszych. W innych krajach, szczególnie we Francji, warunki środowiska były mniej przyjazne. Można jednak żywić nadzieję, że u wszystkich ludów, gdzie kwestja samej formy rządu jest już zdecydowana, gdzie zapanowała równowaga polityczna, da się z czasem osiągnąć podobny wzajemny stosunek stronnictw. W rytmie, regulującym działalność praw naturalnych, przeciwieństwo sił żywiołowych stoi w pierwszym rzędzie. Tak jest zarówno w świecie fizycznym, jak w intelektualnym i moralnym. U wszystkich narodów cywilizowanych wytwarzają się nieuchronnie przeciwne kierunki, umysły jednoczą się i grupują: duch postępu i inicjatywy; oraz duch oporu i zachowawczości. Ciągła ich walka, kolejne tryumfy warunkują życie instytucji; życie to nie może pozostawać

bez ruchu, bo w przeciwnym razie nastąpiłby zastój w rozwoju, jak to stwierdzamy w Chinach; -- nie może i zdążać w zbyt szybkim pędzie, bo to sprowadza rozluźnienie zasad i rozkład społeczny. Tworzenie się wielkich stronnictw politycznych, zachowawczego i postępowego, które mają kolejno obejmować ster władzy w rządach parlamentarnych, jest tedy zjawiskiem możliwym i prawie nieuniknionym, jeżeli tylko rozwojowi ich nie staną na przeszkodzie specjalne okoliczności. Coprawda, obecnie w rozmaitych krajach Zachodu, nawet w tych, gdzie wolność polityczna najlepiej się zaklimatyzowała, daje się dostrzec dążność do rozdrabniania starych stronnictw i tworzenia nowych. Jest to fakt, rzucający się w oczy nawet w Anglji, utrudniający teraz znacznie działanie rządów parlamentarnych. Pochodzi to z bardzo wielu przyczyn, śród których na pierwszym planie postawić należy ducha niezależności, wypływającego z zataczającej coraz szersze kręgi oświaty i z łatwości komunikacji, olbrzymie znaczenie kwestji ekonomicznych, przysłaniających sprawy polityczne i dążących do podziału stronnictw politycznych. Z drugiej strony do tego, aby zawładnąć albo utrzymać władzę, trzeba, żeby rozmaite stronnictwa umiały rozpoznawać swych wodzów, iść za niemi, i pozwalały im kierować sobą; a tymczasem ten duch dyscypliny coraz bardziej upada. Wszystko to czyni bardziej trudnym tworzenie gabinetów, bardziej chwiejnym ich istnienie. Ale pomimo tych niedogodności rządy gabinetowe są jeszcze kombinacją najskuteczniej zmierzającą do tego, żeby rząd był odpowiedzialnym i nieustannie kontrolowanym, nie łącząc jednak wszystkich władz w jednej dłoni i nie pozbawiając władzy wykonawczej jej mocy. Bez wątpienia trudno sprawować takie rządy, bo wymagają one od mężów stanu wielkiej potęgi umysłu, a niejednokrotnie i poświęcenia. Ale wolność polityczna, bez względu na formę, w jakiej się objawia, zawsze wymaga rozsądku, woli i ofiar. Naród nie może żyć ani być wolnym bez wysiłków; zobaczymy dalej, że formy

rządów wolnych pomyślanych w przeciwstawieniu do rządów parlamentarnych, albo oddalające się od tych ostatnich formy rządów, które pozornie wydają się bardziej prostemi, w życiu nastręczają równie poważne trudności. [1])

---

[1]) *Burgess* wypowiada surowy sąd o rządach parlamentarnych, co nie może dziwić w ustach obywatela Stanów Zjednoczonych, których konstytucja, spoczywa, jak później zobaczymy (Część pierwsza rozdz. III. § 1) na zasadach bardzo różnych. Oświadcza on, że rządy parlamentarne (Political science t. II str. 25) byłyby doskonałą formą dla społeczeństwa, którego ludność jest „wysoko i niemal jednakowo wykształconą, najzupełniej wolną, przejętą czystym duchem sprawiedliwości. Ale—dodaje—ponieważ nigdy takiego społeczeństwa nie było i takiego niema, więc nie możemy opierać naszego prawa konstytucyjnego na zwykłym domniemaniu". Jest to, oczywiście, przesada, mająca na celu przeprowadzenie dowodzenia za pomocą wykazania niedorzeczności. Burgess przypuszcza, że w społeczeństwie ludzkim i niedoskonałym rządy parlamentarne mogą nawet zdobywać powodzenie, ale pod warunkami następującemi: «1⁰ władza królewska, to znaczy, władza wykonawcza dziedziczna, która posiada szczere oddanie się i wierność mas; 2⁰ ustanowiona religja pod zarządem korony, naskutek której moralność mas mogłaby znaleźć ochronę, a przywiązanie do korony byłoby wzmocnione i zachowane; 3⁰ ograniczone głosowanie, dzięki któremu klasy inteligientne zachowawcze i umiarkowane mogłyby istotnie wykonywać władzę polityczną». Tym sposobem autor chce zdać sprawę z niezaprzeczonego powodzenia rządów parlamentarnych w Anglji. Ale rysy, które podnosi, które przytym tłumaczą to powodzenie, zdaje się należą do przeszłości raczej, aniżeli do teraźniejszości. Trudno je w formie wyraźnej odnaleźć w Anglji spółczesnej; niema ich już w kolonjach angielskich, gdzie czynne są również rządy parlamentarne.

TYTUŁ DRUGI.

Zasady, rozwinięte przez filozofję XVIII stulecia i wygłoszone przez Rewolucję francuską.

ROZDZIAŁ I.

Filozofowie XVIII wieku. Szkoła prawa natury i prawa międzynarodowego.

Powiedziałem już, że wiedza polityczna filozofów i publicystów XVIII wieku znajdowała pokarm obfity w badaniu instytucji angielskich, w latach zaś bezpośrednio poprzedzających rewolucję — w badaniu urządzeń amerykańskich. Ale główne ich źródło było inne. Tworzyły je przedewszystkim pojęcia oderwane, wysnute z rozumowań i ledwie poparte danemi historji. Teoretyczne te założenia i pewniki zdobyły takie uznanie, tak głęboko zagnieździły się we wszystkich umysłach, że Zgromadzenia rewolucyjne przyjęły je i ogłosiły, jako zasady, na których miało spocząć nowe społeczeństwo, — starając się tylko o dokładne ich zastosowanie i wyciągniecie z nich właściwych wnio-

ków. Śród filozofów [1]), którzy tym sposobem, aczkolwiek pośrednio, stawali się prawdziwemi prawodawcami na wzór legiendowych filozofów starożytności, dwaj myśliciele występują na pierwszy plan — bądź dla swego gienjuszu, bądź dla wpływu, jaki wywierali: Monteskjusz i Jan Jakób Rousseau. Monteskjusz jest wcześniejszy chronologicznie, a w moich oczach i większy od Rousseau. Wpływ jego nawet w XVIII wieku sięgnął daleko poza granice Francji i nietylko zjednał sobie uczniów śród Anglików, ale wycisnął wyraziste a głębokie piętno na konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki tudzież na francuskich konstytucjach 1791 i III roku. A jednak Rousseau wywarł wpływ może jeszcze bardziej stanowczy; ideami jego nasiąkła do szpiku kości demokracja francuska, one też raz po raz ukazują się w naszych czasach pod zmienionemi nazwami [2]). Voltaire, którego wpływ był decydującym na innym polu, np. w sprawie reformy prawa karnego [3]), nie wywierał go w równym stopniu w zakresie organizacji politycznej. On szerzył raczej miłość wolności, aniżeli wyświetlał jej prawa. Wokoło przywódców skupiła się plejada pisarzy, z których niektórzy, jak Mably, odznaczali się prawdziwą orginalnością pomysłów. Wprawdzie ich teorje państwowe mniej były głębokie, niż Monteskjusza, mniej subtelne, niżeli Rousseau'a, silnie jednak oddziaływały na spółczesnych. W wielu też punktach najbardziej

---

[1]) O filozofach XVIII wieku patrz *Laboulaye*, L'administration française sous Louis XVI, w Revue des Cours littéraires, rok trzeci str. 377, 715, 737, 785. *Bardoux*, La jeunesse de Lafayette; *M. Kowalewskij*, Pochodzenie demokracji spółczesnej (po ros.), I, 543—648.

[2]) *M. Kowalewskij* j. w. 617 i nast., starał się wykazać, że pomiędzy doktrynami Monteskjusza i Rousseau'a niema istotnej różnicy, zwłaszcza w kwestji podziału władz. Poglądu tego podzielać nie mogę dla powodów, które później wyłuszczę; por. także mój artykuł Deux formes de gouvernement (j. w. str. 30 i nast.).

[3]) *Esmein*, Histoire de la procédure criminelle en France str. 365 i nast.

do nich się zbliżają ustawy, uchwalane przez Zgromadzenia Rewolucji [1]).

Nigdy może w dziejach spekulacje literacko-filozoficzne nie oddziaływały tak potężnie na prawodawstwo i na losy ludzkości. Rzecz to napozór niezrozumiała i niezgodna z naturalnemi prawami ewolucji ludzkiej. W jaki sposób garść ludzi zdołała w ciągu pół wieku zmienić tradycyjne poglądy całego narodu i odkryć szereg prawd nowych, a tak potężnie działających na ogół. Idee te przeważnie nie były nowe i wyrabiały się już oddawna. Prawdziwie twórczym umysłem na polu umiejętności politycznej był tylko Monteskjusz, aczkolwiek i on wiele zawdzięczał poprzednikom. Niejeden aksjomat polityczny, który myśliciele XVIII wieku dali poznać spółczesnemu pokoleniu, zastali oni już ustalonym i sformułowanym. Zapożyczyli ich u pracowników, którzy w XVII i XVIII wieku tworzyli istną szkołę, reprezentowaną w różnych krajach europejskich, szkołę prawa natury i prawa międzynarodowego.

Prawo naturalne, odkiedy poraz pierwszy zaczerpnęło swą treść z filozofji greckiej, nieustannie zajmowało poważne miejsce śród teorji filozoficznych, prawnych i politycznych [2]). Pojmowano je zapewne rozmaicie—rzecz to nieunikniona, gdyż chodziło w istocie rzeczy o zrozumienie i wytłumaczenie nauk i wskazówek, jakie przyroda daje ludziom. Jedni widzieli w prawie naturalnym tylko te czynności, które sam instynkt podsuwa istotom żyjącym,

---

[1]) Oto najważniejsze pisma publicystyczne *Mably'ego:* De la législation ou principes des lois, 1776; Observations sur le gouvernement et les lois des États-Unis d'Amérique, 1784; Des droits et des devoirs du citoyen. W tym ostatnim dziele, drukowanym zresztą dopiero w r. 1788 czy 89 Mably rzeczywiście przepowiedział rewolucję i cały jej przebieg. Wyłożył też w nim zasady przyszłej konstytucji, której porównanie z konstytucją 1791 jest nader zajmujące. Por. o Mably'm studjum *S. Askenazego* w «Szkicach».

[2]) Ob. *Bergbohm*, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie I, Das Naturrecht der Gegenwart, str. 151 i nast.;—*Gierke*, Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien (nowe wyd. 1902).

zarówno ludziom, jak zwierzętom [1]); przewodnią wszakże ideą zawsze było szukanie tego prawa we wskazówkach i danych rozumu ludzkiego — zdrowego rozumu. Tak pojmowane prawo naturalne przeszło ze świata starożytnego do Wieków średnich i zajęło wybitne miejsce w pismach i nauce teologów oraz legistów, chociaż dla jednych i dla drugich posiadało jedynie wartość rzeczy dodatkowej; punkt ciężkości mieścił się w orbicie przedmiotu, którego prawo to było dodatkiem, za taki zaś główny przedmiot jedni uważali teologję, drudzy — prawo rzymskie. Zaznaczyć należy, że teologowie, których poglądy w tym względzie nadawały ton wszystkim, wyprowadzali prawo naturalne z prawa boskiego. Prawo naturalne ludzie poznali za pomocą rozumu, danego im od Boga, prawo zaś boskie wypływało z właściwego objawienia [2]). Taki pogląd na prawo naturalne panował jeszcze w epoce Odrodzenia, w wieku XVI [3]); odtąd atoli znaczenie prawa naturalnego wzmogło się znacznie, zwłaszcza w szkole teologów, do której należeli Soto, Molina i Suarez [4]).

Z drugiej strony, sam zakres prawa naturalnego był zakreślony mylnie. Dla jednych prawo naturalne zlewało się z moralnością: pogląd ten spotykamy w najczystszej formie u Cycerona, który miał zwolenników aż do XVIII wieku. Teologowie zato i prawnicy Wieków Średnich tudzież Odrodzenia, przeciwnie, oddali prawu naturalnemu berło samoistne, nadali mu charakter prawny, doszukując się tylko tego, czy urządzenia, usankcjonowane przez prawo lub zwyczaj, t. j. przez *prawo obowiązujące*, otrzymały

---

[1]) L. 1, § 3, D. De just. et jure. I. 1.

[2]) Dekret Gracjana, Dist. I; św. Tomasz z Akwinu, Summa theologica, 2a 2ae, qu. LVII, art. 2 i 3.

[3]) Ob. np. *Bodina* Les six livres de la République, ks. I, r. IX, str. 156: «Władca panujący nie ma mocy przekroczyć granic prawa naturalnego, ustanowionych przez Boga, którego monarcha jest wyobrazicielem».

[4]) *Soto*, De justitia et jure libri decem; *Molina*, De justitia et jure; *Suarez* Tractatus de legibus ac Deo legislatore.

również sankcję prawa naturalnego. Jedni zgadzali się na łączenie z pojęciem prawa naturalnego takich tylko stosunków, które bezpośrednio i z konieczności natura narzuca, jako to: związku płci, który dzięki światłu rozumu stał się małżeństwem, stosunku rodziców do dzieci, znajdującego ostatni wyraz we władzy ojcowskiej [1]). W myśl teorji tej własność prywatna, niewolnictwo, nawet społeczeństwo ludzkie nie pochodzi z prawa naturalnego. Wogóle jednak rozciągano wpływ prawa naturalnego nie tylko na te stosunki, ale i na inne, które, nie pochodząc bezpośrednio z natury, są, jak wskazuje rozum, nierozerwalnie skojarzone ze szczęściem ludzkości: w tym znaczeniu mówiono, że własność prywatna ma swój początek w prawie naturalnym, a nieraz przypisywano takież pochodzenie niewolnictwu.

Inni, wreszcie, jeszcze bardziej rozszerzali zakres panowania prawa naturalnego, utożsamiając je niemal ze słusznością. Utrzymywali, że zasadniczą regułą prawa tego jest: nie czyń drugiemu, czego niechcesz, aby tobie czyniono. Stąd wyciągano wniosek taki: prawo naturalne zawiera w sobie poszanowanie wszystkich urządzeń, stopniowo wprowadzonych przez ludzi w celu słusznego uregulowania wzajemnych stosunków. Zasada prawa naturalnego pozostawała tedy niewzruszona; lecz *przedmiot*, do którego prawo owo stosowano, zmieniał się i rósł do nieskończoności. Prowadziło to do bardzo dziwnych wyników, znalazło się *prawo naturalne feudalne* i *handlowe* [2]). Prawo naturalne stawało się ni mniej ni więcej tylko filozofją różnych dyscyplin prawnych.

Podrzędna rola i nieokreślony stan [3]) prawa naturalnego miały ustać w XVII i XVIII wieku. Wtedy to ukształtowała i rozwinęła się szkoła, którą nazywamy *szkołą*

---

[1]) *Św. Tomasz*, Summa theologica, 2a 2ae, qu. LVII, art. 3.

[2]) *Bergbohm* j. w., str. 161, 162.

[3]) Oto co mówi już *Bodin*, j. w., str. 416: „Sprawiedliwość i rozum, zwane naturalnemi, nie zawsze są tak jasne, aby nie znajdowały przeciwników; częstokroć najwięksi prawnicy wikłają się w nich i wypowiadają wręcz przeciwne sądy".

prawa natury i narodów: silny jej wpływ oddał chwilowo prawu naturalnemu panowanie nad umiejętnościami politycznemi. Głową tej szkoły jest niezaprzeczenie holender Hugo Grocjusz, który w r. 1525 ogłosił wielki traktat *De jure belli ac pacis*. Pomimo ciężkiej erudycji literackiej i historycznej, przepełniającej jego dzieło, która pozwoliła Rousseau'owi orzec, iż Grocjusz wspiera się na poetach, jestto umysł, co wprowadził wiedzę polityczną na nowe tory. [1]) Śród najbliższych jego uczniów, prawdziwych kontynuatorów jego szkoły należy wymienić Puffendorfa, autora wielkiego dzieła, ogłoszonego w r. 1673: *De jure naturae et gentium libri octo*, oraz krótszego *De officio hominis et civis secundum legem naturae libri duo* (1673, streszczającego zasady, wypowiedziane w poprzednim traktacie); Wolffa twórcę *Jus naturae methodo scientifica retractatum* (1740—1748), oraz Vattel'a, który w r. 1758 wydał swe *Droit des gens ou principes de la loi naturelle*. Szkoła ta wszakże liczy w swych szeregach jeszcze dwuch przedstawicieli, przerastających wielkością i oryginalnością wszystkich pozostałych. Są to dwaj Anglicy: jeden z nich, Hobbes, poświęcił swe zasady dla korzyści monarchji absolutnej, broniąc sprawy Karola I i II; [2]) drugi zaś, Locke, pisał w przeddzień rewolucji 1688 r. i był jednym z najlepszych apostołów wolności politycznej. [3])

Dwa głównie pojęcia określiły w tej szkole granice prawa naturalnego i nadały mu tak dokładne zarysy, jakich nigdy do tego czasu nie posiadało.

---

[1]) *Rousseau*, Emile, ks. V (wyd. paryskie 1726, t. II, str. 472): „Prawo polityczne ma się dopiero narodzić, i wolno przypuszczać, że nie narodzi się nigdy. *Grocjusz*, mistrz wszystkich naszych mędrców w tych zagadnieniach, jest tylko dzieckiem i to dzieckiem w złej wierze". *Gierke* walczy o zaszczyt założenia omawianej przez nas szkoły dla Niemca, Jana Altuzjusza, ale uznaje i znaczeczenie Grocjusza, j. w., str. 29, 171.

[2]) *Hobbes*, Elementa philosophica de cive, 1646; Leviathan, 1651.

[3]) *Locke*, Essay on civil government. Dzieło w wydaniu 1690 r. zawierało dwie części, z których drugą był Essay: Two treatise on government.

1° Prawo natury stało się nauką niezależną, zamkniętą w sobie i sięgającą po panowanie nad prawodawstwem. Bezpośrednio dyktował je rozum, i jeżeli w dziełach, poświęconych jego systematycznemu wykładowi, cytaty z Pisma św. i historyków, powoływanie praw rozlicznych narodów zajmowały jeszcze dużo miejsca, to były owe cytaty tylko dodatkowym środkiem porównawczym. Aczkolwiek pisarze ci byli deistami, uznawali jednak, iż umysł ludzki jest źródłem prawa naturalnego, że posiada swą własną powagę niezależną nawet od wszelkiej wiary w istnienie Boga. [1])

2° Szkoła ta ostatecznie przyswoiła sobie dwie hipotezy, wygłoszone zresztą jeszcze dawniej, które jednak dopiero dzięki niej stały się klasycznemi w dziedzinie umiejętności politycznych. Znajdujemy je u wszystkich pisarzy których powyżej wymieniłem: są to hipotezy o *Stanie natury* i *Umowie społecznej*.

Hipoteza stanu natury przypuszczała pierwotny stan ludzkości, w którym nie było ani społeczności ludzkich, ani właściwej im władzy zwierzchniej. Każdy korzystał z zupełnej niezawisłości, nie było nad nim żadnej władzy ludzkiej. Podobne pojęcie rysowało się niewyraźnie w podaniach starożytnych o złotym wieku, w tradycji biblijnej o stanie niewinności, służyło za podstawę wielu dawnych teorji prawa natury ale nigdy nie posiadało takiej doniosłości, jaką mu nadała w XVII i XVIII wieku szkoła prawa natury. Całkowite prawo naturalne zostało oparte na tej hipotezie i ukształtowało się zgodnie z nią. Zaczęto je pojmować jako ogół zasad, podyktowanych przez rozum, który miał regulować stosunki ludzkie w stanie natury. Zapewne w określeniu tych prawideł były różnice, nieraz krańcowe; jedne reguły—wskazuje np. Hobbes, inne zaś Locke. Ale samo określenie prawa natury po raz pierwszy ustaliło się z całą dokładnością, i wszyscy, którzy przyj-

---

[1]) *Grotius*, De jure belli et pacis, Proleg., § 11.

mowali ten punkt wyjścia, konsekwentnie musieli dojść do pytania: jak mogło powstać w sposób prawowity społeczeństwo ludzkie, w którym zamiast prawa naturalnego obowiązują ustawy? Nie należy zresztą sądzić, że pisarze ci zbytnio łudzili się co do rzeczywistego istnienia takiego przedhistorycznego stanu natury w dobie zawiązywania się społeczeństw ludzkich, [1]) uważali tylko to pierwsze założenie za postulat niezbędny do określenia praw człowieka. Niektórzy przytym utrzymywali, że każdy człowiek, przychodząc na świat, albo przynajmniej po dojściu do dojrzałości znajduje się (nawet śród grupy uspołecznionej) w stanie natury, t. j. w stanie zupełnej niepodległości i że zrzeka się takowej, jak dalej zobaczymy, nie inaczej, jak dobrowolnie. Taką teorję głosili Locke i Vattel, [2]) podobnie uczył Rousseau.

Druga hipoteza dotyczyła umowy społecznej. Akt umowy położył kres stanowi natury. Ludzie, ongi zupełnie niezależni, tracili tę pierwotną wolność nieograniczoną tylko z własnej woli, zawierając pomiędzy sobą umowę; składali zaś tę ofiarę, aby utworzyć władzę wyższą ponad wolę jednostek i założyć w ten sposób społeczeństwo obywatelskie. Locke i Vattel, podobnie jak po nich Rousseau, posuwali się aż do twierdzenia, że i śród założonych już społeczeństw każdy człowiek po dojściu do wieku dojrzałego powinien przynajmniej milcząco przyłączyć się do umowy społecznej—w przeciwnym bowiem razie pozostanie w stanie natury.

Hipoteza umowy społecznej, uznana przez Grocjusza i Puffendorfa, [3]) przyjęta za podstawę całej teorji przez Hobbesa i Locke'a, a całkowicie rozwinięta u Wolffa w XVII w. nie była bynajmniej nowością. Nie zagłębiając się w przeszłość bardzo odległą, znajdziemy ją wyraźnie rozwiniętą

---

[1]) Ob. zwłaszcza *Puffendorffa* De jure naturae et gentium ks. II, r. II.

[2]) *Locke*, Civil government, r. II, § 15; r. VI, § 52—55; *Vattel*, Droit des gens, § 220.

[3]) *Grotius*, De jure belli, Proleg., noz. 15, 16; ks. I, r: I, § 14; ks. II, r. V, § 17 i nast.

u niektórych autorów XVI wieku,[1]) przedewszystkim zaś u jezuity Suareza,[2]) który zresztą starał się ją pogodzić z teorją najwyższego prawa boskiego. Dopiero jednak szkoła prawa natury usankcjonowała ją i podkreśliła wyraźniej jej znamiona. Tym samym pisarzom wspomnianej szkoły wypadło dochodzić, jakie formy państwa i rządu dadzą się pogodzić z hipotezą umowy społecznej; to pozwoliło im pchnąć na nowe tory naukę prawa konstytucyjnego.

Ciż sami myśliciele jednocześnie założyli podwaliny innej nauki—nauki prawa narodów (droit des gens) czyli prawa międzynarodowego publicznego. Według nich bowiem panowanie prawa natury właściwe jest stanowi naturalne mu. To też narody niepodległe, we wzajemnych stosunkach wolne od władzy wyższej je oskrzydlającej, pozostają w stanie natury. W dziedzinie też takich stosunków autorowie dostrzegli urzeczywistnienie stanu natury, zgodnego z ich definicją. Jeżeli więc pominąć traktaty, to zasad do uregulowania tych stosunków dostarczyć miało prawo naturalne, czyli prawo narodów.

Lecz wróćmy do teorji prawa konstytucyjnego. Hipotezom o stanie natury i o umowie społecznej zawdzięczać należy, że ta sama szkoła wykryła i dobitnie sformułowała niejedną z zasad, ogłoszonych potym przez rewolucję francuską, w pierwszym zaś rzędzie dwie maksymy: że wszyscy ludzie rodzą się wolnemi i równemi przed prawem i że zwierzchnictwo pierwiastkowo spoczywa w narodzie. Locke pierwszy wpadł na myśl o *prawach człowieka*, t. j. o prawach, wynikających z prawa natury i należących do człowieka w stanie natury; praw tych nie można postradać przy przejściu do stanu uspołecznienia.

Nic tedy dziwnego, że filozofowie francuscy XVIII wieku obrali sobie za mistrzów twórców doktryny prawa natury i przyswoili sobie ich poglądy. Wyżej wzmiankowałem, że Rousseau wskazuje na Grocjusza, jako na mi-

---

[1]) *Treumann*, Die Monarchomachen, str. 40 i nast.

[2]) De legibus ac Deo legislatore.

strza wiedzy politycznej; Mably ma słabość do Grocjusza, Puffendorfa i Wolffa. Wpływ Locke'a na Monteskjusza jest znany i oczywisty; ślady jego widać i u Rousseau'a, a niektóre ustępy „Umowy społecznej" zrozumieć można dopiero, zaznajomiwszy się z odnośnemi ustępami Locke'a.[1]) Najsilniej jednak oddziałał na Rousseau'a Hobbes: w pierwszych rozdziałach Umowy społecznej autor przytacza go co chwila, i chociaż traktuje go trochę zgóry,[2]) jednak zapożycza odeń pojęcie umowy społecznej oraz społeczeństwa ludzkiego.

Pomiędzy autorami ze szkoły prawa naturalnego i filozofami francuskiemi XVIII wieku, pomimo że pierwsi są nauczycielami drugich, istnieje głęboka różnica. Pierwsi, lubo nader odważni w założeniach zasadniczych, strzegli się wyciągania z nich następstw naturalnych. Popierani przez mniej lub więcej absolutnych monarchów europejskich, umieli oni godzić swe doktryny z prawodawstwem protektorów. „Grocjusz, powiada Rousseau, szukający schronienia we Francji, niezadowolony ze swej ojczyzny i starający się przypodobać Ludwikowi XIII, któremu poświęcił swe dzieło, nie pomija niczego, aby obedrzeć narody z przynależnych im praw i przystroić królów w odarte z nich szaty".[3]) Puffendorfa ożywiały te same dążności; Hobbes, wiadomo, stanął w obronie Karola I i monarchji absolutnej, a Wolff mógł bez obawy poświęcić swe dzieło Fryderykowi pruskiemu. Tylko Locke, jak należało się spodziewać, złożył swe zasady w ofierze wolności.[4])

---

[1]) Contrat social, ks. I, r. II, w końcu. Mowa o traktacie Locke'a, poświęconym obaleniu doktryn sir Roberta Filmera.

[2]) Emile, ks. V, str. 472: „Gdy słyszę głosy wynoszące Grocjusza pod obłoki, a przeklinające *Hobbesa*, widzę, ilu rozsądnych ludzi czyta i rozumie tych autorów. W istocie zasady ich są najzupełniej podobne. Różnica tkwi tylko w wyrażeniach. Różnią się też od siebie metodą: *Hobbes* szuka oparcia w sofizmatach, *Grocjusz* u poetów. Inne cechy są obu wspólne.

[3]) Contrat social, ks. II, r. II, w końcu.

[4]) *Mably*, Droits et devoirs du citoyen, list I, 1789, str. 20: „*Grocjusz* przyszedł na świat w rzplitej. gdzie znano cenę swobody; aliści los, skazując go

Inni pracowali nad pogodzeniem śmiałych przesłanek z zachowawczemi wnioskami, już to posługując się starą ideą, która z prawa naturalnego wysnuwała nakaz poszanowania wszystkich słusznych urządzeń, już to starając się wykazać, że zwierzchnictwo, pierwotnie należące do narodu, może być odeń oddzielone w sposób prawowity. Oprócz tej uległości względem władz istniejących, inna jednak okoliczność czyniła doktryny prawa naturalnego nieszkodliwemi. Były one skreślone przeważnie po łacinie, stylem ciężkim lub chropowatym z dodatkiem terminów scholastycznych; [1]) wyłożone w ten sposób, pomysły uczonych nie wychodziły poza obręb szkół lub pracowni, nie mogąc przedostać się nie tylko do tłumów, lecz nawet do kół wykształconych. Filozofowie francuscy XVIII wieku, zapożyczając u poprzedników doktryny, dali im nową postać. Nie cofali się przed daleko sięgającemi wnioskami z wygłaszanych zasad, przeciwnie, wyprowadzali je bez wahania, każdy według natury swego umysłu, a wszyscy razem z jakimś gorącym umiłowaniem wolności z wyjątkiem Mably'ego. Nie przewidywali ani też pragnęli dla ojczyzny prędkiego a głębokiego przewrotu politycznego; nie tylko Montelskjusz ale nawet Rousseau ujawnia umysł konserwatywny. [2])

---

na wygnanie zaprzągł do służby u królowej Krystyny; gdy napisał swe prawo pokoju i wojny, przyszło mu do głowy ogłosić je pod auspicjami naszego Ludwika XIII. *Puffendorf*, urodzony w kraju, gdzie wolność mają tylko ciemiężyciele narodu, wydaje mi się niekiedy zbyt szczerym filozofem abym go miał podejrzewać, że przekręca wiadomą sobie prawdę, dla której nie chciał poświęcić dobrodziejstw kilku protegujących go książąt. *Hobbes* mógłby pozbawić *Locke'a* sławy zapoznania was z podstawowemi zasadami społeczeństwa, ale związany przez bieg wypadków czy też przez interes osobisty z nieszczęsną partją użył wszystkich przysługujących potężnemu genjuszowi sposobów, aby ułożyć system fatalny dla ludzkości.

[1]) *Mably*, j. w.: „Wolff ma prawie wszystkie błędy tych dwu uczonych (*Grocjusza i Puffendorfa*), i nużąca jego praca, której nikt niema cierpliwości przeczytać, nie mogła nikogo ani nauczyć, ani oszukać."

[2]) Patrz zwłaszcza następujący sąd *Rousseau'a* o Polisynodji opata Saint-Pierre: „pomyśleć tylko o niebezpieczeństwie, jakim grozi poruszenie choć-

Atoli plon śmiałych prawd, rzucanych ich dłonią na glebę, musiał wzejść w umysłach prędzej, aniżeli siewcy sądzili. Tym razem twierdzenia, wyjęte z prawa naturalnego, zostały wypowiedziane bez przemilczeń i wybiegów, wypowiedziane tym żywym, przejrzystym językiem, jakim jest język francuski XVIII wieku, językiem wspaniałym, jeśli chodzi o Monteskjusza i Rousseau'a. Tak przeobrażone, dotrą teraz do wszystkich umysłów wykształconych, do klasy średniej w formie, która pozwoli im wprost przejść do konstytucji krajowej, jak tylko Rewolucja takową zredaguje. Dotarły do głębszego jeszcze śród ludu podłoża, wprawdzie nie w tej postaci, w jaką je przyoblekli wielcy filozofowie francuscy—bo forma ta była zbyt filozoficzna i subtelna—ale w niezliczonych pismach i broszurach, powstałych pod wpływem nowych nauk, a podpisanych zapomnianemi dziś imionami, lub wprost bezimiennych. W tej przeróbce doktryny rewolucyjne ulegały nowym przemianom. Pozostały wreszcie gołe formułki a proste zasady, które miały w podziw wprawić naród; oderwane od systemu, do którego należały, wyjęte z większej całości, pozbawione objaśnień i zastrzeżeń autora, zyskiwały tymsamym powagę bezwzględną, większą niż w oczach twórców, oraz doniosłość, której ci ostatni wcale się nie domyślali. Cztery są teorje polityczne, powstałe z tego źródła: teorja zwierzchnictwe narodu, teorja podziału władz, teorja praw jednostki, oraz teorja konstytucji pisanych i władzy ustawodawczej. W tym porządku zamierzam je kolejno rozpatrzyć w rozdziałach następnych.

---

by raz jeden olbrzymich mas, tworzących monarchję francuską. Kto zdoła powstrzymać wywołane wstrząśnienie, lub przewidzieć wszystkie następstwa, jakie zeń mogą wyniknąć? Gdyby wszystkie zalety nowego planu nie ulegały zaprzeczeniu, jaki rozsądny człowiek śmiałby przedsięwziąć zniesienie starych obyczajów, zmianę starych reguł i nadanie państwu innej formy, niż ta, do której je doprowadziło istnienie trzynastowiekowe?"

[1]) Fakt ten zaznacza i analizuje M. Kowalewskij w swym „Pochodzeniu demokracji spółczesnej" I, cz. IV, r. II.

ROZDZIAŁ II.

Zwierzchnictwo narodu.

Najdonioślejszą z zasad, wygłoszanych przez rewolucję francuską, jest zasada zwierzchnictwa narodu. Prócz karty 1814 roku uznały ją i przyjęły za podstawę wszystkie, tak przecież rozmaite, konstytucje francuskie. Stopniowo obeszła ona świat cały, wszędzie, gdzie wkraczała, dążyła do głębokich przeobrażeń w urządzeniach, powstałych z innych źródeł, a przyjętych jednocześnie przez narody nowożytne: rządów przedstawicielskich i gabinetowych. Taką potęgę zawdzięcza prostocie swej idei, która przytym odpowiada poczuciu sprawiedliwości i równości, ukrytemu w głębi duszy ludzkiej. Zasada powyższa streszcza się w następującym założeniu: zwierzchnictwo w każdym społeczeństwie spoczywa w nim samym i nie może spoczywać gdzieindziej. Pomimo to porusza ona w naukach politycznych trudne do rozstrzygnięcia zagadnienia. Chcąc dać poznać najważniejsze z nich, musimy kolejno zbadać: 1-o jak daje się usprawiedliwić zasada zwierzchnictwa narodu, i 2-o jakie są jej następstwa.

DZIAŁ PIERWSZY.

Zasada zwierzchnictwa narodu.

W oczach ludzi XVIII stulecia, którzy zasadę powyższą wygłosili, znajdowała ona zupełne i przez nikogo niekwestjonowane tłumaczenie w teorji umowy społecznej w tej postaci, w jakiej w r. 1763 wyłożył ją wyraźniej od innych Jan Jakób Rousseau. Teorja Rousseau'a obejmuje dwa konieczne pojęcia. Stan natury, poprzedzający powstanie społeczeństw cywilizowanych, stan, w którym ka-

żdy dojrzały człowiek, wolny od władzy ludzkiej, cieszył się bezwzględną niepodległością. Zresztą hipotezę stanu natury przyjmowała cała szkoła prawa natury [1]), a naogół i dawniejsi teoretycy — prawnicy i teologowie. W marzeniach starożytności klasycznej o początkach ludzkości hipoteza ta przybierała barwy złotego wieku, teologom zdawała się okresem niewinności pierwotnej [2]). Zwolennicy szkoły XVII i XVIII wieku wszakże nie utożsamiali stanu natury ze stanem zupełnej zwierzęcości. Przeciwnie, człowiek, jako stworzenie rozumne, podlegał wtedy prawom naturalnym, podyktowanym przez rozum i potrzebę samozachowania [3]).

---

[1]) *Rousseau* też raczej przypuszcza stan natury, jako niezbędny postulat, niż opisuje go: Du Contrat social, ks. I, r. I, II, VI «Dzieła,» 1826 r. Locke, przeciwnie, znacznie dłużej obstaje przy tym punkcie: Essay on civil government. r. I i nast. W pierwszych rozdziałach Umowy społecznej Rousseau jawnie obrał Locke'a za przewodnika. Bezpośredni wpływ słychać w ironji końcowego ustępu rozdziału III: «Nie wspomniałem o królu Adamie ani też o cesarzu Noem, ojcu trzech wielkich monarchów, którzy podzielili się światem na podobieństwo dzieci Saturna, których też chciano rozpoznawać w ich osobie.» Pierwszy z dwu traktatów Locke'a, wydanych w r. 1690 rzeczywiście ma za przedmiot poważne rozprawy nad tezą sir Roberta Filmera o prawach Adama i jego potomstwa.

[2]) *Gierke* Althusius, str. 92 i nast. Patrz jednak *Rousseau*, Discours sur l'inégalité des conditions parmi les hommes, j. w. str. 229.

[3]) *Rousseau*, Lettres écrites de la montagne, cz. II, list. 8, str. 439: Locke bardziej jeszcze uwydatnia tę myśl i to w sposób nader zajmujący cyt. Essay on civil government, r. I, §§ 12, 13. Oświadcza, że wszelka krzywda popełniona w stanie natury, może być w tym stanie karana równie dobrze jak w rzplitej i że dlatego «w stanie natury każdy ma władzę wykonawczą płynącą z prawa naturalnego.» Wypada jednak przyznać, że prawo naturalne w stanie natury, zdaniem niektórych filozofów, występuje w bardziej brutalnej formie. Dla Hobbesa jest nim właściwe każdemu człowiekowi prawo samozachowania, podyktowane przez rozum, według którego każdy może prawnie robić wszystko to, co jest potrzebne do zachowania bytu; wbrew przytoczonemu wyżej ustępowi «Listów z góry,» takie same jest zapatrywanie Rousseau'a, Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes, 263: «Hobbes doskonale widział braki wszystkich spółczesnych określeń prawa naturalnego; ale wnioski, które sam wyciąga ze swego określenia, świadczą, że bierze je w sposób niemniej fałszywy.» Rousseau zaprzecza tutaj twierdzeniu Hobbesa, jakoby stan natury niechybnie prowadził do wojny wszystkich przeciwko wszystkim.

Umowa społeczna: formalna, lub milcząca, za pomocą której wszyscy ludzie, chcąc stworzyć naród, jednozgodnie położyli kres stanowi naturalnemu przez ustanowienie władzy wyższej nad wolę jednostek. Rousseau dowodzi konieczności umowy społecznej, usuwając kolejno wszystkie inne możliwe źródła władzy zwierzchniej. Wykazuje stopniowo, że władza społeczna nie może legalnie wypływać ani z organizacji rodzinnej, ani z przewagi jednej klasy nad drugą, ani z uległości narodu podbitego względem ujarzmiciela, ani z niewolnictwa [1]). Prawo tedy, którego nie daje sama natura, może jedynie być rezultatem pierwotnego porozumienia się [2]).

Tak pojęta, umowa społeczna staje się czynnikiem życiodajnym nietylko władzy najwyższej, ale i samego narodu [3]). Według niej ludzie są jakgdyby atomami, obdarzonemi zupełną wolą i wolnością, ciało zaś społeczne i narodowe jest wynikiem zrzeszania się jednostek, opartego na wzajemnym i jednomyślnym porozumieniu [4]). Pomysł ten nie jest wyłączną własnością Rousseau'a, stanowi bowiem wspólną własność całej szkoły prawa natury, ze szczególną zaś siłą i wyrazistością jest wyłożony u Locke'a [5]). Początki jego są nawet znacznie dawniejsze.

---

[1]) Contrat social, ks. I, r. I—V.

[2]) Contrat social, ks. I, r. I: «Porządek społeczny to święte prawo, wszystkim innym prawom służące za podstawę. Jednakże prawo to wcale nie pochodzi z natury; wspiera się zatym na umowach.»

[3]) Contrat social, ks. I, r. V, str. 122; «Przed zbadaniem aktu, na mocy którego lud obiera króla, należałoby zbadać akt, który lud robi ludem, ten bowiem akt, z konieczności dawniejszy od poprzedniego, jest prawdziwą osnową społeczeństwa.»

[4]) *Rousseau* uznaje jednak, że umowa ta jest w pewnym znaczeniu wymuszoną (ks. I, r. VI): «Skoro ludzie doszli do takiego stanu, że przeszkody, nie pozwalające im pozostać w stanie natury, zdobywają przewagę nad siłami, których każda jednostka może użyć, aby pozostać w tym stanie, wtedy stan pierwotny nie może trwać dłużej i ród ludzki zginąłby, gdyby nie zmienił sposobu życia.»

[5]) Essay on civil government r. VIII i nast.

Jednakże legiści i teologowie Wieków Średnich mieli o umowie pierwotnej zaledwie słabe wyobrażenie [1]). Społeczność narodową uważali za fakt konieczny, nie starali się dokładnie szukać jego pochodzenia, najczęściej zadawalając się porównaniem ciała społecznego z ciałem człowieka, jako organizmu równie naturalnego. Kto szedł dalej w swych spekulacjach, głosował za pomysłem Arystotelesa, że człowiek z natury stworzony jest do życia w społeczeństwie: otóż ta niezwalczona dążność prowadziła do skupienia się społeczeństw ludzkich; jaką drogą ludzie doszli do takiego stanu, nie starano się wyrozumieć dokładnie. Poglądu tego bronią jeszcze niektórzy doktorowie XVI wieku. Natomiast inni ówcześni teologowie, zwłaszcza Suarez, uznawali za podstawę społeczeństwa cywilnego prawdziwą umowę, zawartą przez jego pierwotnych członków; w tym porozumieniu nie widzą jednak źródła władzy zwierzchniej. Zwierzchnictwo nie pochodzi od jednostek, bo żadna z nich nie posiadała przedtym praw, które należeć mają do ciała społecznego; pochodzi ono od Bóstwa: umowa społeczna jest tylko koniecznym warunkiem zwierzchnictwa, a nie jego przyczyną [2]). Dopiero odkąd idea prawa naturalnego otrzymała charakter świecki i skrystalizowała się w doktrynie, teorja umowy wydzieliła się z niej wydatnie. Rousseau miał ją podjąć i ożywić. Za pierwszego tłumacza umowy społecznej Gierke uważa Niemca Altuzjusza. Stormułowana dokładnie przez Grocjusza [3]), hipoteza ta znalazła przyjęcie w całej szkole prawa natury [4]).

Rousseau pokusił się nietylko o ustalenie konieczne-

---

[1]) *Gierke*, Althusius, str. 92 i nast.

[2]) *Gierke* j. w. str. 67 i 97.

[3]) De jure belli et pacis. Poleg., r. 15—16; ks. I. r. I, § 14; ks. II, r. V, § 17 i nast.

[4]) Patrz głównie *Wolffa*. Jus naturae methodo scientifica retractatum, wyd. 1766, t. VIII, § 28 i nast.

go charakteru umowy społecznej, lecz określił wszystkie jej warunki. Umowa musiała być przyjęta jednogłośnie; albowiem tylko z własnej woli można utracić przyrodzoną niezawisłość i gdyby warunki umowy zostały pogwałcone, każdy odzyskałby wolność [1]). Z drugiej strony, warunki musiały być dla wszystkich jednakowe, bo inaczej nie możnaby było na początku osiągnąć jednomyślnej zgody. Więc warunki te nie są bynajmniej dowolne [2]). „Wszystkie, oczywiście, dają się sprowadzić do jednego: do zupełnego wyrzeczenia się przez każdego stowarzyszonego praw swoich na rzecz zbiorowości; ponieważ bowiem każdy oddawał siebie całego, więc i warunek ten jest jednaki dla wszystkich; a że warunek jest dla wszystkich jednakowy, więc nikt nie ma poco czynić warunku uciążliwym dla innych". Przez to samo władza publiczna, powstała ze składki ofiar jednostek, może należeć tylko do całej zbiorowości, do ciała społecznego, „gdyż zwierzchnik powstaje tylko przez połączenie składowych jednostek. Organem tego zwierzchnika jest *wola powszechna* (la volonté générale) organizmu społecznego, a wyrazem jej—prawo; dla Rousseau'a władza prawodawcza i zwierzchnictwo to jedno i to samo [3]). Przytym, wolą powszechną jest nie jednomyślnie wyrażone zgodne pragnienie wszystkich obywateli, a tylko wola większości. Ta uległość wyrokom większości jest

---

[1]) Contrat social, ks. I, r. V: «W razie pogwałcenia układu społecznego każdy wraca do swych pierwotnych praw i odzyskuje naturalną wolność, tracąc wolność umowną, dla której był się zrzekł jej». Ks. IV, r. II: «Jedno tylko prawo z natury rzeczy wymaga jednostajnej zgody—akt umowy społecznej: bo wstąpienie do społeczeństwa obywateli stanowi czyn zupełnie dowolny: ponieważ każdy człowiek urodził się wolnym i panem swej osoby, nikt więc nie może go pod żadnym pretekstem uczynić swym podwładnym wbrew jego woli».

[2]) Contrat social, ks. I. r. VI: «Warunki tej umowy są tak określone przez samą naturę, że najmniejsza zmiana uczyniłaby je bezskutecznemi i czczemi; dlatego to, chociażby nigdy nie były one wygłoszone formalnie, jednak wszędzie są jednakowe, wszędzie przyjęte i uznane milcząco.»

[3]) Prawo według *Rousseau'a* może być tylko powszechnym, nie może nigdy mieć za przedmiot poszczególnego wypadku w tym znaczeniu, że dotyczy

jedną z koniecznych obwarowań umowy społecznej; żądać bowiem, aby jednomyślność była konieczną do uznania prawa za obowiązujące, znaczyłoby skazywać organizm społeczny na niemoc. Już Locke wykazał, że stan taki byłby sprzecznym z samą ideą umowy społecznej, ponieważ każdy obywatel byłby nią związany tylko o tyle,

---

poddanych in corpore i czynów oderwanych, nigdy zaś człowieka — jednostki ani też czynu poszczególnego». Tak więc zwierzchnik (ks. II, r. IV, str. 148) nigdy nie ma prawa obciążać jednego poddanego więcej niż drugiego, wtedy bowiem sprawa staje się prywatną i władza jego — niekompetentną». Podobnież (ks. II, r. V, str. 150) «skazanie przestępcy jest aktem poszczególnym... to też nie należy ono do zwierzchnika; prawo to władca może przelać na kogo innego, ale sam nie może go wykonywać». Tylko pod warunkiem bezstronnego spełniania praw powszechnych wola powszechna jest nieomylną, o ile tylko nie została skażona w sposób przewrotny (ks. II, r. III). Zastosowanie praw do poszczególnych aktów nie może być dziełem samego zwierzchnika; należy ono do rządu, t. j. władzy wykonawczej i sądowej (ks. III, r. I). Rząd z konieczności bierze początek od zwierzchnika, ile że ten ostatni, nadając prawa, kieruje nietylko akcją rządową, ale i mianowaniem urzędników przez osoby, do tego upoważnione. Sam jednak, jako zwierzchnik, mianować ich nie może: bo to jest czynność poszczególna. Nawet gdy w obiorze uczestniczy cały naród, traci on w tym razie swą naturę zwierzchnika, aby stać się demokratycznym ciałem urzędniczym, ogarniającym wszystkich obywateli (ks. III, r. XVII; ks. II, r. VI, str. 154). Autor dorzuca z tego powodu (str. 234): Tutaj właśnie wychodzi na jaw jedna z tych zdumiewających własności ciała politycznego, dzięki którym godzi on sprzeczne napozór operacje; wspomniana bowiem operacja polega na nagłym przeobrażeniu się jego zwierzchnictwa w gminowładztwo: tak bez wyraźnej zmiany i tylko przez przeistoczenie się stosunku każdego do wszystkich, obywatele, stawszy się urzędnikami, przechodzą od czynności ogólnych do poszczególnych, od prawa do wykonania». Widać stąd, jak subtelną i nawet scholastyczną jest w gruncie doktryna Rousseau'a; ale styl pogrzebał to wszystko w niepamięci i myśl społeczna zachowała tylko proste formuły, nie zatrzymując się na ograniczeniach i omówieniach,—o których zresztą sam Rousseau zdaje się niekiedy zapominać. Bo proszę porównać z poprzednim inny ustęp «Umowy społecznej» (ks. III, r. XVIII, str. 244): „Sprawcy władzy wykonawczej nie są panami ludu, a jego urzędnikami: lud może ich mianować i składać z urzędu, kiedy mu się żywnie spodoba". Wprawdzie przedtym napisał (ks. III, r. XIV, str. 234): „Z chwilą, gdy lud prawnie zgromadził się jako ciało zwierzchnie, wszelka władza rządu ustaje, władza wykonawcza pozostaje w zawieszeniu... bo gdzie jest reprezentowany, niemasz już przedstawiciela".

o ileby sam tego w przyszłości pragnął [1]). W jednym z paradoksów, w których Rosseau tak się lubował, głosi on, że większość zawsze wyraża prawdziwą wolę ogółu, nawet wolę tych, którzy głosowali przeciw niej [2]).

Teorja umowy społecznej w XVIII wieku wywierała wpływ powszechny; obecnie jest ona prawie zupełnie zapomniana. Spotyka ją odrazu nader prosty, a ciężki zarzut: podaje ona umowę społeczną za fakt pierwotny, za pierwszą podwalinę społeczeństwa cywilnego, tymczasem niemożna przytoczyć ani jednego przykładu historycznego, świadczącego o podobnym porozumieniu. Locke próbował odeprzeć zarzut, mówiąc, że nie należy się dziwić, jeżeli historja daje mało wskazówek o ludziach, żyjących w stanie naturalnym, bo źródła dziejowe zawsze odnoszą się do czasów mniej odległych, aniżeli ustanowienie rządu i społeczeństwa cywilnego. „A jednak, powiada, czyż da się zaprzeczyć, że Wenecja i Rzym powstały ze związku pewnej liczby wolnych i niezależnych od siebie ludzi, wśród których nie było ani wyższości naturalnej, ani poddaństwa?“ Przytacza też, powołując się na Józefa Akostę, przykład pierwotnych plemion amerykańskich, „mieszkańców Florydy, Czerikanów, Brazylijczyków i wielu innych ludów, nie posiadających uznanych królów i obie-

---

[1]) Essay on civil government, r. VIII, nr. 96, 97.

[2]) Contrat social, ks. IV, r. II, str. 253: „Obywatel zezwala na wszelkie prawa i nietylko na te, które zapadają mimo jego woli, lecz nawet na te, które go karzą, gdy które z nich ośmiela się gwałcić... Wola ogółu jest wolą niewzruszoną wszystkich członków kraju; przez nią są obywatelami i wolnemi. Gdy przedstawia się jaki wniosek na zgromadzeniu, lud nie o to jest pytany, czy go potwierdza, lub odrzuca, ale raczej, czy uważa go za zgodny z wolą ogółu, która jest zarazem jego wolą: każdy, głosując, objawia w tym względzie swe zdanie, a z obliczenia głosów wyciąga się oświadczenie woli ogólnej. Gdy więc zdanie przeciwne mojemu przeważa, to nie co innego znaczy, jak tylko, że pomyliłem się i że to, co brałem za wolę ogólną, nią nie było. Gdyby zdanie moje szczególne przeważyło, miałbym to, czego chciałem(?); wtedy właśnie nie byłbym wolny“, przek. polski j. w.

rających sobie czasowych wodzów wedle upodobania, zależnie od potrzeb chwili w czasie pokoju lub wojny“ [1]). Uczeni XVIII wieku zajęli inne stanowisko. Nie starali się już dowieść, że umowa pierwotna jest faktem historycznym; upatrywali w niej tylko konieczność logiczną, bez której nie można pojąć władzy publicznej. Rousseau przypuszcza, że warunki umowy społecznej „wszędzie milcząco przyjęte i uznawane“, „nigdy może nie zostały ogłoszone formalnie“ [2]), że umowę odnawiają kolejne pokolenia przez fakt pozostawania na terytorjum danego narodu [3]). Blackstone wypowiada się jeszcze wyraźniej: „Chociaż, mówi, społeczeństwo formalnie nie bierze początku z układu, zawartego pomiędzy jednostkami, powodowanemi po-

---

[1]) Essay on civil government, r. VIII, nr. 101, 102.

[2]) Contrat social, ks. I, r. VI str. 124.

[3]) Contrat social, ks. IV, r. II, str. 222. «Jeżeli tedy poza układem społecznym znajdą się oponenci, opozycja nie obala umowy, a tylko nie pozwala zaliczyć ich do umawiających się; są oni cudzoziemcami wśród obywateli. Gdy państwo jest już ustanowione, zgodę oznacza miejsce pobytu: mieszkać na pewnym terytorjum, to znaczy podlegać jego zwierzchnictwu». Zgadzał się (podobnie jak Locke — patrz wyżej), że każda istota ludzka, zrodzona w stanie natury, chociażby pośrod społeczeństw ludzkich, może stracić swą wrodzoną niezależność w tym tylko razie, gdy po dojściu do wieku dojrzałego przystępuje do umowy społecznej. Ponieważ jednak to przyłączenie się, jak widzieliśmy, zachodzi w sposób milczący i wypływa z samego faktu zamieszkania w kraju, ma więc tylko znaczenie fikcyjne. Natomiast Vattel, przyjmując tenże pomysł, wyciągał zeń śmiały wniosek praktyczny: że człowiek dojrzały może formalnie odmówić przystąpienia do umowy społecznej: wtedy przestaje on być członkiem narodu, do którego należał ojciec. (Le droit des gens, § 220): „Każdy człowiek rodzi się wolnym; syn obywatela, doszedszy do rozumu, może postawić sobie pytanie, czy korzystnym jest dlań przyłączyć się do społeczeństwa, do którego przeznacza go urodzenie. Jeżeli uzna za stosowne, może opuścić kraj, płacąc odszkodowanie za to, co społeczeństwo mogło uczynić na jego pożytek, i zachowując dlań, o ile na to pozwolą nowe zobowiązania, uczucia miłości i należnej wdzięczności“. Prawo francuskie, uznając w zasadzie, że narodowości nikomu nie można narzucać, stosuje jeszcze tę samą ideę, a prawnicy frnncuscy dotychczas przytaczają na poparcie swych zdań Rousseau'a i Vattela (*A. Weiss.* Traité theorique et pratique de droit international privé I, 12); prawo jednak nie pozwala obywatelowi wyrzec się ojczyzny, nie przyjmując jednocześnie nowej, tamże, str. 19 i nast.

trzebą i obawą, utrzymuje je jednak w tym związku poczucie własnej słabości i niedoskonałości; to dowodzi konieczności owego zjednoczenia. Otóż to właśnie pojmujemy przez pierwotną umowę społeczną; lubo przy powstawaniu państwa nigdy nie była ona formalnie wyrażona, z natury jednak i logiki rzeczy wypływa, że zawsze trzeba jej się domniemywać i dorozumiewać w samym akcie łączenia się ludzi w społeczeństwa; że mianowicie całość mieć będzie za obowiązek obronę wszystkich swych części, a każda część składowa — uległość względem woli całości; innemi słowy, zbiorowość bronić będzie praw każdego z członków, jednostka zaś wzamian ulegać będzie prawom zbiorowości [1]). Aliści tak rozumiana umowa społeczna jest już tylko fikcją prawną, mającą zresztą tłumaczyć myśl prawdziwą: że punktem wyjścia prawa publicznego zarówno jak i prywatnego jest moralnie wolna, rozumna i odpowiedzialna osobistość. Władza publiczna istnieje tylko w interesie osób, stanowiących społeczeństwo; legalnie sprawować ją można tylko pod warunkiem poszanowania wymagań rozumu i praw jednostki. Fikcja umowy społecznej posiada pozatym dwie słabe strony. Po-pierwsze, aczkolwiek za punkt wyjścia obiera prawo jednostki, ale koniec końców żąda od osobnika zupełnego wyzbycia się swych praw na korzyść społeczeństwa. Powtóre, prawom osobistym każe spoczywać na bezwzględnej niezależności pierwotnej, jako wynikającej ze stanu natury. Otóż stan natury, zarówno jak i właściwa umowa społeczna, są to hipotezy dziejowe, niezgodne z danemi historji i socjologji. Człowieka w czystym stanie natury nie znajdziemy nigdzie, a zawsze zdołamy stwierdzić pewną organizację społeczną, chociażby w najgrubszych zarysach. Tam, gdzie rodzina w najciaśniejszym znaczeniu tego wyrazu (ojciec, matka, dzieci) jest jedyną — o tyle o ile stałą — grupą, rodziny

---

[1]) Commentaries on the laws of England, Introduct, § 2, t. I. (Oxford 1778).

łączą się w różnorodne a zmienne związki w celach wzajemnej obrony, polowania lub połowu ryb [1]). U znacznej nawet części ludzkości rodzina, zdaje się, nie była najdawniejszą grupą organiczną. Organizacją taką bywało plemię, klan, niekiedy związek, wynikły ze spólnego pożycia w jednej i tej samej wsi, prawne zaś pokrewieństwo w linji matki lub ojca powstało już później pod wpływem warunków otoczenia. W każdym razie jakie mogą posiadać znaczenie myśli i czyny pierwotnych ludzi najodleglejszych czasów, gdy chodzi o określenie praw ludzi ucywilizowanych, żyjących obecnie w wielkich zgrupowaniach narodowościowych? Samo ukształtowanie się narodowości jest już zjawiskiem późniejszym, wytworem niezmiernie długiej ewolucji naturalnej, której prawa usiłują ustanowić socjologja i historja, a w której świadoma wola pokoleń, zwłaszcza formalne układy ludzi pomiędzy sobą, bardzo nieznaczne zajmują miejsce. Istnienie odrębnych narodowości cywilizowanych — to fakt społeczny, który musimy przyjąć bez zastrzeżeń [2]), gdy z punktu widzenia prawa dochodzimy do zrozumienia, do kogo winno należeć zwierzchnictwo w narodzie. Prawo konstytucyjne i socjologja, jak wyżej powiedziałem, zajmują sfery najzupełniej odrębne.

I.

Jeżeli usuniemy fikcję umowy społecznej, to jakie pojęcie może i powinno służyć za podstawę zwierzchnictwu narodu? Znam dwie takie zasady, będące w samej rzeczy dwiema stronami jednej i tej samej prawdy.

---

[1]) *Dargun*, Mutterrecht und Vaterrecht, str. 3 i nast.

[2]) Ob. moje dodatki do znakomitej pracy P. *Gide*. Etude sur la condition civile de la femme, wyd. II, str. 31; — por. *Dargun*, Mutterrecht und Vaterrecht, str. 53 i nast.

Pierwszą z nich, niemal oczywistą, dyktuje zdrowy rozum; przez długi czas zaspakajała ona umysły ludzkie; polega zaś na tym, że władza publiczna i rząd, który ją sprawuje, istnieją wyłącznie dla dobra wszystkich członków, naród stanowiących. Pewnik ten wypowiedzieli dobitnie jeszcze teologowie wieków średnich; znajdujemy go między innemi w traktacie *De regimine principum*, przypisywanym św. Tomaszowi z Akwinu[1]). W XIV wieku energicznie potwierdził go Marsyljusz z Padwy (*Defensor pacis*[2]), w XV-ym—Filip Pot w znakomitej mowie przed Stanami Gieneralnemi (1484 r.). Pisarze ze szkoły prawa przyrodzonego zawsze wysuwali naprzód ten żywotny aksjomat i jeżeli Grocjusz starał się go obalić[3]), to Vattel, przeciwnie, przyjmował w całości[4]). Wypływają stąd wnioski, na które również trudno nie przystać; to, co zostało ustanowione w interesach ogółu, winno być regulowane przez wolę ogółu, przy spółudziale wszystkich obywateli i z warunkiem tylko ulegania prawu większości: prawo to nie tylko należy się każdej jednostce, ale zarazem stanowi najlepszy środek praktyczny, zapewniający dobry zarząd sprawy powszechnej.

W tym kształcie idea zwierzchnictwa narodu pano-

---

[1]) Ks. III, rozdz. XI; 1630, str. 232: „Regnum non est propte regem, sed rex propter regnum."

[2]) *Defensor pacis* Ks. I, rozdz. XII; Ks. III, rozdz. VI. „Legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorem illius partem (*większość*)". Porówn. Treumann, *Die Monarchomachen* str. 24.

[3]) *De jure belli et pacis*, Ks. I, rozdz. III, § 8, nr. 14;—Porówn. Rousseau, *Umowa społeczna* Ks. I, rozdz. 11, str. 110: „Grocjusz przeczy temu, żeby wszelka władza ludzka stanowioną była w imię interesów osób rządzonych; powołuje się, jako na przykład, na niewolnictwo. Jego stale używany sposób rozumowania polega zawsze na ustanowieniu prawa na podstawie efaktu"

[4]) *Droit des gens*, Ks. I, rozdz. III, § 31: „Jest rzeczą oczywistą, że naród posiada zupełne prawo do tworzenia samemu swej konstytucji, do jej utrzymywania, ulepszania i regulowania do woli tego, co stanowi rząd; i nikt sprawiedliwie nie może w tym przeszkodzić. Rząd ustanawiany jest tylko dla dobra narodu, dla jego zbawienia i szczęścia".

wała w świecie myśli teoretycznej prawie bez przerwy. Republiki starożytne stosowały ją w praktyce instyktownie, nie troszcząc się prawie o teoretyczne jej uzasadnienie; nawet Cesarstwo rzymskie uznawało ją w początkach swego istnienia. W wiekach średnich ujawniła się wcześnie, pomimo że wszędzie panowała podówczas monarchiczna forma rządów[1]). Św. Tomasz z Akwinu trzymał się wprawdzie całkowicie arystotelesowskiej idei rządów mieszanych, ale uważał za rzecz doskonałą udział całego narodu we władzy publicznej i w głosowaniu powszechnym[2]). Ale tu, rzec można — idea zwierzchnictwa narodu była pojęciem tylko teorji właściwym. Inny posiadła charakter, kiedy ją wprowadzono w wir walk politycznych, w celach złamania albo ograniczenia władzy monarchicznej. I działo się to po raz pierwszy podczas przesilenia kościelnego w epoce wielkiego rozłamu na zachodzie. Teologom, którzy chcieli ustanowić przewagę kościoła i soboru powszechnego nad papieżem, wypadło uznać zwierzchnictwo każdej gminy politycznej dla tego, aby następnie zastosować do kościoła doktrynę, stosowaną do państwa[3]). Tak postępowali w szczególności Mikołaj Kuzańczyk i Gerson[4]). Oryginalna i istotnie niezmienna teorja zwierzchnictwa narodu znów powstała śród dysput i burz wywołanych w XVI wieku w całej Europie przez Reformację, a następnie w XVII w. w Anglji przez Rewolucję purytańską[5]). Wówczas, co prawda, wielką rolę odgrywały religijne teksty i zasady, a głównym przedmiotem sporów było, czy lud ma prawo pozbawiać władzy i sądzić królów.

We Francji zasada zwierzchnictwa narodu miała w XV i XVI wieku innych jeszcze obrońców. Byli niemi mężowie, którzy chcieli tchnąć życie w Stany Gieneralne, przez

---

[1]) Gierke, *Althusius*, str. 123 i następne.

[2]) *Summa theologica* 1-a 2-ae qu. 105 art. 1.

[3]) Gierke, *Althusius*; str. 125 i nast.

[4]) Ob. szczególnie u Gerson'a *De unitate ecclesiastica*, consider. 2.

[5]) Gierke, j. wyż., str. 143 i nast., 164 i nast.

przyznanie im praw ograniczających istotnie władzę królewską: Filip Pot (Mowa do Stanów Gieneralnych 1484 roku), oraz Hotman (*Francogallia*). Obaj jednak prócz tego oczywistego dowodu, o którym wspominam w niniejszym rozdziale, powołują się głównie na dowody historyczne. Filip Pot przypomina i wychwala rzeczpospolitę rzymską[1]); Hotman, wykazując ciągłość rozwoju historycznego, chce dowieść, że naród francuski zachował to, co jest najlepszego w zwierzchnictwie; że w monarchji Franków władza najwyższa należała do zgromadzenia ludowego, czyli *Concilium*, którego dalszym ciągiem były Stany Gieneralne[2]). Podobne teorje historyczne były wcale ryzykowne, ale realną i silną ich podstawą była zawsze zasada, że naród powinien posiadać prawo stanowienia władzy publicznej i rządu, oraz kontroli nad niemi, ponieważ władza i rząd istnieją wyłącznie w interesie całego narodu.

Hotman, oryginalny autor wywodu historycznego, należy do szeregu znakomitych pisarzy — protestantów i katolików, — którzy w drugiej połowie XVI wieku, w epoce wojen religijnych starali się szerzyć we Francji zasady wolności politycznej. W książce wydanej w 1600 r., a skierowanej przeciw nauce, jaką głosili wzmiankowani pisarze, Barclay dał im nazwę *Monarchomachów*, która została przy nich. Usiłowali dowieść dwu rzeczy, za pomocą rozumowań niekiedy scholastycznych, a niekiedy rzeczywiście głębokich: 1-o że zwierzchnictwo należało początkowo do narodu, 2-o że naród nie odstąpił władzy zwierzchniej i nie przeniósł jej na króla; że król powinien być uważany za pierwszego urzędnika i przedstawiciela narodu[3]). Słynna szkoła prędko jednak utraciła kredyt we Francji. Głoszona przez Bodin'a zasada absolutnego zwierzchnictwa króla

---

[1]) Ob. moją *Histoire du droit francais*, 4 wyd., str. 345 i nast.;— Treumann, j. w.; — G. Weil, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion* 1892.

[2]) *Journal de Masselin*, str. 146.

[3]) *Francogalia* rozdz. X, str. 76:.

odniosła zupełne zwycięstwo i w teorji i w praktyce. Francuscy publicyści XVIII w. dążąc do umocowania praw narodu, musieli obrać inną drogę, którą utorowała szkoła prawa natury.

Idea zwierzchnictwa narodu nabywa szczególnej mocy w porównaniu z pojęciami wręcz przeciwnemi. Jeżeli władza zwierzchnia nie należy przynajmniej początkowo do całego narodu, to musi należeć pierwotnie do jednostki lub klasy ludzi. Jakież zasady przytoczyć można na poparcie tezy? Wymieniano poważnie dwie tylko takie zasady. Jedną jest prawo boskie. Od czasów Διοτρεφεῖς βασιλεῖς epopei homerowskiej aż do Stuartów i Burbonów monarchowie niejednokrotnie głosili, że władzę swą otrzymują nie z woli narodu, a od samego bóstwa. Lecz tutaj z dziedziny faktów i rozumu przenosimy się do świata nadprzyrodzonego lub religji. Na takie zaś pojęcia niema miejsca w nauce o społeczeństwie; świat spółczesny widzi w państwie organizację odrębną i niezależną od wszelkich związków religijnych oraz dogmatów. Należy też dodać, że w oczach najpoważniejszych myślicieli katolickich nie było nigdy w rzeczywistości króla ustanowionego bezpośrednio od Boga, poza Saulem i jego następcami[1]). Wszystkie inne władze polityczne uznają oni za ustanowione przez Boga, ale tylko pośrednio, ponieważ Bóg, urządzając świat i dając ludziom skłonność do życia społecznego, dał im jednocześnie możność zorganizowania władzy publicznej i obioru wodzów[2])

[1]) Covarruvias. *Pract. quaest. lib. I*, rozdz. I, nr. 2,6.

[2]) Można tu zauważyć, że Rousseau zdradza jeszcze głęboką cześć dla tegoż prawa boskiego; *Discours sur l'inégalité* str. 318: «Spokój publiczny wymagał, aby Bóg wdał się w sprawę, darząc władzę zwierzchnią cechą świętości i nietykalności, odbierającą poddanym fatalne prawo rozporządzania nią. Gdyby religja tylko to jedno dobrodziejstwo wyświadczyła ludziom, już za to samo winniby wszyscy błogosławić ją i przyjmować pomimo jej nadużyć, bo więcej ona oszczędza krwi, niż fanatyzm wylewa». Lecz, z drugiej strony w *Lettres écrites de la montagne* (list VI) z góry powiada: «Chociaż widoczni nym jest, że człowiek musi chcieć tego, czego chce Bóg, przecież znikąd n widać, że Bóg chce, aby oddawano pierwszeństwo jednemu rządowi nad drugim».

Drugi tytuł, na który powołują się obrońcy władzy królewskiej, jest długoletnie wykonywanie, ześrodkowanie zwierzchnictwa pod działaniem rozwoju historycznego w rękach jednego człowieka lub jednej klasy ludzi. Ten właśnie tytuł wydawał się pisarzom najlepszym, bo pisarze ci ulegali jeszcze wpływom pojęć społeczeństwa feudalnego, według których przedawnienie i zwyczaj były głównym źródłem prawa. Nie ulega wątpliwości — powiada Loyseau — że królowie pierwotnie byli zwykłemi naczelnikami, t. j. prostemi urzędnikami, sprawowali władzę najwyższą, ale nie posiadali jej na własność; lud, który ich obierał i wysuwał na czoło, zachowywał całkowicie swą wolność naturalną, nie poddawał się księciu i nie stawał się jego poddanym z mocy prawa zwierzchnictwa. Ale urząd łatwo jest zamienić na władzę monarszą, ponieważ niema nikogo, ktoby się temu mógł sprzeciwić. To też dawno już wszyscy na ziemi królowie — jedni za dobrowolną zgodą ludów, inni drogą uzurpacji, sięgającej czasów odległych (*uzurpacja uprawnia ich zwierzchnictwo w braku innego tytułu*) zdobyli prawo własności na władzę zwierzchnią, łącząc je z prawem sprawowania tej władzy"[1]).

W naszych czasach ta sama idea przybiera formę bardziej naukową. Jak już wspomniałem, socjologja i historja wykazują, że powstanie narodu i rozwój jego nie jest czymś sztucznym, że jest to zjawisko naturalne, zależne od rasy, środowiska i warunków dziejowych. Każdy naród rozwija się drogą właściwej mu ewolucji; jego budowa, organizm polityczny i duchowe własności powstają w ten sposób, w jaki stopniowo rozwijają się organy i zdolności umysło-

---

[1]) *Traité des offices* ks. II rozdz. 11, nr. 25 i 26. Tego samego poglądu trzymali się w 1789 roku zwolennicy monarchji tradycyjnej: ob. np., następujący urywek mowy Cazalès'a w Zgromadzeniu Ustawodawczym 28 marca 1791 r.: «Nie myślę bynajmniej, aby król dzierżył koronę *od Boga i jego miecza* (de Dieu et de son épée); nie przyjmuję tych zabawnych opowiadań; król dzierży władzę z woli narodu; ale naród francuski przelał na rodzinę królewską prawa do tronu już ośmset lat temu.

we istoty zwierzęcej. Co więcej, każdy powstały w ten sposób naród, posiada poniekąd własne życie nie identyczne z sumą istnień jednostek, w danej chwili składających się na jego całość[1]); w życiu tym kojarzy się działalność i myśl dawnych i obecnych pokoleń, gotuje się los przyszłych. Ale w takim razie zachodzi pytanie, czy dawna organizacja, będąca naturalnym wytworem tak pojmowanego narodu, nie powinna obiązywać indywidualnej woli wszystkich obywateli, czy zwierzchnictwo powołane do życia przez rozwój dziejowy nie jest najwyższą władzą legalną?[2]).

Bezwątpienia, taki punkt widzenia narzuca się sam przez się. Te względy zmuszają ludzi do wielkiej oględności w zamierzonych reformach politycznych; historja uczy, że zmiany w urządzeniach są pożyteczne i trwałe o tyle, o ile przy wprowadzeniu ich przestrzegano stopniowania, o ile zarodek nowej formy znajdował się już w poprzedniej. Szlaki dziejowe nie stanowią prawa, podobnie jak nie stanowią go prawa ciążenia ciał lub wzajemnego ich przyciągania się. Prawo jest dziecięciem wolności — nie zaś przeznaczenia. Któż może ludziom wolnym i moralnie odpowiedzialnym, tworzącym narody współczesne, odmówić prawa rozporządzania swemi losami politycznemi, o ile ludzie ci korzystają z wolności w zakresie, na który im pozwalają prawa natury? Rozum zabrania im jednej rzeczy: świadomie i raz na zawsze decydować z góry o losie przyszłych pokoleń. Można je upominać, aby poważały przeszłość, ale czyniąc to, należy odwoływać się do ich rozumu, do za-

---

[1]) Renan, *Dialogues et fragments philosophiques*, str. 89: «Takie narodowości, jak Francja, Niemcy, Anglja, miasta, jak Ateny, Florencja, Wenecja, Paryż, działają, jak osoby, mając określony charakter, ducha i interesy; w rozumowaniu można je traktować jak osoby, mają bowiem na podobieństwo żywych istot instynkt tajemny, poczucie swego istnienia i samozachowania, wskutek czego, niezależnie od refleksji polityków, naród, miasto, mogą być porównane do zwierzęcia tak rozumnego i głębokiego wtedy, gdy chodzi o obronę jego istnienia, lub o zapewnienie ciągłości gatunku.

[2]) Gierke, j. w. str. 136, 197, 317.

miłowania swobody. Zwalczana przezemnie doktryna pociąga za sobą następstwa, grożące jej zgubą. Po pierwsze zaprzeczenie świadomego i naukowego postępu, ponieważ może doprowadzić do tradycyjnego znieruchomienia, do zatamowania rozwoju, jak to miało miejsce w Chinach; powtóre — zaprzeczenie praw osobistych, ponieważ wolę żyjących jednostek składa w ofierze niewyraźnemu i nieznanemu jeszcze „instynktowi narodowemu[1]) albo raczej temu, co ludzie, dzierżący władzę w danej chwili, zechcą nazywać instynktem narodowym.

II.

Zwierzchnictwo narodu wspiera się nie tylko na rozumie i prawach jednostek; jest ono zarazem jedynym dokładnym i całkowitym wytłumaczeniem prawnym niezaprzeczalnego i koniecznego zjawiska społecznego.

Bez względu na to, jakie jest u danego narodu prawne źródło władzy zwierzchniej, w czyich rękach ona spoczywa —, władza istnieje i może być faktycznie urzeczywistnianą tylko wtedy, jeżeli obywatele lub poddani są jej posłuszni. Posłuszeństwo można osiągnąć dwojako: albo przemocą, albo w zgodzie z opinją publiczną[2]).

Siła może być trwałą podstawą legalnej władzy zwierzchniej tylko w wyjątkowych warunkach. Jest to możliwe

---

[1]) Renan, j. w., str. 91, 99: «Naród, kościół, miasto mają byt silniejszy niż jednostka, bo jednostka poświęca się dla tych istnień, które nieokrzesany realizm uważa za czcze abstrakcje... Zasada, która głosi, że społeczeństwo istnieje tylko dla dobra i swobody składających je jednostek, stoi, zda się, w sprzeczności z planami natury, w których rachubę wchodzi tylko gatunek, jednostka zaś przynosi się w ofierze.

[2]) Benjamin Constant, *De la souveraineté du peuple* (Dzieła polityczne wyd. Ch. Louandre, str. 3): «Na świecie istnieją dwie tylko władze: jedna nieprawna — to siła; druga prawna — to wola powszechna».

u narodów niższych lub zwyrodniałych, podbitych przez rasę wyższą lub silniejszą. Ale w społeczeństwie niepodległym i zdrowym nie może to mieć miejsca: nie masz siły materjalnej zdolnej utrzymać władcę, którego większość narodu nie życzy sobie. Ze współczesnych filozofów tylko Renan odważył się wystąpić z taką hipotezą, którą zresztą sam nazwał *Urojeniem* (*Rêve*). Wyobraża on sobie wybraną grupę inteligientną, dzięki postępowi wiedzy posiadającą oręż i środki zniszczenia, wystarczające do tego aby zdruzgotać wszystkich opornych, a nawet do zniszczenia całej planety. Tylko owa grupa posiada tajemnicę i sposób użycia tych środków. Tak uzbrojona, rozciągnęłaby rządy terrorystyczne nad resztą ludzi dla ich największego dobra[1]). „Wtedy — powiada autor — nie będzie już mowy o władzy; wyraz ten nabiera obecnie znaczenia wtedy tylko, gdy oznacza opinję, która nie stanowi rzeczywistej siły“[2]). Jeżeli tedy pominiemy to urojenie równie chimeryczne, jak i wstrętne, to sam autor oczywiście uznaje, że tylko opinja, wola większości może utrzymywać śród ludzi panowanie zwierzchnictwa.

Ta zgoda woli ogółu z konieczności znajduje miejsce w każdej formie ustroju państwowego, w republikach i w monarchjach i to zarówno w monarchjach absolutnych jak, i ograniczonych. Wprawdzie zgoda ta bywa mniej lub więcej świadomą i rzeczywiście wolną stosownie do warunków środowiska. Może ona płynąć z wierzeń religijnych, albo z ducha tradycji, ale istnieje wszędzie, jako fakt, i żaden rząd nie może się bez niej obyć. To też Mirabeau nazywał opinję publiczną zwierzchniczką prawodawców[3]), *najabsolutniejszym tyranem*[4]). Pewna szkoła dopro-

---

[1]) J. w. str. 105 i nast.

[2]) Tamże str. 114.

[3]) *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark.* (8-a nota do dworu). Podobnie Rousseau *Contrat social* ks. II, rozdz. XII *Podział praw.*

[4]) Tamże II, s. 36 (36-a nota do dworu).

wadziła to pojęcie aż do absurdu; mówię o szkole ekonomistów francuskich XVIII w., których doktryny polityczne zawarte są w *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* Mercier'a de Larivière (1767) i w *Ordre social* Le Trosne'a (1770—1778). Zdecydowani zwolennicy monarchji absolutnej, przeciwnicy rządów ograniczonych i mieszanych, utrzymywali oni, że ostatecznie tylko opinja rządzi światem[1]) i że jedyną potęgą naprawdę opiekuńczą i kierowniczą dla narodu jest moc *oczywistości*, którą da nauka, wyjaśniając i tłumacząc ludziom naturalny porządek społeczeństwa[2]): dla nich ta oczywistość tryumfująca nawet w monarchji absolutnej była o wiele wyższą od praw większości, jakie tkwią w naturze wolności politycznej[3]).

Jeżeli wszakże opinja publiczna jest pierwotną i konieczną siłą polityczną, jeżeli jest rzeczywistą władzą naczelną, to wtedy gdy *prawna władza zwierzchnia*[4]) należy nie do samego narodu, który tworzy opinję, opinja ta może panować tylko w sposób niezupełny, nieprawidłowy lub rewolucyjny. Opinja zwierzchnia występuje w przejawach niejasnych, w pragnieniach nieokreślonych i bezskutecznych

---

[1]) Mercier de Larivière, j. w., rozdz. IX str. 63: «Opinja jest prawdziwą *Regina del mundo*; nawet wtedy, gdy jest nią przesąd, błąd, nie masz w ustroju moralnym potęgi, któraby się mogła mierzyć z jej siłą; nie masz niebezpieczeństwa, któreby ją powstrzymało, ani trudności, którejby nie przeciwdziałała: to buduje królestwa a to je burzy».

[2]) Tamże str. 61: «Można tedy oczywistość uważać za dobroczynną boginię, która lubi zsyłać pokój na ziemię. Wszak nie widzicie, aby gieometrzy wojowali ze sobą o prawdy oczywiste. Przejdźcie od oczywistości prawd gieometrycznych do oczywistości prawd społecznych, do oczywistości tego porządku zasadniczego, co zapewnia ludzkości najlepszy stan rzeczy; i zapatrując się na postępy gieometrji, starajcie się dostrzec, jakie byłyby wyniki wiedzy społecznej».

[3]) Tamże, str. 136: «Naród, który wierzy, że władzę zdobywa się dzięki większości głosów i który pozwala tej większości zastępować oczywistość, z pewnością nie ma tej znajomości porządku rzeczy, która stwarza możliwie najlepsze warunki istnienia».

[4]) D. C. Ritchie, *On the conception of Sovereignty*, w *Annals of the american Academy of political and social science*. Styczeń 1891 r., 395.

wobec legalnego zwierzchnika może ujawniać się tylko pod postacią próśb uniżonych, albo wybucha w rewolucjach. Brak tu harmonji pomiędzy faktem a prawem. Przeciwnie, umiejscowić *zwierzchnictwo prawne* tam, gdzie z natury rzeczy spoczywa zwierzchnictwo faktu lub opinji, znaczy to sprowadzić harmonję, z faktu uczynić — prawo. Uznać, zorganizować i szanować zwierzchnictwo narodu — to znaczy dać opinji publicznej, jako sile wyższej, wyraz dokładny, znaczenie prawne i autorytet legalny. Zresztą, aby uczynić panowanie opinji jeszcze zupełniejszym i przygotować jej ucieleśnienie prawne, wolność nowoczesna obdarza ją innemi jeszcze środkami, zależnemi od inicjatywy jednostek. Te środki — to wolność prasy i prawo zgromadzeń.

DZIAŁ DRUGI.

Skutki zasady.

Zastanowię się kolejno nad skutkami zwierzchnictwa narodu z następujących różnych punktów widzenia: 1) pod względem formy państwa; 2) prawa wyborczego; 3) z punktu widzenia rządów reprezentacyjnych; 4) w związku z odpowiedzialnością urzędników i mandatarjuszów publicznych Oczywiście nie myślę tu o wyczerpującym traktowaniu przedmiotu; tymbardziej że poprzednio już mieliśmy sposobność dotknąć tej sprawy[1]).

§ 1. *Zwierzchnictwo narodowe i forma państwa.*

Jeżeli przyjąć zasadę zwierzchnictwa narodu, to wypływa z niej bezpośrednio i niezaprzeczenie wniosek, który

[1]) Ob. wyżej str. 114 i inn.

znalazł wyraz w art. 3 Deklaracji praw człowieka i obywatela (1789 r.): „Początek wszelkiej władzy zwierzchniej należy z istoty swej do narodu; *żadne ciało, żadna jednostka nie może sprawować władzy, która nie pochodzi od narodu*". Ale tu powstaje inne pytanie o wiele subtelniejsze, czy zasada zwierzchnictwa narodowego da się prawnie połączyć i pogodzić z każdą formą państwa?

I.

Że najzupełniej harmonizuje ona z rzplitą demokratyczną — to rzecz oczywista: ta ostatnia jest nawet jej naturalnym i zupełnym urzeczywistnieniem. Ponieważ przy takim ustroju wszelkiej władzy udziela wprost lub pośrednio naród i to na czas określony, więc zwierzchnictwo narodu zachowuje stale swą rolę czynną; ujawnia się w odstępach perjodycznych czasu.

Oczywista wszakże, że zasada zwierzchnictwa narodu nie da się logicznie pogodzić z absolutną i dziedziczną monarchją. Zasada bowiem nasza każe przypuszczać, że zwierzchnictwo całkowicie spoczywa w narodzie, a absolutny monarchizm — że należy ono do monarchy. Jest sposób pogodzenia tych twierdzeń; należałoby przypuścić, że naród, ten właściwy i jedyny piastun władzy naczelnej przeniósł ją na króla i jego następców. Tak właśnie sądziła większość autorów ze szkoły prawa przyrodzonego, którzy w XVII i XVIII w. głosili teorję umowy społecznej. Starali się oni pogodzić ją z prawem monarchji, w których sami żyli, utrzymując, że naród może z tytułu prawa przekazać swe zwierzchnictwo. Tak utrzymywali zwłaszcza Grocjusz i Wolff. Grocjusz [1]) sądził, że takie przekazanie władzy wypływa z wielu przyczyn, a przedewszyst-

[1]) j. w., ks. I, rozdz. III, § 8.

kim z siły i fatalizmu. Wolff, który mocniej stał na gruncie prawnym tak rozumował: zwierzchnictwo jest rzeczą narodu i należy do niego; a więc naród może nim rozporządzać według swego uznania i przenosić je na innych [1]). Wolff stosował zasady prawne do całego wogóle społeczeństwa. Zresztą, przyznawał, że naród może wyraźnie postawić warunki i ograniczyć to przelanie władzy, uczynić je odwołalnym lub nieodwołalnym, czasowym, dożywotnim lub dziedzicznym, całkowitym lub częściowym [2]). Mogło to prowadzić aż do odstąpienia władzy we właściwym tego słowa znaczeniu, co czyniłoby monarchę zupełnym właścicielem władzy zwierzchniej, odbierając ją całkowicie narodowi [3]).

Na to odpowiedział Rousseau jasno i kategorycznie sformułowanym poglądem; dowodził, że zwierchnictwa narodowego odstąpić nie można. Właściwie, nie było w tym nic nowego. Przedtym już wielu twierdziło, że ta niemożność odstąpienia władzy stanowi zasadniczą cechę zwierzchnictwa, bez względu na to, w czyich rękach ono spoczywa [4]). Szczególniej w XVIII w. we Francji wygłaszano pogląd taki o władzy zwierzchniej króla. Rousseau zastosował go do samowładztwa narodu [5]), które opierał na umowie społecznej. Dowodzenie jego było bardzo proste. Utożsamiał, jak wiemy, zwierzchnictwo z wolą ogółu. Ale, ponieważ władza naczelna jest tylko wykonaniem woli ogółu, więc nie może być nigdy odstąpioną... Zwierzchnik może powiedzieć: „chcę w obecnej chwili tego, czego pragnie ten oto człowiek, lub przynajmniej tego, czego chęć wyraża"; ale nie może mówić: „czego ten

---

[1]) J. w. § 33, 34, 36.

[2]) Tamże § 38.

[3]) j. w., t. VIII, § 39, 59.

[4]) Bodin, j. w. 125; Haucke, *Bodin*, 42; Gierke, j. w. 152.

[5]) Znajdujemy to u Altuzjusza p Gierke, j. w. 157. Teorji tej, chociaż nie tak niewzruszenie, trzymali się monarchomachowie.

człowiek jutro zechce, i ja zapragnę tego samego", bo niedorzecznością byłoby wiązać wolę na przyszłość [1]).

Wprawdzie siła tego dowodzenia upada wraz z teorją umowy społecznej, ale sama zasada nic nie traci na prawpziwości i może być ugruntowana w inny sposób. Odstąpienie możliwym jest tylko w prawie prywatnym w stosunku do skutków działalności ludzkiej, posiadających wartość wymienną. Jest ono niezrozumiałym w prawie publicznym, gdy chodzi o osobowość ludzką lub zdolności człowieka. Naród, podobnie jak jednostka, prawnie nie może się sprzedać ani oddać; z natury też rzeczy ani osobistej, ani politycznej wolności nie można odstąpić. Ale, jeżeli nawet przypuścimy, że zwierzchnictwo nie jest czymś z konieczności niezbywalnym, to akt, za pomocą którego naród wyrzekłby się władzy w danej chwili, winien być uważany prawnie za nieważny i nieistniejący. Możemy odstępować tylko to, co do nas należy. Ale zwierzchnictwo narodu nie stanowi własności obecnego pokolenia, które może legalnie wykonywać władzę, ale tylko wykonywać; władza należy do narodu, wcielonego w Państwie to znaczy w szeregu idących po sobie pokoleń; należy ona tak samo do ludzi, którzy będą, jak i do ludzi, którzy są. To święty depozyt, przekazywany z pokolenia w pokolenie.

Pewnik ten znalazł miejsce w tekście konstytucji francuskich. Art. I tytułu III konstytucji 1791 r. głosi: „Jest jedna tylko niepodzielna, nie może być odstąpioną, nigdy nie wygasająca władza zwierzchnia należy ona do narodu". A art. I konstytucji 1848 r.: „Władza zwierzchnia spoczywa w łonie ogółu obywateli francuskich. Jest ona nie do odstąpienia i nie ulega przedawnieniu".

---

[1]) *Umowa społeczna* ks. II, rozdz. I.

II.

Samowładztwo narodu próbowano inaczej jeszcze pogodzić z monarchiczną formą rządów. Nasamprzód, zaznaczyć należy, że Rousseau nie znajduje pomiędzy niemi żadnego logicznego przeciwieństwa; tłumaczy się to właściwością jego pojęć o władzy zwierzchniej. Jak już wspomniałem, utożsamiał on zwierzchnictwo z władzą prawodawczą; z drugiej zaś strony, jak się później przekonamy, zdaniem jego, władzę prawodawczą może sprawować tylko bezpośrednio sam naród. W sprawowaniu natomiast władzy wykonawczej nie upatrywał aktu samowładztwa. Utrzymywał, że naród, jako rządca zwierzchni [1]) nie może jej wykonywać, że lepiej, gdy ogół obywateli nie zajmuje się nią. Naród zawsze musi składać władzę wykonawczą w ręce jednej osoby lub kilku; przystawał najzupełniej, że taką osobą może być monarcha, pod warunkiem jednak, aby władza prawodawcza, t. j. zwierzchnictwo, spoczywało zawsze w rękach całego narodu [2]). Coprawda monarchję tego rodzaju nazywał nawet republiką, ponieważ władza zwierzchnia jest w niej demokratyczną i republikańską [3]). Zresztą inne zasady jego teorji przekonywały, że do monarchy należeć będzie li tylko sprawowanie władzy wykonawczej i że nawet ta ostatnia może mu być odjęta z woli narodu. Głosił przecież, że zwierzchnik zawsze ma prawo i możność zmienić formę rządu [4]), a nawet, że od chwili, kiedy naród

---

[1]) Ob. wyżej str. 196.

[2]) j. w. 190, 202 i nast.; *Lettres de la monoaque*, 319.

[3]) j. w. 155: «Rząd prawowity jest republikańskim». A w odsyłaczu: «Przez wyraz ten rozumiem nie arystokratyczny, lub demokratyczny, ale wogóle każdy rząd, którym kieruje wola ogółu (wyrażona w prawie) t. j. prawo. Rząd prawowity wcale nie potrzebuje utożsamiać się ze zwierzchnikiem, musi on być tylko jego ministrem, wtedy *nawet monarchja jest republiką.*

[4]) j. w. 245: «Akt stanowiący rząd nie jest Umową, a prawem... Kiedy więc zdarza się, że lud wprowadza u siebie rząd dziedziczny w ręku

zgromadził się w celu wykonywania swego zwierzchnictwa prawodawczego, władza wszystkich urzędników, (do których należy i monarcha) z samego prawa natychmiast ustaje. Było to zastosowaniem do zwierzchnictwa narodu tej samej zasady, na mocy której w dawnym prawie francuskim wysnuwano następstwa z obecności zwierzchnika monarchy na posiedzeniach parlamentu (lit de justice [1]).

Pomysł Rousseau'a można zrozumieć wtedy tylko, jeżeli zgodzimy się na wszystkie jego zasadnicze tezy; nie zastosowano go w praktyce nigdy, a nawet nie próbowano stosować. Ale rozmaite konstytucje spółczesne, uznając i ogłaszając zasadę zwierzchnictwa narodu, łączą ją jednak z monarchiczną formą ustroju państwowego. Różnią się one od systemu Rousseau tym, że dopuszczają w prawodawstwie rządy reprezentacyjne, a we władzy prawodawczej widzą nie zwierzchnictwo samo w sobie, a jedną z atrybucji zwierzchnictwa, narówni z drugą atrybucją, władzą wykonawczą. Zbliżają się do systemu Rousseau'a w tym, że przyznają monarsze tylko prawo *wykonywania* pewnych atrybucji władzy zwierzchniej, nie zaś prawo *własności* do atrybucji, zawsze należące do Narodu [2]). Dwie głównie konstytucje starały się pogodzić te odmienne zasady. Pierwszą jest konstytucja francuska 1791 r., która w największej nietykalności zachowała, przy tej kombinacji, zasadę zwierzchnictwa narodu. Rozpoczyna ona od wygłoszenia podstawowej zasady rządów przedstawicielskich: „Naród, od którego wyłącznie pochodzą wszystkie władze,

---

jednej osoby, rodziny, albo arystokratycznej klasy obywateli, nie będzie to przyjęciem przezeń zobowiązania, a ustanowieniem tymczasowej formy zarządu, trwającej póty, póki mu się nie spodoba zaprowadzić innej».

[1]) Por. *Cours d'histoire du droit* 4 wyd. str. 527—528; Haucke, j. w. 63.

[2]) Odróżnianie prawa własności do zwierzchnictwa od wykonywania go, właściwe było autorom XVI, XVII, i XVIII w., którzy częstokroć nadużywali tych pojęć w sposób scholastyczny. Chénon próbował odnowić je zachowując jednocześnie dawne ich znaczenie, por. *Théorie catholique de la souveraineté nationale.*

może je urzeczywistniać tylko przez swych pełnomocników. Konstytucja francuska—jest reprezentacyjna; przedstawicielami są: ciało prawodawcze i król [1])". Król (lubo dziedziczny), już tylko przedstawiciel narodu, został wprost nazwany urzędnikiem narodu, „pierwszym urzędnikiem publicznym" według brzmienia tekstu samego prawa [2]). Konstytucja nadała mu sprawowanie władzy wykonawczej [3]) i prawo *veto* przeciwko wnioskom prawodawczym, ale tylko veto zawieszające. Z drugiej strony konstytucja, nie przyznając narodowi prawa odwołania króla i ogłaszając osobę jego za nietykalną i świętą, przewidywała pewne wypadki, w których monarcha za niewypełnianie swych obowiązków miał być z samego prawa złożony z tronu [4]). Ten skutek logiczny ukrywała ona pod fikcją prawną: król bywał wtedy „uważany za abdykującego" i wracał do szeregu zwykłych obywateli [5]). Nakoniec naród nie był na zawsze związany monarchiczną formą rządów. Konstytucja wskazywała sposób rewizji różnych artykułów konstytucyjnych, z pośród których nie były wyjęte artykuły, dotyczące władzy królewskiej [6]); uchwały zgromadzeń, uznając konieczność przejrzenia pewnego artykułu nie podlegały sankcji króla [7]), jak zresztą, oczywiście i uchwały

---

[1]) Tytuł II, art. 2.

[2]) Dekret z 12 września 1791 r. § 111, art. 3. Ob. rozprawy w Zgromadzeniu Ustawodawczym 25 lutego, 25, 28 i 29 marca 1791 r.

[3]) Jednakże Konstytucja głosiła w tytule III, rozd. IV, art. 1.: «Najwyższa władza wykonawcza spoczywa wyłącznie w rękach króla». Chcąc atoli zapobiec, aby w tych wyrazach, mających tylko uwydatniać podział władz, nie upatrywano odstąpienia władzy wykonawczej na rzecz króla, Konstytucja dodaje: «Król jest *głową* (*chef suprême*) ogólnej administracji królestwa. *Włożona* nań troska czuwania nad porządkiem i spokojem publicznym. Jest *głową* armji lądowej i morskiej. Królowi *polecone jest* staranie o zewnętrzne bezpieczeństwo królestwa». Nikogo to zresztą nie wprowadziło w błąd.

[4]) Tyt. III, rozd. II, art. 5, 7.

[5]) Tamże, art. 8: «Po abdykacji wyraźnej czyli *legalnej*, król będzie mógł być oskarżony, oraz sądzony za czyny spełnione *po* abdykacji.

[6]) Tytuł VII.

[7]) Tytuł VII, art. 4.

samego zgromadzenia ustawodawczego, dotyczące rewizji. Belgijska konstytucja 7 lutego 1831 r. wychodzi z tych samych zasad, ale stosuje je nie z taką ścisłością. Chociaż bowiem w art. 25 głosi ona: „Wszystkie władze pochodzą od narodu. Konstytucja ustanawia ich sposób sprawowania"; chociaż króla zalicza tylko (art. 26) do sprawców władzy prawodawczej i dodaje (art. 78), że „król nie posiada innych pełnomocnictw, prócz przyznanych mu formalnie przez konstytucję i specjalne ustawy, wydane na mocy samej konstytucji"; ale jednocześnie oświadcza w sposób trochę dwuznaczny (art. 28), że „do króla *należy* władza wykonawcza w tej formie, w jakiej ją ustanowiła konstytucja". Przytym nie przewiduje ona wyraźnie żadnego innego wypadku usunięcia monarchy prócz tego, kiedy król (art. 82) „nie będzie mógł panować". Nakoniec, chociaż dopuszcza rewizję konstytucji i to wszystkich bez różnicy jej artykułów, według uznania władzy prawodawczej, (art. 131), ale samą rewizję mogą przeprowadzić obie Izby ponownie w tym celu wybrane—nie inaczej, jak w porozumieniu z królem"[1]).

Podobne kombinacje znajdziemy we francuskich konstytucjach pierwszego i drugiego Cesarstwa. W senatus-consultum 28 floréal'a XII roku godność cesarska wygląda nawet, jak pewien rodzaj urzędu republikańskiego (tyt. I art. 1): „*Rządy rzeczypospolitej powierzone* są cesarzowi, który przyjmuje tytuł cesarza Francuzów". Konstytucja 14 stycznia 1852 r., nominalnie jeszcze republikańska, głosiła w art. 2: „Rządy Rzplitej francuskiej zostają powie-

---

[1]) Monarcja lipcowa faktycznie spoczywała na tych samych zasadach, a ona to w roku 1831 posłużyła za główny wzór dla Belgji, jednak konstytucja jej nie próbowała godzić królewskości ze zwierzchnictwem narodu. Pochodziło to stąd, że podczas Rewolucji lipcowej Izby poprawiły tylko kartę 1814 roku, wychodzącą z innej zasady, aby usunąć z niej to, co było niezgodnego z dokonanym przewrotem. Później Ludwik-Filip, jakgdyby w zgodzie z Izbami kontraktującemi w imieniu narodu, przyjął i ogłosił przejrzaną w ten sposób kartę.

rzone na 10 lat Ludwikowi Napoleonowi Bonapartemu obecnie prezydentowi Rzplitej". Potym zaś (art. 5) dodaje ona: „Prezydent Rzplitej odpowiedzialny jest wobec narodu francuskiego, do którego zawsze ma prawo odwołać się". Senatus-consultum 7—10 listopada 1852 r. na tym gmachu wybudowało dziedziczny tron cesarski. Ostatnia konstytucja drugiego Cesarstwa 21 maja 1870 r. znowu powtórzyła (art. 13): „Cesarz odpowiedzialny jest wobec narodu francuskiego, do którego zawsze może się odwołać". Postanowiła również (art. 5), że na wypadek śmierci cesarza bez krewnych, zdolnych do objęcia dziedzictwa, „naród (drogą plebiscytu) obierze cesarza i zaprowadzi w jego rodzinie porządek następstwa tronu, w męzkiej linji". Ale, przyjmując za punkt wyjścia zwierzchnictwo narodu, cezaryzm tylko formalnie pozostawał wiernym powyższej zasadzie. W rzeczywistości zaś konstytucje obu cesarstw organizowały rządy osobiste i zawierały pewne wyrażenia, jakgdyby wprost sprzeciwiające się zasadzie zwierzchnictwa ludu. Tak więc nietylko prezydent lub cesarz tytułował się „głową Państwa" [1]), ale i sprawiedliwość miała być wymierzana w jego imieniu" [2]).

Wiadomo że Anglicy zorganizowali u siebie rzeczywisty samorząd narodowy, zachowując przytym nietknięte formy monarchiczne. Doskonale wiedzą oni, że tylko za zgodą narodu utrzyma się u nich władza królewska [3]). Ale w drodze ustawodawczej nigdy nie uznali i nie obwołali w prawie publicznym zasady zwierzchnictwa narodu. Pozostając na gruncie prawa historycznego i obo-

---

[1]) Konst. 1852 r., art. 6; — Konst. 1870 r., art. 14. Zresztą Rousseau, który nie uznaje odstąpienia zwierzchnictwa, często używa tego wyrazu na oznaczenie władzy wykonawczej; do dziś dnia wyraz ten często bywa używany we Francji, gdy mowa o Prezydencie Rzplitej.

[2]) Senatus-consultum z floréal'a r. XII, 1.; Konstyt. 1852 r., a. 7; Konst. 1870 r., a. 15.

[3]) Todd-Walpole, j. w. II, 127: „Władza jego (króla) koniec końców zależy od przywiązania narodu do godności królewskiej".

wiązującego, uznają, że władza zwierzchnia należy do parlamentu[1]) i na tym poprzestają.

Niektóre próby pogodzenia zasad zwierzchnictwa narodu z monarchiczną formą rządów są napozór zupełnie bez zarzutu pod względem logicznym. Dotyczy to przynajmniej pomysłu konstytucji 1791 r. Zdaje się jednak, że wszystkie grzeszą pewnym brakiem. Chodzi mi oczywiście nie o możność pogodzenia pełnej wolności politycznej z monarchiczną formą rządów! Możność utrzymania w tym wypadku jednakowego stanowiska monarchji i Rzplitej faktami stwierdza historja nowożytna: mieszkańcy Anglji nie są mniej wolni od obywateli Stanów Zjednoczonych, chociaż wolność ich w inny zabezpieczona jest sposób. Inne zupełnie mam na myśli pytanie, a mianowicie, czy ogłaszając w tej samej konstytucji zwierzchnictwo narodu i rządy monarchiczne, nie wprowadza się przez to zasad sprzecznych ze sobą. Nie jest to czczy spór o wyrazy, ani dysputa akademicka. Instytucje zarówno jak i ideje posiadają swą logikę. W środowisku, gdzie duch zachowawczości i tradycji jest potężny, przez długi bardzo czas żyć mogą instytucje, które łączą, wiążą ze sobą i doprowadzają wręcz przeciwne zasady do pewnej, choć nie dosyć trwałej równowagi; w każdym zaś innym środowisku przy takiej kombinacji rozbieżne te siły występują do nieodzownej walki i każda z nich dąży do przywrócenia należytej harmonji przez usunięcie wszystkich sprzecznych ze sobą pierwiastków.

Wszystkie próby pogodzenia zwierzchnictwa narodu z monarchją grzeszą, moim zdaniem, brakiem następującym. Zwierzchnictwo narodu każe przypuszczać nie tylko, że wszystkie władze pochodzą od narodu, który poleca tylko ich wykonanie, ale i, że ci, na których włożono sprawo-

---

[1]) Oto zresztą formuła, jaką daje Walpole (*Todd-Walpole*, I, 76) „Zwierzchnictwem Imperjum Brytańskiego obleczona jest nie korona, a korona, Lordowie i ciało wyborcze, które utworzyło Izbę Gmin".

wanie owych władz, są odpowiedzialni za sposób, w jaki korzystają ze swych pełnomocnictw. Jest to pewnik oczywisty: każdy kto wykonywa prawo, którego źródło leży poza nim, prawo, którego sprawowanie zostało nań włożone, obowiązany jest zdać sprawę swemu mocodawcy. Poniżej zobaczymy, że bezpośrednia formalna odpowiedzialność osób przyobleczonych w atrybucje zwierzchnictwa, na drodze sądowej, albo przez odebranie pełnomocnictw nie daje się zazwyczaj urzeczywistnić i najczęściej byłaby nawet szkodliwą. Dla przedstawicieli narodu możliwa jest jedna tylko skuteczna, acz pośrednia i celowa odpowiedzialność, a ta polega na ograniczeniu terminu pełnomocnictw. Czyje pełnomocnictwa wygasają w określonym terminie — gdy tylko termin nie jest zbyt długi; kto wraca następnie do szeregu pospolitych obywateli — ten, o ile pełnomocnictwa nie będą ponowione, nie nadużyje prawdopodobnie powierzonej mu władzy. W każdym razie może jej nadużywać tylko przez czas ograniczony. Udzielenie na pewien termin wszystkich nieodwołalnych pełnomocnictw, jest, zdawałoby się, naturalnym, prawie nieuniknionym następstwem zwierzchnictwa narodu; aby zaś ta prosta zasadnicza reguła była celowa, koniecznym jest, aby czas trwania tych funkcji nigdy nie przekraczał żywota ludzkiego. Tym samym należy tu wyłączyć nawet monarchję obieralną.

Słowa powyższe dowodzą również logicznej sprzeczności pomiędzy zwierzchnictwem narodu i arystokracją. I tu nie brakło prób pogodzenia: obywateli, posiadających na zasadzie pewnych Konstytucji dziedzicznie lub dożywotnio prawo uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, mianowano przedstawicielami narodu. Tak niegdyś mówiono o angielskiej Izbie Lordów, o Senacie za pierwszego i drugiego Cesarstwa, o Izbie parów z epoki Restauracji i Monarchji Lipcowej. Nawet francuskie prawa konstytucyjne 1875 r. utworzyły kategorję senatorów dożywotnich, ale w 1884 r. zwyciężyła logika zasad. Co do Izby Lordów, to reprezentacyjny jej charakter oddawna

był podawany w wątpliwość. Dopiero jednak bardzo niedawno w dobie ostatniej walki o *home rule* wymieniano istotną przyczynę z konieczności pozbawiającą lordów takiego charakteru: Izba lordów nie jest obowiązana zwracać się perjodycznie do narodu po nowe pełnomocnictwa i wskazówki, jak postępować winna, aby być w zgodzie z jego wolą. Można sobie wyobrazić inne jeszcze sposoby kojarzenia zwierzchnictwa narodu z monarchją lub arystokracją. Polegałyby one na takim rozczłonkowaniu władzy wyższej, iż pewne jej atrybucje należałyby do całego narodu, monarsze zaś lub klasie arystokratycznej pozostawionoby już nie tylko wykonywanie pewnych innych atrybucji, a samo prawo własności do nich. Wtedy atoli potknęlibyśmy się o zasadę niezbywalności władzy zwierzchniej: władza ta jest niezbywalną zarówno w całości, jak i w częściach. Bronił jej Rousseau, gdy głosił, że zwierzchnictwo jest również niepodzielne. Do zwierzchnictwa ludu stosował on te zasady, które wielu przed nim, a zwłaszcza Bodin, wypowiadało o zwierzchnictwie wogóle, a w szczególności o władzy zwierzchniej monarchji[1]). Zasadę niezbywalności przyjęła konstytucja francuska 1791 r.[2]). Aliści w ostatnich czasach, w krajach najzupełniej uznających zwierzchnictwo narodu, dopuszczono kilkarotnie jego podział. Miało to miejsce w państwach federalnych w rodzaju Stanów Zjednoczonych. W tym wypadku istotnie niema rzeczywistego przekazania zwierzchnictwa narodu. Uczestnicy zwierzchnictwa w każdym z poszczególnych stanów, których połączenie ma storzyć państwo federalne, uczestniczą również we władzy tego rozszerzonego państwa. Wtedy to następuje zawarcie prawdziwej, rzeczywistej, skonstantowanej historycznie umowy społecznej, która może stanowić o nowo powstałym społeczeństwie. Poszczególne państwa mogłyby się zlać zupełnie w jedno scentralizowane,

---

[1]) Haucke, *Bodin* 41.

[2]) Konst. 1791 r. tyt. III, art. 1, p. wyżej str. 228.

w którym na wszystkie stosunki rozciągałaby się jedna władza zwierzchnia: czy jednak nie mogliby oni ograniczyć tej nowo-powstałej władzy zwierzchniczej, nadając jej pewne atrybucje i zachowując względem reszty swe dawne prawo zwierzchnie?

§ 2. *Zwierzchnictwo narodu i polityczne prawo wyborcze.*

Ponieważ naród, w którego rękach spoczywa władza zwierzchnia, stanowi nie osobę realną[1]), a zbiorowość jednostek, sam przez się więc nie może posiadać woli. Równoważnikiem tej woli, koniecznej do wykonywania władzy zwierzchniej, może być tylko zgodna wola pewnej liczby jednostek danego narodu. Wypadkowa ich *głosów* jest poczytywana za wyraz woli narodu. Prawo uczestnictwa w tym głosowaniu nazywa się *politycznym prawem wyborczym;* a właściciele tego prawa, czyli *wyborcy polityczni* stanowią w *prawnym* znaczeniu wyrazu *naród.*

Wykonywanie politycznych praw wyborczych, lub, co na jedno wychodzi, sprawowanie władzy zwierzchniej może się odbywać dwojako. Albo wyborcy polityczni sami i bezpośrednio decydują o czynnościach władzy najwyższej, uchwalając, np. projekt prawa; wtedy — są to *rządy bezpośrednie.* Albo też obierają przedstawicieli, którzy wykonywać w imieniu narodu prawo władzy zwierzchniej, będą to *rządy przedstawicielskie*[2]). Może i tak być, że wyborcy polityczni nie zostaną powołani do bezpośredniego obioru przedstawicieli narodu, a tylko do wyboru pewnej ograniczonej liczby nowych wyborców, którzy dopiero jak to bywa niekiedy, wybiorą tych przedstawicieli, albo też nowych wyborców; wtedy odbywa się *głosowanie pośrednie,*

---

[1]) Patrz jednak, co było powiedziane wyżej.

[2]) Ob. wyżej str. 23.

kilkustopniowe. Niekiedy wreszcie, jeżeli czynności wybrańców narodu ograniczają się do wykonywania pewnych tylko atrybucji władzy zwierzchniej, konstytucja może ich powołać ao wyboru osób, którym następnie powierzy sprawowanie innych atrybucji; wtedy przedstawiciele narodu, z kolei rzeczy, na chwilę przedzierzgają się w wyborców. Ale u podłoża tych rozmaitych kombinacji zawsze znajdujemy czynność tych politycznych wyborców, o których wspomniałem na pierwszym miejscu.

Ilekroć w tej lub owej formie odbywa się głosowanie nad jakimś aktem władzy zwierzchniej — to za wyraz woli narodu uchodzi *większość* głosów, podanych za jednym wnioskiem. I to bynajmniej nie dla tego, że, jak twierdzili stronnicy teorji umowy społecznej, ludzie, zakładając społeczeństwo, jednomyślnie przyjęli to za przyszły warunek swego zjednoczenia, a dlatego, że zasada taka jest naturalną i konieczną, albowiem daje jedyne pokojowe i możliwe do przyjęcia przez wszystkich rozwiązanie kwestji. Są jeszcze dwa inne możliwe rozwiązania również proste i zadawalające; jedno z nich polega na żądaniu jednomyślnej uchwały głosujących, drugie na uznaniu głosu mędrców. Ale żądanie jednomyślności od zbiorowości ludzkich znacznych i różnorodnych jest mrzonką. wykonalną zaledwie w granicach społeczeństw naogół pierwotnych; zresztą tam nawet jednogłośna uchwała jest raczej pozorną, niż rzeczywistą, gdyż polega po-prostu na tym, że w tłumie nikt nie podnosi głosu przeciw zdaniu pewnej wpływowej jednostki. W dojrzałym społeczeństwie ludzkim doprowadziłoby to do całkowitego zastoju. Oddalając się zaś od gmin pierwotnych, w których za oznakę mądrości jednozgodnie uznawano starość, żadnej cechy wyróżniającej ludzi najmędrszych dziś już nie posiadamy. Prawo większości jest jedną z tych prostych idei, które nasuwają się same przez się[1]); ma ono to do siebie, że nikogo z góry nie

---

[1]) Historja uczy zresztą, że z początku nie prawo większości panowało we wszystkich grupach społecznych, które zrzekały się zasady jednomyślności;

wyróżnia i stawia wszystkich głosujących w jednym szeregu[1]). Zorganizować głosowanie polityczne, to znaczy — określić, jacy członkowie narodu mają posiadać prawo głosu i jak mają się układać ich głosy, aby utworzyć większość; tu musimy sobie zadać pytanie, czy sama zasada zwierzchnictwa narodu nie daje już pewnego rozwiązania. Logicznie pierwszym z kolei zapytaniem jest następujące: kto ma posiadać prawo głosu; ale ponieważ rozstrzygnięcie jego połączone jest z wielkiemi trudnościami teoretycznemi, a zasady, dotyczące drugiego, są bardzo zrozumiałe, przeto postawimy je na pierwszym miejscu.

I.

Przypuśćmy, że wyborcy polityczni są już wiadomi; przypuśćmy również, dla większego uproszczenia, że wszyst-

---

dowodem tego ciągnienie losów, tak często stosowane w rozlicznych środowiskach starożytnych.

[1]) Publicyści, którzy budowali społeczeństwa na umowie pierwotnej, z tegoż źródła wyprowadzali panowanie większości w aktach władzy zwierzchniej; (ob. Rousseau, *Contrat social*, ks. IV r. II, *Des suffrages)* Locke jednak, zdaje się, uważa je raczej za warunek samego istnienia społeczeństwa, niż za właściwy artykuł umowy społecznej. *Essay on civil governement*, No. 97: »Tak tedy każdy, zgadzając się z innemi co do utworzenia ciała politycznego pod jednym rządem, przyjmuje na siebie wobec każdego członka tego społeczeństwa zobowiązanie do posłuszeństwa uchwałom większości i do uznawania siebie za związanego niemi; bo w innym razie, umowa ta, na mocy której wraz z innemi wkracza w stan uspołecznienia, nic by nie znaczyła i nie byłaby umową. Wobec różnolitości poglądów i sprzeczności interesów, nieuniknienie istniejącej w każdym zjednoczeniu ludzi, jednomyślność osiągnąć się nie da. Gdyby zatym pod takim warunkiem ktoś wstępował do społeczeństwa, zakrawałoby to na wejście Katona do teatru, *tantum ut exiret*". Mamy tu w prostej formie wypowiedzianą głęboką uwagę. Gdzie niema zwierzchnictwa monarchicznego, gdzie zwierzchnictwo spoczywa w narodzie, bez prawa większości nie masz miejsca ani dla prawa, ni dla społeczeństwa: bo zapanowałaby anarchja, a tymczasym — usisk słabych przez możnych. — Mably, którego umowa społeczna nie wiele wzrusza, uważa prawo większości za oczywiste: *Doutes sur l'ordre naturel des sociétés* (Oeuvres edit. de l'an III, XI, 199): Czekając aż ludzie dostąpią nieomylności, raczcie pozwolić społeczeństwu rządzić się większością głosów". Por. str. 207.

scy obywatele posiadają kwalifikacje wyborcze. Sprawowanie władzy zwierzchniej należy do całego ciała wyborców; taka zaś lub inna uchwała większości tego ciała wyborczego winna być wyrazem woli narodu. Niekiedy wniosek ten, sam przez się wypływający z zasady, bywa stosowany jawnie i bezpośrednio, mianowicie, kiedy głosowanie zachowuje rzeczywiście swą jedność, kiedy w jednym, jedynym balotowaniu biorą udział wszyscy wyborcy. Tak dzieje się tam, gdzie naród bezpośrednio sprawuje rządy; kiedy, naprzykład, ustawa oddaną zostaje do zatwierdzenia całego ciała wyborczego. To samo bywa przy rządach reprezentacyjnych, jeżeli przedstawiciel obrany zostaje przez wszystkich wyborców bądź przez głosowanie bezpośrednie, bądź przez pośrednie: — jak to miało miesjce we Francji przy obiorze prezydenta Rzplitej według Konstytucji 1848 r. (art. 46); lub w Stanach Zjednoczonych przy obiorze prezydenta; podobnych przykładów dostarczają plebiscyty pierwszego i drugiego Cesarstwa.

Jeżeli wszakże idzie o wybory do zgromadzeń przedstawicielskich, co w naszych czasach jest najczęstszą formą zastosowsnia prawa wyborczego — to głosowanie nie może już zachować tego charakteru jedności. Nikt nigdy nie zamierzał poważnie (chociaż podobne ideje były głoszone) utworzyć z całego narodu jednego kolegjum wyborczego, obierającego wszystkich deputowanych[1]). Urzeczywistnienie takiego projektu spotkałoby nieprzeparte przeszkody. Samo podsumowanie głosów nastręczałoby olbrzymie trudności, a większość obywateli nie mogłaby znać osobiście dostatecznej liczby kandydatów, potrzebnych do zajęcia wszystkich miejsc. Liczba osób znanych w całym kraju, zawsze jest bardzo ograniczona, wskutek czego przeważna liczba kandydatów albo nie mogłaby otrzymać potrzebnej większości, albo byłaby wybraną na chybił-trafił. Wsku-

---

[1]) Naodwrót, jest to możliwym w poszczególuych państwach Rzplitej związkowej.

tek tego niezbędnym jest podział ciała wyborczego na wiele okręgów, lub zgromadzeń, z których każde obiera większością głosów jednego lub kilku deputowanych. Ale uczestnicząc w tych rozczłonkowanych wyborach, każde zgromadzenie wyborcze działa nie na mocy swego własnego prawa, nie spełnia aktu władzy zwierzchniej w swym własnym imieniu. Nie mogłoby ono samo przez się dawać wybranym deputowanym pełnomocnictwa: deputowani mogą otrzymać takowe tylko od zwierzchnictwa narodowego t. j. od całego narodu. W rzeczywistości, każde zgromadzenie przedstawia tylko kandydatów obranych przez siebie do wyboru narodowi, który zresztą z góry zatwierdza ich i nadaje im atrybucje. Działa ono w imieniu narodu, na mocy otrzymanego odeń osobnego pełnomocnictwa. Wśród rozpraw Zgromadzenia Ustawodawczego sprawy tej dotykano niejednokrotnie. „Pierwsza niezaprzeczalna podstawa — mówił Thouret 11 sierpnia 1791 r. — polega na tym, że jeżeli nie cały naród staje do wyborów, zaś te ostatnie odbywają się w sekcjach, to każda z tych sekcji nawet przy wyborach bezpośrednich obiera nie dla siebie samej, a dla całego narodu; a więc naród ma interes i prawo do zabezpieczenia siebie wobec pomyłek i błędów, jakie wykazać może rezultat głosowania w poszczególnych okręgach". Dowodząc, że sędziowie mogą być obierani przez okręgi lub departamenty, Barnave 6 maja 1790 r. mówił: „Naród udzieli tylko sekcjom swej władzy odnośnie do obioru sędziów; uczyni to samo, co uczynił, nadając tymże sekcjom prawo mianowania deputowanych na całe królestwo... Czyż nie tymsamym obarczyliście obowiązkiem departament, gdy chodziło o organ zwierzchnictwa?" Tenże mówca oświadczył poprzednio: „Proponuję, aby ogłosić, że naród, polecając rozmaitym departamentom obiór deputowanych, ma prawo stanowić prawidła wyboru". Z takiego poglądu wypływają nader doniosłe skutki.

1-o. Poszczególne zgromadzenia wyborcze powinny być tylko odłamami całego ciała wyborczego. Powinny więc składać się z równouprawnionych wyborców, powo-

łanych do głosowania na tych samych zasadach, czyli, pospolicie mówiąc — z obywateli. W ten tylko sposób można podzielić na części sprawowanie władzy zwierzchniej, nie gwałcąc jej natury. Odłamy pozostają odłamami o tyle tylko, o ile zachowują wszystkie cechy całości. A więc w wyborach do zgromadzeń prawodawczych zasada zwierzchnictwa narodu wyłącza logicznie to, co się nazywa *przedstawicielstwem interesów*. Kombinacja ta, lubo nie nowa, przez wielu jest dzisiaj życzliwie widziana. Polega ona na tym, aby obywateli, mających wspólne moralne i materjalne interesy (głównie wskutek tożsamości zawodu), łączyć w grupy dla obioru przedstawicieli, na których spadnie naturalnie przedewszystkim obrona tych interesów. W tym celu postępuje się rozmaicie. Można na zgromadzenia wyborcze zamienić grupy poprzednio zorganizowane, odpowiadające pewnym potrzebom. W Austrji np. prawo nadaje taki charakter Izbom handlowym i przemysłowym, i pewnie stronnictwo socjalistyczne jest zdania, aby jak największą ilość deputowanych obierały syndykaty robotnicze. To jednak wydaje się nie do pogodzenia z zasadą zwierzchnictwa — niezależnie od tego, czy bywa przestrzegany jakikolwiek stosunek pomiędzy ilością ich członków a całością narodu.

Sprzeczność tę próbowano usunąć, posługując się zasadą, o której wspominaliśmy powyżej: czyż bowiem nie można przypuścić, że naród powierza i poleca zawodowym lub innym grupom prawo wyboru pewnej liczby deputowanych w jego zastępstwie i imieniu, tak samo, jak poruca to sekcjom wyborczym? Na tym punkcie widzenia stanęła, zdaje się, ustawa hiszpańska z d. 20 czerwca 1890 r. Uznając w zasadzie głosowanie powszechne, nadaje ona Uniwersytetom, stowarzyszeniom ekonomicznym przyjaciół kraju, urzędownie uznanym Izbom handlowym, przemysłowym i rolnym, jako osobnym zgromadzeniom, prawo wyboru pewnej liczby deputowanych[1]). Art. 21 tej ustawy

[1]) Art. 24 i nast., *Annuaire de législation étrangère* 1881, 423.

głosi, że deputowani, mianowani przez wyborców okręgu lub osobnego zgromadzenia „skoro zostali obrani i uznani — każdy osobno i wszyscy razem reprezentują naród". Ale ustawa hiszpańska po-prostu nadużywa fikcji prawnej, która, zupełnie uprawniona, gdy służy do uwydatnienia prawdy, staje się niedopuszczalną kiedy się sprzeciwia zasadzie, z której wypływa — w danym wypadku zasadzie zwierzchnictwa narodu.

Można jednak inaczej pojmować przedstawicielstwo interesów. W tym sensie zgromadzenia wyborczego nie tworzy ciało poprzednio zorganizowane i stałe; wszyscy obywatele, wykonywający te same lub podobne zajęcia chwilowo tylko zbierają się dla oddania głosu, ażeby uczestniczyć w obiorze deputowanych. Już Siéyès w swych zajmujących mowach w Konwencji z III roku wskazywał na ten system i chwalił go, nie wdając się zresztą w szczegóły: „Gdyby chodziło - powiadał - „o ustanowienie najlepszego w tym względzie systemu, to moim zdaniem, należałoby zgodzić się na kombinację, opartą na wprowadzeniu do ciała prawodawczego w jednakowej prawie liczbie ludzi obranych w trzech wielkich dziedzinach pracy, w trzech wielkich zawodach, stanowiących o ruchu i życiu społeczeństwa; mówię o przemyśle wiejskim, miejskim i o tym, który jest wszędzie i którego przedmiotem jest wychowanie człowieka. Nastanie dzień gdy ludzie spostrzegą, że kryją się tu zagadnienia wielkiej wagi"[1]). Myśl ta, powtórzona w naszych czasach, daje się pogodzić z zasadą zwierzchnictwa narodu pod warunkiem, że liczba deputowanych należących do każdej grupy zawodowej znajdować się będzie w nale-

---

[1]) *Réimpression de l'ancien Moniteur* XXV, 294. *Akt dodatkowy* 1815 r. również pomysłowo organizował przedstawicielstwo interesów; art. 33: „Przemysł i własność rękodzielnicza będą miały osobną reprezentację. Wyborów przedstawicieli handlowych i rękodzielniczych dokonywać będzie kolegjum departamentowe według listy obieralnych kandydatów, sporządzonej przez Izby handlowe i Izby doradcze (chambres consultatives), zjednoczone na mocy powyższego aktu i tablicy.

żytym stosunku do liczby członków całości[1]). Ale system potyka się o inne zarzuty. Sama logika wolnych rządów przedstawicielskich każe przypuszczać, że głosowanie obywateli i ich reprezentantów ujawni interesy ogółu i otworzy im drogę do prawodawstwa. W tym jednak celu należałoby, aby tak jedni, jak i drudzy oderwali się, o ile można, od swych interesów „osobistych", obierając sobie za jedynych przewodników rozum i sprawiedliwość. W tym celu, Rousseau[2]) i Siéyès w 1789 r.[3]) chcieli zakazać wszelkich stowarzyszeń i korporacji, w których wiąże członków interes silny i wspólny, ale specjalny w stosunku do całego narodu. Był to ciężki błąd, bo chciano poświęcić jedno z najcenniejszych praw jednostki; byłoby zarazem ciężkim błędem organizować głosowanie polityczne w ten sposób, gdyż organizacja taka sama zachęcałaby i niemal zmuszała obywateli do radzenia wyłącznie o swych wyłącznych interesach i zapominania o interesie powszechnym, Znaczyłoby to sprzyjać walce interesów i sił, które już z natury swej z taką trudnością dają się opanować rozumowi[4]).

Przeciwnie, jest rzeczą możliwą i właściwą skorzystać, jako ze zgromadzeń wyborczych, z grup, które, jak np. departament, są utworzone dla celów zarządu miejscowego

---

[1]) Tak też Benoist radzi nadać każdemu departamentowi liczbę deputowanych ściśle odpowiadającą zaludnieniu, i tylko w granicach każdego departamentu nastąpiłby podział krzeseł pomiędzy poszczególnemi grupami zawodowemi; nawiasem mówiąc, w proponowanym planie podział ten jest bardzo dowolny j. w. 250 i nast.

[2]) *Umowa społeczna.* ks. II, rozd. III.

[3]) j. w. 160.

[4]) Prawdę tę bardzo dobrze wypowiedzieli rókni członkowie Akademji nauk politycznych podczas rozpraw nad książką p. Benoist, *Séances et travaux* 1898, 425 i nast.; zwłaszcza pp. Anatol i Paweł Leroy-Beaulieu 445 i 452. Ten ostatni wolałby raczej jedno zgromadzenie na całą Francję, albo przynajmniej, obok deputowanych, obranych większością przez oddzielne zgromadzenia, innych deputowanych, których nazywa *narodowemi.* Byliby niemi kandydaci, otrzymujący w całej Francji określoną liczbę głosów, dajmy na to 20.000. Sumowanoby głosy, jakie kandydaci na te miejsca otrzymywaliby we wszystkich dzielnicach kraju.

i do których zatym muszą należeć wszyscy obywatele. To możnaby uczynić z całą stanowczością, wyznaczając na każdy okręg ilość deputowanych stosownie do zaludnienia. Niesłusznie natomiast byłoby dawać wszystkim okręgom bez względu na zaludnienie jednakową. niezmienną liczbę deputowanych. Wtedy wrócilibyśmy do hipotezy, raz już przez nas rozpatrzonej i okazałoby się, że traktujemy te okręgi, jak małe państewka. Podobny rodzaj przedstawicielstwa nadaje się bardzo dla państw związkowych, gdy chodzi o układ wewnętrzny jednej z Izb związkowych[1]), wtedy bowiem mają być reprezentowane osobne państwa.

Ale jeżeli, jak widzimy, przedstawicielstwo interesów i grup w zgromadzeniach prawodawczych źle się godzi z zasadą zwierzchnictwa narodu, to przecież jest rzeczą pożyteczną i pożądaną, aby poważne interesy ekonomiczne i wielkie grupy zawodowe mogły wypowiadać i komunikować rządowi swe życzenia za pośrednictwem reprezentujących je dowolnie obieranych organów. Stąd potrzeba zorganizowania zgromadzeń, konstytuowanych według zasady przedstawicielstwa interesów, ale li tylko *doradczych*[2]). Zadaniem ich będzie udzielanie wyjaśnień władzom publicznym, ale zupełnie nie będą one uczestniczyły w sprawowaniu zwierzchnictwa.

2-o. Zdawałoby się, że podział podlegających wyborowi deputowanych pomiędzy różne okręgi wyborcze powinienby odpowiadać liczbie wyborców danego okręgu: bo przecież okręgi stanowią tylko działki, cząstki tego ciała. A jednak zasada ta nie została we Francji przyjęta. Według dawno już wynalezionej formuły przedstawicielstwo ma za podstawę zaludnienie. Znaczy to, że zależy ono nie tylko od liczby wyborców w okręgu, ale i od liczby całej

---

[1]) P. wyżej str. 104.

[2]) Dawne francuskie Stany Gieneralne, odkiedy stały się uawskroś obieralnemi oraz Izba Gmin w Anglji — były zgromadzeniami, obieranemi na zasadzie przedstawicielstwa interesów i grup; ale to nie sprzeciwiało się zasadzie zwierzchnictwa narodu, jako podówczas jeszcze nie znanej; przytym pierwotnie zgromadzenia te miały tylko głos doradczy.

ludności, włączając w to obywateli, nie będących wyborcami — jako to: kobiety i dzieci. Zgadza się to najzupełniej z zasadą zwierzchnictwa narodu. Zwierzchnictwo należy do całego narodu, nie tylko do tych, którzy korzystają z prawa wyborczego. We Francji wchodzą w rachubę nawet zamieszkali w okręgu cudzoziemcy, co już jest przesadą, a nawet błędem, bo cudzoziemcy nie stanowią cząstki narodu.

Stopień zaludnienia powinien być jedyną podstawą przedstawicielstwa. W stosunku do całego ciała wyborczego wszelki inny podział gwałciłby samą naturę zwierzchnictwa, jako opartego na zasadzie arytmetycznej większości. O ileby na daną grupę wyborczą wypadła niepomiernie wielka liczba wyborców, mielibyśmy już niezaprzeczenie specjalną reprezentację pewnych interesów lub klas. co byłoby powrotem do roztrząsanego powyżej wypadku. Zgromadzenie Ustawodawcze nie trzymało się ściśle tej zasady; postanowiło ono, że „przedstawiciele będą podzieleni pomiędzy 83 departamenty — względnie do rozległości terytorjum, zaludnienia i sumy płaconych bezpośrednich podatków". Prawidłowe rozwiązanie tego zagadnienia dały Konstytucje 1793 i III r., a następnie Konstytucja 1848 r.

3-o. Z punktu widzenia prawnego przedstawiciele otrzymują swe pełnomocnictwa nie od obierającego ich zgromadzenia wyborczego, a od całego narodu. Deputowani, bowiem, uczestniczą w sprawowaniu zwierzchnictwa; to zaś ostatnie „należy do narodu: żadna część narodu, ani żadna jednostka nie może przywłaszczyć sobie sprawowania zwierzchnictwa" i tym mniej przekazywać go innym. Prawdę tę wypowiedziała Konstytucja 1791 r. w bardzo udatnej formule, powtarzanej następnie przez późniejsze ustawy: „przedstawiciele, obrani przez departamenty, nie są przedstawicielami poszczególnego departamentu, ale całego narodu i nie można im dawać żadnych mandatów" („les représentants nommés dans les départaments ne seront pas représentants d'un département parciculier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat").

Stąd wynika, że deputowany, który został obrany, nie powinien być uważany za *mandatarjusza swych wyborców* A przecież w XVIII stuleciu i w naszych czasach nieraz broniono przeciwnego zdania. Rzadko kto sformułował to zdanie dobitniej, niż Pétion w jednej z mów wypowiedzianych na posiedzeniu Konstytuanty: „Członkowie ciała prawodawczego są to mandatarjusze; obywatele, którzy ich wybrali, są mocodawcami: a więc przedstawiciele winni ulegać woli tych, w imieniu których posłują. Nie znajdujemy żadnej różnicy pomiędzy temi pełnomocnikami, a zwykłemi mandatarjuszami; jedni i drudzy działają z jednakowego tytułu; takie same posiadają zobowiązania". Nakoniec, nie tylko w mowie potocznej, ale nawet w języku urzędowym i technicznym, w ustawach francuskich, i we francuskiej Konstytucji dla oznaczenia pełnomocnictw deputowanych używa się wyrazu „mandat". Nie można jednak rozumieć tego w ten sposób, że prawu francuskiemu właściwa jest teorja, broniona przez Pétion'a. Gdyby mandat był podstawą pełnomocnictwa deputowanych, to mógłby on pochodzić tylko od władzy, która go udziela, zatym od całego narodu. Ale, jak już widzieliśmy, i jak to wyjaśnimy poniżej, rządy reprezentacyjne rozumieć należy całkiem inaczej. Niefortunny wypadek zrządził, że w tym znaczeniu używamy wyrazu „mandat", co też wielce przyczynia się do zagmatwania pojęć[1]). Historycznie atoli taka terminologja jest najzupełniej zrozumiałą i daje się usprawiedliwić. Sięga ona tych odległych czasów, kiedy to władza królewska, zwołując we Francji Stany Gieneralne, a w Anglji — parlament, zwracała się do istniejących i uznanych już zbiorowości, do prawdziwych osób moralnych: miast, miasteczek lub hrabstw, do korporacji kościelnych. Ponieważ stawić się na zgromadzenie osobiście było dla nich materjalnym niepodobieństwem, przeto król wzywał je, aby przybyły w osobie obranych pełnomocników, gdy tymcza-

[1]) Ob. dyskusję nad tym przedmiotem *S. et T. de l'Acad. d. sc. mor. t polit.* 1889, tom 131, str. 297 i nast.

sem panom świeckim i duchownym nakazywał stawić się we własnej osobie. Wtedy wybrani „posłowie“ byli rzeczywiście pełnomocnikami swych wyborców, którzy, działając na mocy posiadanego prawa, lub raczej, wypełniając włożony na korporację lub grupę obowiązek zbiorowy, rzeczywiście składali w ręce deputowanych swe pełnomocnictwa; obranym dawali oni pełnomocnictwa, wystarczające do zagajenia układów i przyjęcia w imieniu korporacji lub grupy zobowiązań wobec króla. Wtedy nawet, gdy dawne francuskie Stany Gieneralne stały się zgromadzeniami całkowicie obieralnemi, prawo obsyłania ich deputowanemi i nadal uchodziło za wyłączne prawo każdego okręgu[1]). Podobnie w Anglji obiór deputowanych do Izby Gmin prawnie wciąż jeszcze należy do samych hrabstw i miasteczek[2]). Inaczej, natomiast, ma się rzecz tam, gdzie jak we Francji współczesnej, prawo politycznego głosowania opartym jest na zwierzchnictwie narodu. Pełnomocnictwo deputowanych, jak i wszelkie inne władze biorą początek wyłącznie w samym narodzie. To też Siéyès mówił w Zgromadzeniu Ustawodawczym: „U nas błędne zasady stają się szczególnie niebezpiecznemi; prowadzą one ni mniej ni więcej tylko do rozdarcia Francji na nieskończoną ilość małych demokracji, mających się dopiero zjednoczyć węzłem powszechnej konfederacji“[3]).

---

[1]) Ob. mój *Cours d'hist. du dr. fr.*[3], 503.

[2]) Balfour mówił jeszcze 13 kwietnia 1894 r. w Izbie Gmin: „Zawsze byłem tego zdania, że istotną podstawa przedstawicielstwa w tej Izbie jest przedstawicielstwo lokalne i, że różne miejscowości, posyłając tu deputowanych, lubo poczuwają się naturalnie do spoczywających na nich ogólnopaństwowych powinności, muszą głosować, jako oddzielne miejscowośd i mieć na względzie miejscowe interesy“. (*The parliamentary debates*, 4 serja, t. XXIV str. 386).

[3]) Słownictwo nasze zapożyczyło nazwę mandatu w powyższym znaczeniu nie z terminologji praktyki sejmowej, a z języka francuskiego. Chociaż bowiem wśród mieszaniny terminów, używanych za ostatnich Jagiellonów dla oznaczenia zleceń sejmikowych, narówni z „poruczeniem“, „poruczeństwem“, „zwierzeniem“, „rozkazaniem“, „litterae“, „praescriptum“, „instrukcja“, spotykamy i „mandata“, w XVIII jednak wieku wyraz „instrukcja“ panuje już niepodzielnie. Warto porównać z powyższemi cytatami sformułowanie tych biegunowo

Jeżeli z punktu widzenia prawnego obrany deputat otrzymuje pełnomocnictwa nie od swych wyborców, to nieuniknionym tego następstwem jest, że ci ostatni nie mogą narzucić tak zwanego *mandatu nakazczego* (*mandat impératif*), który, przeciwnie, dla francuskich Stanów Gieneralnych[1]) a niegdyś i dla obieralnych członków parlamentu angielskiego[2]), był zasadą ogólną. Z tego powodu Siéyès mówił jeszcze „Deputowanego wyznacza jeden okrąg (baillage) w imieniu wszystkich ogręgów; deputowany — jest przedstawicielem całego narodu; wszyscy obywatele są jego mocodawcami; a więc ponieważ nie chcielibyście, aby w zgromadzeniu okręgowym osoba obrana przez zgromadzenie zobowiązywała się wobec małej liczby wyborców przeciwko większości, to tym bardziej nie powinniście pragnąć tego, aby deputowany wszystkich obywateli królestwa słuchał żądań tylko mieszkańców jednego okręgu, lub jednej municypalności wbrew życzeniom całego narodu. Dla deputowanego tedy niema żadnego mandatu nakazczego, ani nawet żadnego określonego życzenia prócz życzenia narodu; zdanie bezpośrednich mocodawców może go wiązać o tyle tylko o ile zdanie to będzie w zgodzie z wolą narodu. Gdzież tkwi ta wola; gdzie daje się ona poznać, jeżeli nie w samym Zgromadzeniu narodowym? Deputowany nie znajdzie wyrazu życzeń swych istotnych mocodawców, przeglądając poszczególne instrukcje (cahiers), o ile takowe na-

---

przeciwnych zasad przez naszych statystów XVI wieku: „Ja mniemam — pisał podkanclerzy Jan Ocieski do J. Przerębskiego 18 stycznia *1551 r.*, że posłowie są tylko wybrani z Województw, ale nie są posłami, tylko całej Rzplitej, inaczej byłoby, że każda ziemia zostałaby oddzielną Rzecząpospolitą i nie ziemie, ale narody z sobą na sejmach mieliby umowy... Niech sobie piszą (kartelusze dla pamięci posłów) lecz niech to będą życzenia, ale nie nakazy". Zaś prymas Karnkowski utrzymywał w r. 1596: „Posłem być w sprawach Rzeczypospolitej jest contractus mandati, który requirit summam fidem. A jako *depositi* natura est, dumm repetitur, winien wrócić: tak też *negotiorum gestor* et *mandatarius* winien rationem reddere villicationis suae". (przyp. tłum.).

[1]) Ob. mój *Cours élémentaire d'histoire du droit francais*, 3 wyd. str. 498.

[2]) Ob. wyżej str. 82.

wet będą. Nie chodzi tu o podsumowanie głosów demokratycznych, ale o podanie wniosków, wysłuchanie wzajemne, poruzumiewanie się, zmianę swych poglądów i o utworzenie nareszcie pospołu jednej ogólnej woli".

Mandat nakazczy sprzeciwia się nie tylko samej zasadzie rządów przedstawicielskich[1]). Nie licuje również z zasadą zwierzchnictwa narodu. Na tej to podstawie Konstytucja 1791 r. przedewszystkim skazała go na zagładę[2]); i wyrok ten Konstytucje współczesne i to nawet najdemokratyczniejsze częstokroć ponawiały[3]). Jeden istnieje sposób uniknięcia wyłuszczonych tylko co wniosków. Należałoby uważać każdego obywatela-wyborcę za posiadającego cząstkę zwierzchnictwa narodu, za sprawującego przez akt wyboru swe własne, osobiste prawo. Wtedy słusznie możnaby powiedzieć, że deputowany prawnie otrzymuje pełnomocnictwa od wyborców: wtedy pełnomocnictwo to logicznie mogłoby polegać tylko na zakomunikowaniu zgromadzeniu obradującemu wyraźnych życzeń wyborców, którzy mogliby też natenczas wiązać pełnomocnika mandatem nakazczym. Co idzie za tym, mniejszość wyborców, podobnie jak i większość, miałaby, stosownie do swej liczebności, niezaprzeczone prawo do reprezentacji w osobie deputowanych. Poniżej postaram się wykazać, że takie pojmowanie samowładztwa narodu jest niedokładne i nie da się utrzymać.

II.

Zakładając zasadę zwierzchnictwa narodu, musimy z kolei odpowiedzieć na pytanie, komu przyznać należy polityczne prawo wyborcze? Istnieją w tym względzie dwa zdania, a różnice w zapatrywaniach sięgają jeszcze XVIII wieku[4]).

---

[1]) Ob. wyżej str. 83. [2]) Ob. tamże.

[3]) Ustawa związku Szwajcarskiego 1874 r. art. 91: „Członkowie obu rad głosują bez instrukcji".

[4]) Dwa te poglądy Condorcet wyraźnie porównywał przed Konwentem 23 lutego 1793 r., *Réimpresion* i t. d., XV, 466, 467.

Zdaniem jednych, polityczne prawo wyborcze winno koniecznie być udziałem każdego obywatela: jest ono przywiązane do niego, jako do członka społeczeństwa, nawet wogóle, jako do istoty ludzkiej[1]). Należy ono więc do osobistych praw wykonywującego je człowieka.

Nader dobitnie wypowiedział ten pogląd Rousseau, nie przytaczając zresztą żadnych dowodów. „Dużo — powiada — mógłbym poczynić uwag w przedmiocie prostego prawa udziału w głosowaniu nad każdym aktem władzy zwierzchniej, prawa, którego pozbawić obywateli nic nie może; ale to ważne pytanie wymagałoby osobnego traktatu, a w tym nie sposób powiedzieć wszystkiego“ [2]). Dowodów dostarczyli jego uczniowie. Zdaniem ich prawo głosu jest koniecznym skutkiem zasady zwierzchnictwa narodu, szczególniej kiedy je wiążą z umową społeczną. A mianowicie utrzymują, że naród-zwierzchnik nie jest niczym innym, jak tylko połączeniem w jedną całość wszystkich składających go jednostek; aby tedy otrzymać prawdziwy wyraz zwierzchnictwa narodu, trzeba zapytać o zdanie wszystkich członków narodu; jeśli tylko niektórzy zostaną wyłączeni,

---

[1]) W Anglji teorja ta nazywa się *the manhood suffrage*. Ob. np. mowę Chamberlain'a w Izbie Gmin 5 maja 1894 r.: «Zwracam się do mych radykalnych przyjaciół. Czyż, naprawdę, utrzymują oni, że każdy wogóle człowiek, niezależnie od swej zdolności, ma prawo głosu? Czyż wiek męski, niezależnie od innych warunków, jest jedyną kwalifikacją. Przypuśćmy, że możemy być po stronie bezwzględnie powszechnego prawa głosu....» *The parliamentary debates*, 4 serja, XXIV, 391, 392.

[2]) *Contrat social*, ks. IV, rozd. I, str. 250. Należy zresztą mieć na uwadze, że w tym ustępie Rousseau mówi tylko o *aktach zwierzchnictwa* t. j. o *wotowaniu praw*, które, zdaniem jego, należą może tylko bezpośrednio do ludu; przytem, obliczeniu podlegają wszystkie głosy. Tłumaczy on to samo i gdzieindziej (*Contrat social* ks. II, r. II odsyłacz). Aby wola była ogólną, jednomyślność nie jest konieczną; ale koniecznym jest policzenie wszystkich głosów i formalne wyłączenie jakiegokolwiek głosu odbiera woli znamię powszechności. Ale dla Rousseau'a wybory naczelników, a więc i deputowanych, gdyby autor godził się z ich istnieniem,—są nie aktem zwiezchnictwa, a czynnością urzędową, ob. *Contrat social* ks. IV, r. 3: *Des élections*. To też przyznaje on w zupełności, że nawet w demokracji liczba obywateli, uczestniczących w rządzie może ulec ogra-

to wynik wypadnie faszywy. Prawo — powiadają jeszcze — według określenia Rousseau'a nie jest niczym innym jeno tylko objawem woli ogółu; ta zaś każe przypuszczać, że w akcie, mającym wyrazić wolę całości, wszyscy bez wyjątku są brani w rachubę. Zasady te z wielką jasnością wyłożył Robespierre w Zgromadzeniu Ustawodawczym 22 października 1789 r. „Wszyscy obywatele bez wyjątku mają prawo domagać się wszystkich stopni przedstawicielstwa. Nie masz nic, co by się bardziej zgadzało z Waszą deklaracją praw, wobec której zniknąć winny wszelkie przywileje, różnice i wyjątki. *Konstytucja stanowi, że władza zwierzchnia należy do narodu, do wszystkich członków narodu.* Każdy tedy człowiek ma prawo uczestniczyć w stanowieniu praw, wkładających nań obowiązek i w zarządzie spraw publicznych, które są zarazem jego własnemi. W przeciwnym razie byłoby nie prawdą, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa, że każdy człowiek jest obywatelem". „Wszystkie jednostki, należące do związku — mówił również Pétion — posiadają święte i niezbywalne prawo do uczestnictwa w stanowieniu praw, i gdyby każdy mógł osobno wypowiedzieć swe życzenia, to wszystkie te życzenia razem wzięte tworzyłyby rzeczywistą wolę ogółu... Nikt nie powinien być pozbawiony tego prawa pod żadnym pozorem i pod żadnym rządem." Condorcet wypowiedział te same myśli 23 lutego 1793 r., przedstawiając Konwentowi pierwszy ze złożonych mu projektów konstytucji[1]). Na tymże punkcie widzenia stanął

---

niczeniu, ks. III r. 3: «Zwierzchnik może złożyć rządy w ręce całego ludu, *albo większej części ludu*. Tej formie rządu daje się miano *demokracji*. Uczniowie Rousseau'a przeoczyli tę różnicę i rozciągnęli na wybory to, co mistrz mówił o prawodawstwie. Monteskjusz, który dużo mówi o wyborach, wypowiada ten sam pogląd, który potym wprowadziły w życie ustawy Rewolucji; Esprit des lois, ks. XI, rozd. VI: «Prawo dawania głosu na przedstawicieli powinni mieć w okręgach wszyscy obywatele, *okrom tych, co znajdują się w stanie takiego poniżenia, iż są poczytywaui za niemających własnej woli*».

[1]) *Réimpression* XV, 466, 467: «Jedni patrzyli na wykonywanie praw politycznych, jak na rodzaj funkcji publicznej... inni byli odmiennego zdania,

Boissy d'Anglas w raporcie, przedstawionym Zgromadzeniu 5 messidor'a III w sprawie projektu konstytucyi: „Nie uważaliśmy za możliwe, mówił, ograniczać praw obywateli, proponować większości Francuzów, albo nawet jakiejkolwiek ich cząstce zrzeczenia się tak dostojnego charakteru. Gwarancją, której żąda społeczeństwo, ustępując jedno ze swych praw, jest wynik tego prawa zbiorowego, zbiorowej jego woli. Gdy już jest zorganizowanym, układa warunki, wymagane od urzędników; jego interes stanowi jego zasadę; innej zasady mieć ono nie może; ale kiedy społeczeństwo gromadzi się w celu wykonania tej pierwszej funkcji — wtedy składa się ono z członków równych; nie może nikogo wyłączać ze swego środowiska“ [1]).

Równolegle z ograniczeniem prawa głosu, w zależności od pewnych warunków omawiana teorja zupełnie logicznie wyłącza również powszechne, ale pośrednie głosowanie

---

twierdzili przeciwnie, prawa polityczne powinny należeć do wszystkich poszczególnych jednostek w zupełnie równej mierze... Wszystkie niemal wolne ludy poszły za pierwszym zdaniem; konstytucja 1791 r. zgadza się z nim również; ale drugie wydało nam się bardziej zgodnym z wymaganiami rozsądku i sprawiedliwości... inne jeszcze względy wpłynęły na naszą decyzję, mianowicie: trudność określenia granicy, gdzie w łańcuchu wzajemnych zależności, wywołanych przez porządek społeczny, rozpoczyna się ta zawisłość, która czyni jednostkę ludzką niezdolną do wykonywania swych praw».

[1]) Jednak Konstytucja III roku, jak zobaczymy dalej, nie uznawała powszechnego prawa wyborczego. Referent wywinął się z tej sprzeczności, w sposób, który przypomina wyżej przytoczona (str. 253) formuła Monteskjusza: «Badaliśmy jednak,—mówił,— czy niema jakich stanowczo koniecznych i ściśle sprawiedliwych wyjątków co do sprawowania praw politycznych. Jesteśmy zdania, że każdy obywatel, aby móc je wykonywać, powinien być wolnym i niezależnym». Wyłącza tedy służących, tych, którzy w przyszłości nie będą umieli czytać i pisać i nie będą obeznani z żadnym rzemiosłem mechanicznym, żebraków i włóczęgów, a potym takim kończy wnioskiem: «Postanowić, ażeby żaden obywatel nie mógł korzystać z tych praw, jeżeli nie jest wpisany na listę osób płacących podatki,— nie znaczy to bynajmniej krępować wykonywania praw, a tylko uświęcić zasadę, według której każdy członek społeczeństwa powinien uczestniczyć w jego wydatkach, choćby miał środki najmniejsze».

dwu, albo kilkostopniowe. Każdy obywatel może zawsze rościć pretensję do wykonywania osobiście przynależnych mu praw, o ile nie staje temu na zawadzie materjalne niepodobieństwo; głosowanie pośrednie gwałci równość pomiędzy wyborcami, darząc wielokroć znaczniejszą powagą wyborców drugiego stopnia.

Taki pogląd na wyborcze prawo polityczne nie tylko wydaje mi się błędnym w zasadzie, lecz nadto obalają go następstwa, jakie logicznie za sobą pociąga. Punktem wyjścia jest tutaj mniemanie, że zwierzchnictwo narodu dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, wskutek czego, na każdego obywatela przypada jednakowy udział. W trzydziestomiljonowym narodzie każdy mieszkaniec posiadałby na własność jedną trzydziestomiljonową władzy zwierzchniej. Tu jednak tkwi błąd. Nie tylko uczyniłoby to trudną do wytłumaczenia a nieuniknioną uległość polityczną mniejszości względem większości, ale, co ważniejsza, doprowadziłoby do uznania za rzecz możliwą i uprawnioną samego wyzbycia się przez naród zwierzchnictwa za jednomyślną zgodą wszystkich obywateli. Widzieliśmy jednak, że takie odstąpienie jest prawnie niemożliwym nawet w razie gdyby rzeczywiście udało się osiągnąć podobną jednomyślność; a to dla tego, że władza zwierzchnia należy w istocie rzeczy do samego narodu, nie zaś do tworzących go jednostek, do narodu, na który się składa szereg pokoleń. Obywatele, żyjący w danej chwili, z konieczności sprawują władzę zwierzchnią; ale do nich należy właśnie tylko *sprawowanie* władzy: są oni poniekąd pierwszemi i koniecznemi przedstawicielami zwierzchnictwa narodu.

Na logiczne następstwa wypływające z wyłożonego poglądu, podobnie jak na samą zasadę jego nie podobna się zgodzić. Oto bowiem najgłówniejsze z nich.

1-o. Prawo wyborcze kobiet. Każdy dorosły członek społeczeństwa, bez różnicy płci, winien mieć dostęp do głosowania na wyborach. Żądają tego zwłaszcza szkoły

radykalne[1]). Ale prawo wyborcze kobiet znajduje innych jeszcze zwolenników, przeważnie w krajach anglo-saskich[2]). Trafiło ono nawet do prawodawstwa niektórych krajów, kilku Stanów Związku Amerykańskiego, (najwcześniej w Stanie Wyoming)[3]) kilku angielskich kolonji w Australji, Nowej Zelandji i Australji południowej. Niewątpliwie — ani niższość zasadnicza, ani niezdolność naturalna,

---

[1]) Jeden z punktów przyjętych przez Kongres w Erfurcie w październiku 1891 r. głosi o «powszechnym prawie wyborczym, niezależnie od płci». Można jednak zauważyć, że projekt ustawy «mającej na celu zabezpieczenie powszechności istotnej t. zw. powszechnego prawa wyborczego», złożony w Izbie deputowanych, 30 stycznia 1894 r. przez Guesde'a i jego towarzyszów (*Journal Off.* 1894, Izba deputowanych, aneks. 337) nie mówi nic o prawie wyborczym kobiet; wykład motywów rozpoczyna się tylko od słów: «Powszechne prawo wyborcze, ograniczone do męzkiej połowy narodu — jest tylko z imienia powszechnym».

[2]) Projekt australskiej konstytucji związkowej, o którym była mowa powyżej utrzymywał prawa wyborcze kobiet w tych kolonjach, które tych praw kobietom udzieliły. W Anglji kwestja ta niejednokrotnie była podnoszona w Izbie Gmin; de Franqueville, *Les droits politiques des femmes en Angleterre* w *Séances et travaux de l'Academie des sciences morales et politiqnes*, 1890, t. XXXIII, str. 116 i nast.; Raoul de la Grasserie, *Le mouvement féministe et les droits de la femme* w *Revue politique et parlémentaire*, wrzesień 1894 r. str. 432 i nast. 5 maja 1894 r. w Izbie Gmin Storey bronił jeszaze tej zasady: *The parliamentary debates*, 4 serja, t. XXIV, str. 124: Zawsze był on zdania że nie tylko każdy w kraju mężczyzna, ale i każda dorosła kobieta powinna posiadać prawa wyborcze, i żywi nadzieję, że wkrótce nastąpi taki stan rzeczy». W Anglji zresztą, wskutek kombinacji starych i nowych zasad, kobiety będące w jednakowych z mężczyznami warunkach, posiadają prawo udziału w wyborach do rad miejskich i parafjach żeńskich, zarówno jak i w *boroughs* i wyborach do rady hrabstwa: Jenks, *An outline of english local governement*, 1894, 26, 38, 101, 166, 167. Również w Stanach Zjednoezonych kobiety w wielu Stanach są wyborcami i mogą być obierane na urzędy administracji miejscowej i do ciał administracyjnych; ob. artykuł p. Robinson, cytowany w następnym odnośniku.

[3]) Pani Hanson Robinson, *Le mouvement féministe aux Élats-Unis* w *Revue politique et parlémentaire*, sierpień 1898 r. 259; Ob. cztery artykuły ogłoszone w tym samym przeglądzie o *ruchu kąbiecym* w Anglji we Francji, we Włoszech i w Australji str. 245. O Stanach Zjednoczonych ob. *Bryce* j. w. II, 101 oraz *Oberholtzer*, The referendum (1900), 159. W Stanach Colorado (1893) i Idaho (1896) *referendum* powszechne rozciągnęło na kobiety prawo wyborcze.

nakazuje pozbawienie kobiet praw wyborczych. Inteligiencja ich jest taka sama, jak i mężczyzn, a w klasach robotniczych częstokroć nawet bardziej rozwinięta. Działają jednak inne motywy: dla tej reformy wrogo jest usposobione instyktowne uczucie ogółu świata cywilizowanego, a zdaje mi się, że w tym samym duchu przemawia rozsądek. Od samych zawiązków ludzkości ustalił się naturalny, stale zachowywany i wciąż potęgujący się podział pracy i funkcji dwu płci. Mężczyźnie przypadły w udziale: życie społeczne i związana z nim działalność; kobiecie — piecza za domowym ogniskiem, doniosłe zadanie początkowego wychowania dzieci. Z biegiem czasu wychowanie i wpływy dziedziczności rozwinęły i umocniły w mężczyźnie i kobiecie zdolności, odpowiadające zróżniczkowanej w ten sposób ich roli społecznej. Wprowadzić obecnie kobiety w wir życia publicznego, nie biorąc w rachubę datującego się od tylu wieków rozdwojenia, znaczyłoby to bez żadnej korzyści rzucić ziarno niepokojów do politycznej organizacji społeczeństw nowoczesnych, już powikłanej z racji wielu innych zagadnień.

2-o. Wiek, zarówno jak i płeć nie może stanowić o korzystaniu publicznych praw wyborczych. Jedyny warunek, to zdolność rozumowania; w przeciwnym razie prowadziłoby to do przyznania praw wyborczych wiekowi młodzieńczemu, na wzór tego, jak królowie z domu Karolingów żądali przysięgi na wierność od wszystkich swych poddanych, poczynając od lat dwunastu.

3-o. Wszystkie systemy wyborcze najnowszych czasów, nawet najbardziej liberalne, żądają zgodnie, aby wyborca udowodnił stałe a prawne miejsce zamieszkania lub pobytu, którego trwanie prawo francuskie zmniejszyło do sześciu miesięcy. Jest to minimum gwarancji, wymaganych przez społeczeństwo; chce ono posiadać pewność, że ten, komu nadaje prawo wyborcze, rzeczywiście należy do społeczności i znajduje miejsce w jej stałych szeregach; wy-

łącza przez to tylko włóczęgów i koczowników[1]). Ale takie ograniczenie nie da się pogodzić z teorją, która wiąże polityczne prawo wyborcze z istotą ludzką, jako taką i pomijając inne warunki, czyni zeń prawo osobiste każdego członka narodu. Szkoła radykalna żąda też zniesienia takich ograniczeń[2]).

4-o. Systemy wyborcze oparte na najszerszych nawet zasadach uznają, że obywatele, skądinąd czyniący zadość warunkom, wymaganym od wyborcy, mogą za swe niegodne czyny czasowo lub nazawsze postradać korzystanie z praw wyborczych; zazwyczaj niektóre wyroki kryminalne pociągają za sobą to następstwo. Ten wzgląd trudno obalić. Nikomu przecież nie przyjdzie na myśl szukać wyborców w ciężkich robotach albo po więzieniach; sumienie społeczne nigdy nie przystanie na ofiarowanie politycznego prawa wyborczego niektórym skazańcom, nawet po odbyciu przez nich kary[3]). Pogodzić to jednak

---

[1]) Mowa Chamberlain'a w Izbie Gmin 4 maja 1894 r.: «Niezdolnym do wykonywania swych praw jest człowiek, koczownicze prowadzący życie — kto niema stałego miejsca zamieszkania, kto usuwa się od pierwszych obowiązków obywatela» j. w. 4 serja, XXIV, 392.

[2]) Ob. wyżej przytoczony projekt prawa Guesde'a. W Motywach powiedziano: «Gdyby bez zbytniego pogwałcenia wymagań zdrowego rozumu, można było za warunek przy wykonywaniu komunalnego prawa wyborczego postawić żądanie, aby wyborcy municypalni mieszkali w danej miejscowości, to, każdy rozumie, że taki warunek nie mógłby być postawiony przy opracowaniu politycznego prawa wyborczego... Dla tego też z całym zaufaniem oddajemy do uznania Izby następujący projekt prawa, które usuwa przy wyborach prawodawczych wszelki warunek zamieszkania w miejscu, i łączy to, co nigdy nie powinno było być rozdzielane: prawo wyborcze i jego wykonywanie». Jednak ten projekt prawa nie wysuwa na pierwszy plan zasady, z którą był bezpośrednio związany. Autorzy nie chcieli udowadniać go za pomocą rozumowań praktycznej natury. Opierają się na tym, że, ponieważ powinności Francuza zawsze są takie same, bez względu na to, w jakiej znajduje się on część kraju, więc i prawa powinny zostawać też same; prócz tego uwydatniają ten fakt że zmiany miejsca pobytu robotników «znajdują się w zależności od migracji ruchu w przemyśle».

[3]) Projekt prawa, wniesiony przez Guesde'a utrzymywał w mocy wypadki niegodności, albo niezdolności wyborczej: «Art. 1. Po dojściu do 21 lat, każdy

z rozpatrywaną przeze mnie zasadą niełatwo: nic nie znosi cechy człowieczeństwa; jeśli do niej przywiązane jest prawo wyborcze, to człowieka nie można go pozbawić. Wszak już Rousseau powiedział, że „*nic* nie może pozbawić obywateli prawa głosu we wszystkich aktach władzy zwierzchniej?“ [1]).

5-o. Tym trudniej byłoby uzasadnić chwilowe zawieszenie wykonywania praw wyborczych ze względów porządku publicznego i dobra powszechnego. A przecież mądry ten przepis zawiera francuska ustawa 1875 r. (art. 2), na mocy której „żołnierze i urzędnicy wojskowi wojsk lądowych i morskich nie uczestniczą w żadnych głosowaniach, gdy się znajdują przy swych oddziałach na stanowisku, lub przy wykonywaniu obowiązków.“ Stronnictwo radykalne żąda zniesienia i tego również ograniczenia [2]).

6-o. W obecnej chwili do systemu wyborczego usiłuje przedostać się różnemi ścieżkami nowy pomysł, aby uczynić dla wyborcy głosowanie obowiązującym. Pomysł ten we Francji dał życie nie jednemu projektowi prawodawczemu, ale żaden z nich dotychczas nie stał się prawem. To samo wymaganie przyjęły ustawy innych krajów, w szczególności konstytucja belgijska w rewizji 1893 r. [3]). Można poważnie wątpić o pożytku i praktycznych wynikach takiego przepisu, ale bądź co bądź nie da się on pogodzić z zasadą, której konsekwencje teraz roztrząsam. Jeśli prawo wyborcze jest prawem osobistym, należącym do danej jednostki, to każda jednostka powinna móc korzystać zeń

---

obywatel, *do którego nie stosuje się żaden z wypadków przewidzianej przez ustawę niezdolności prawnej*, otrzymuje książeczkę obywatelską (carnet civique). Art. 3. Będzie ona odebrana ostatecznie, albo na pewien czas, jeżeli jej posiadacz skazany zostanie na pozbawienie praw cywilnych i politycznych, albo ich zawieszenie.

[1]) Ob. wyżej st. 251.

[2]) Projekt prawa złożony w Izbie deputowanych przez Guesde'a j. w.

[3]) Art. 86, § 2: «Głosowanie jest obowiązkowe».

lub nie korzystać według własnego uznania, jak zresztą wogóle ze wszystkich swych praw osobistych[1]).

Według drugiego poglądu, prawo wyborcze jest nie absolutnym prawem jednostki, związanym z samą istotą człowieka i właściwym każdemu człowiekowi narodu, — a funkcją społeczną. Pogląd ten wypływa z tej wypowiedzianej przez nas powyżej zasady, że zwierzchnictwo narodu nie dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa a pozostaje niepodzielną i niezbywalną własnością samego narodu, jako ciągłego szeregu kolejno idących po sobie pokoleń. Ludzie tedy, którzy w różnych chwilach tej ewolucji sprawują polityczne prawo wyborcze, działają w rzeczywistości nie w swym imieniu własnym a w imieniu narodu, którego są przedstawicielami. Przez to samo wykonywują pewną funkcję. Bezwątpienia, z samej zasady zwierzchnictwa narodu wypływa, że wszyscy obywatele są z natury rzeczy powołani do wykonywania tej podstawowej funkcji, bo ograniczyć z góry jej wykonanie na korzyść pewnej klasy obywateli, równałoby się skupieniu zwierzchnictwa w rękach tej warstwy uprzywilejowanej. Ale to wykonywanie praw każe przypuszczać, że obywatel posiada dostateczną zdolność, bo inaczej sprzeciwiałoby się interesom ogółu. Otóż w tych granicach ustawa może określić warunki korzystania z praw wyborczych; może zupełnie prawnie zabronić tych funkcji kobietom, ponieważ historyczny rozwój ludzkości uczynił ich polityczną zdolność w tej mierze bardzo wątpliwą, poświęcając kobiety działalności w sferze rodziny; względem mężczyzn może uzależnić korzystanie z tych praw od udowodnienia, że wyborca odpowiada wymaganiom właściwego dojrzałego wieku, stałego miejsca zamieszkania lub pobytu; może ogłosić za niezdolnych lub pozbawionych tego prawa ludzi niegodnych i skazanych sądownie; może w imię i nawet dla

---

[1]) Por. *Z. Gargas*, Obowiązek wybierania. *Ogniwo* 1903, oraz oddzielnie. Lwów.

dobra ojczyzny zawiesić ich sprawowanie dla wojskowych, będących w służbie czynnej; nakoniec, może, gdyby to się okazało rzeczywiście pożytecznym i stosownym, uczynić udział w wyborach obowiązującym. Wszystko to będzie wnioskiem zupełnie logicznym, a wręcz przeciwnym temu, jaki wyprowadziliśmy z odwrotnej zasady. Dodać należy, że prawo może również zastąpić bezpośrednie wybory pośredniemi, gdyby zostało dowiedzionym, że zapewni to lepsze i rozumniejsze wykonanie funkcji wyborczej.

Ten drugi pogląd miał stronników już w pierwszym francuskim Zgromadzeniu Ustawodawczym, z niepospolitą zaś wyrazistością wyłożył go jeden z członków Konstytuanty, Barnave: „Czynność wyborcy jest funkcją społeczną, do której nikt nie posiada prawa, a którą społeczeństwo rozporządza tak, jak mu nakazuje własny interes. Gdzie jest rząd przedstawicielski, a zwłaszcza tam, gdzie istnieje pośredni stopień wyborców, skoro każdy wyborca działa dla całości społeczeństwa, w imieniu i na korzyść którego odbywają się wybory, posiada tedy niewątpliwe prawo określania warunków, na jakich chce ono oprzeć wybór jednostek... Funkcja wyborcy nie jest prawem; każdy wyborca działa dla wszystkich; obywatele czynni wskazują wyborców dla całego społeczeństwa“ [1]). Idea ta, jak to zaraz zobaczymy, panowała we wszystkich konstytucjach doby rewolucyjnej z wyjątkiem konstytucji 1793 r. Można dodać, że Rząd Tymczasowy, konstytucja 1848 r. nie zeszły z tej drogi, ogłaszając i ograniczając głosowanie

[1]) Barnave, posiedzenie 11 sierpnia 1791 r.; na tym posiedzeniu Thouret, mówiąc w imieniu Komitetów konstytucyjnego i rewizyjnego, zauważył: «Istnieje pierwsza i niezaprzeczalna zasada, a mianowicie ta, że jeżeli naród nie zbiera się dla dokonania wyborów a ma wybierać grupami, to każda z tych grup, obierając nawet bezpośrednio, nie wybiera dla siebie samej, a dla całego narodu; wskutek tego ma w tym swój interes i prawo do tego, aby się zabezpieczyć przeciwko błędom, które wskutek wyborów cząstkowych mogą być popełnione... *Zatym charakter wyborcy polega na poleceniu publicznym, którego delegację władza publiczna kraju ma prawo normować*».

powszechne. Bo też dekret 5 marca 1848 r. stanowiąc w a. 5, że „Głosowanie będzie powszechne i bezpośrednie", dodaje w art. 7: „Wyborcami są wszyscy Francuzi, *mający lat dwadzieścia jeden, zamieszkali w gminie od 6 miesięcy i nie pozbawieni głosu, ani nie zawieszeni w wykonywaniu praw obywatelskich*". Art. 25 konstytucji 1848 r. stanowił podobnież, że: „Wyborcami są bez żadnych ograniczeń cenzusowych wszyscy Francuzi, mający lat dwadzieścia jeden i korzystający ze swych obywatelskich i politycznych praw"; — art. zaś 27 głosił: „Prawo wyborcze określi przyczyny, które mogą pozbawić Francuza prawa obierania i obieralności". Prawo to (z d. 15 marca 1849 r. art. 3) nie tylko wymieniało dość liczne wypadki niezdolności wyborczej, ale wymagało jeszcze sześciomiesięcznego zamieszkania w gminie (art. 2, nr. 1). Ta sama zasada przeszła do późniejszych praw francuskich i została wcielona do ustaw konstytucyjnych 1875 r. Służyła wreszcie za drogowskaz rewizjonistom belgijskim; w przedstępnych pracach na każdym kroku powtarza się zasada, że polityczne prawo wyborcze jest funkcją społeczną.

Powoływano się na nią częstokroć, aby usprawiedliwić cenzus wyborczy, t. j. żądanie od wyborcy pewnej własności, lub opłaty pewnych podatków. Z podobnym rozumowaniem nieraz występowali mówcy Rewolucji: „Obywatele, nie mający żadnego majątku i przez to zmuszeni bez ustanku pracować na swe potrzeby nie mogą zdobyć wiadomości, koniecznych do uczestniczenia w wyborach; to też nie dość zależy im na zachowaniu istniejącego porządku społecznego"[1]). „Trzeba na to ciągłych wysiłków moralnych, aby człowieka pozbawionego środków obchodzić mogło zachowanie porządku, nie przynoszącego mu żadnych korzyści, aby walczył on z ruchem, który rokuje mu pewne nadzieje; jeżeli przekłada dobro realne ponad dobro do-

[1]) Barnave w Zgromadzeniu Ustawodawczym, posiedzenie 11 sierpnia 1791 r.

mniemane, interes przyszły ponad interes dnia dzisiejszego, to należy przypuszczać, że ma mocno ustalone, głębokie przekonania. Jeżeli ludziom bez majątku dacie nieograniczone prawa polityczne i oni się znajdą kiedyś na ławie prawodawców, to wywołają, albo też pozwolą innym wywołać zaburzenia, nie obawiając się ich skutku; wprowadzą, albo pozwolą wprowadzić podatki zgubne dla handlu i rolnictwa... Kraj rządzony przez majętnych, — to kraj w stanie uspołecznienia; kraj, rządzony przez ludzi pozbawionych majątku, znajduje się w stanie natury“ [1]). Sądzę jednak, że w tym rozumowaniu kryje się błąd, że system cenzusu wyborczego nie da się logicznie pogodzić z zasadą zwierzchnictwa narodu. Jeżeli bowiem prawo wyborcze jest funkcją społeczną, to, jak już wyżej powiedziałem, wszyscy członkowie narodu są z natury powołani do jej wykonywania i nikt nie powinien być z góry wykluczonym. Należy przeto, aby warunki wymaganej przez prawo zdolności wyborczej były dla wszystkich z pewnością łatwo dostępne. Takiemi są warunki co do wieku, miejsca zamieszkania, lub pobytu i wykształcenia początkowego, ale nie można tego powiedzieć o warunkach majątkowo-cenzusowych. Na tej samej coprawda zasadzie można by zwalczać pozbawienie kobiet prawa wyborczego. Ale, jeżeli w tym względzie istnieje wyrok uprzedni, usuwający całą połowę rodu ludzkiego, to, przynajmniej, opiera się on na fakcie naturalnym; zgodziwszy się raz co do punktu wyjścia, raz na zawsze pozbędziemy się dowolności w określeniu wyborców i nie-wyborców.

System wielogłosowy (le vote plural), nadający niektórym wyborcom po kilka głosów, pozostałym zaś po jednym, nie wydaje mi się logicznie sprzecznym z powyż-

---

[1]) Raport Boissy d'Anglas o projekcie Konstytucji, odczytany w Konwencie 5 messidor'a III r. Co prawda, Boissy d'Anglas, stosował te zasady tylko do warunków obieralności bądź do Rad prawodawczych, bądź do funkcji wyborcy drugiego stopnia.

szym pojmowaniem politycznego prawa wyborczego, — ale pod jednym tylko warunkiem: że takie połączenie głosów, nie będzie przywilejem osób, odpowiadających cenzusowi majątkowemu, że będzie ono zależało od przymiotów osobistych, które może zdobyć każdy obywatel. Chociaż podobny system przedstawia wiele niedogodności, harmonizuje jednak z samą zasadą: można twierdzić, że osobie najzdolniejszej do wypełnienia pewnej funkcji, dostępnej zresztą dla wszystkich, udziela się prawa wykonywania jej w szerszym zakresie.

Oto, jaką odpowiedź dają nam oderwane zasady na pytanie o rozpowszechnieniu praw wyborczych. Teraz zobaczymy, jakie wskazówki daje nam w tym względzie historja *spółczesna* — bo tylko ta epoka wchodzi w zakres naszego badania: demokracje starożytne należą do świata zupełnie odrębnego.

III.

Gdy w dobie nowożytnej powstały pierwsze zgromadzenia przedstawicielskie i wyborcze, naturalnym biegiem rzeczy, jak gdyby instynktownie, zaczęto od głosowania powszechnego. Fakt ten możemy stwierdzić przynajmniej w dawnych francuskich Stanach gieneralnych i w Parlamencie angielskim. W XV wieku, kiedy przedstawicielstwo Stanów gieneralnych przybrało charakter nawskroś obieralny, przyjęto zrazu system bardzo prosty: do głównego miasta danego okręgu zwoływano wszystkich mieszkańców dla przeprowadzenia wyboru deputowanych; bywał tam każdy kto chciał bez różnicy, i wszyscy obecni mogli uczestniczyć w wyborach[1]). Coprawda, system ten

[1]) Ob. mój *Cours d'histoire du dr. fr.*[3], 491.

na wyborach trzeciego stanu utrzymał się nie długo: powszechne i bezpośrednie głosowanie zastąpiono pośrednim; w tym głosowaniu wyborców drugiego stopnia wyznaczały z jednej strony miasta, z drugiej zaś gminy ludności wiejskiej. Ale wtedy nawet, gdy w miastach liczba prawyborców ograniczała się do grupy notablów, po wsiach utrzymało się powszechne lub niby powszechne głosowanie: wszyscy mieszkańcy, podlegli opodatkowaniu, uczestniczyli w wyborach pierwszego stopnia. O wyborach do Parlamentu angielskiego śród uczonych dziś również panuje zdanie, że pierwotnie w hrabstwach na zebrania mieli wstęp wszyscy bez różnicy mieszkańcy i wszyscy społem obierali czterech rycerzy[1]). Ale z drugiej strony wybory te nie były ujęte w stałą formę: odbywały się przez aklamację, albo za milczącą zgodą uczestników. Osoby wpływowe stawiały kandydatów, których uważano za obranych, jeżeli na zebraniu nikt wyraźnie nie występował z protestem przeciwko wnioskowi[2]). Tym sposobem obrany otrzymywał pozornie głosy wszystkich obecnych[3]), gdy w rzeczy samej musiało to być zaledwie cieniem wyborów; ustawy XV wieku, ograniczające prawo wyborcze w hrabstwach, były zarazem środkiem do utrwalenia wolności politycznej, do zapewnienia prawu wyborczemu bardziej istotnego znaczenia. Nie wszystkich mieszkańców powoływano do udziału w wyborach, ale ci, którzy to prawo zachowali, mieli odtąd głos poważny i skuteczny;

---

[1]) Stubbs, j. w. II, 225, III, 400; — Cox, *Ancient parliamentary elections* 80 i nast.; — Riess, *Geschichte des Wahlrechts zum Englischen Parlament*, 48 i nast.; Cortland Bishop, *History of elections in the American colonies*, Columbia College, 1893, 17.

[2]) Riess, j. w. 50. Przy wyborach w miasteczkach i miastach, szeryf posiadał rozległą władzę układania i ograniczania kolegjum wyborczego; tamże, str. 59 i nast.

[3]) Ślady dawnej i pierwotnej formy wyborczej spotykamy jeszcze we współczesnym prawie angielskim. Wybory rozpoczyna koniecznie przedstawienie (*nomination*) kandydatów. Każdy kandydat powinien być przedstawiony — według wymaganej formy — przez dwu wyborców, z których jeden proponuje

zawsze można było zażądać obliczenia głosów i decyzja należała do większości [1]). Statuty, wydane za panowania Henryka VI (8 Hen. VI, c. 7; 10 Hen. VI, c. 2) w 1430 i 1432 r., stanowiły, że kto chce korzystać z prawa głosu w hrabstwie na wyborach do parlamentu, powinien dzierżyć prawem własności kawałek gruntu, przynoszący rocznie 40 szylingów czystego dochodu. Ten „przywilej czterdziestu szylingów" zrósł się z urządzeniami i pojęciami angielskiemi. Stał się jakby naturalnym warunkiem sprawowania praw politycznych; uważano, że tego, kto nie posiada takiego majątku, sprawy publiczne niedość obchodzą, aby mógł dokonać trafnego wyboru. Stało się to poniekąd aksjomatem wiedzy politycznej; szczególnie w koloniach angielskich Ameryki Północnej. W Wirginji, oraz w kolonjach Nowej Anglji, Massachusetts, Rhode-Island i Connecticut prawo głosu na wyborach pierwotnie należało do wszystkich, i od wyborcy nie wymagano żadnych dowodów posiadania majątku. Ale „przywilej czterdziestu szylingów" i tam dotarł pod wpływem, a nawet może z woli metropolji [2]). W kolonjach, leżących dalej na południe w East Jersey, Pensylwanji, Delaware, w Marylandzie, Północnej Karolinie i Georgji prawo wyborcze było wprawdzie przywiązane do posiadania kawałka gruntu, ale na innych spoczywało zasadach [3]). Zresztą kolonje angielskie, ograniczając za przykładem kraju macierzystego prawo wyborcze (co w XVIII wieku staje się powszechnym objawem), okazały się bardziej liberalnemi, niż metropolja: zwykle posiadanie pewnej własności ziemskiej

---

kandydaturę, a drugi popiera (*proposed aud seconded*). Jeżeli w dniu i o godzinie, przeznaczonej na wybory, liczba przedstawionych kandydatów nie przeprzekracza liczby deputowanych, którzy mają być obrani, to wszyscy kandydaci natychmiast z samego prawa uważani są za obranych. Anson, j. w. I, 133. Jest to wszystko ten sam dawny, acz zreformowany, obiór za pomocą milczącej zgody, przyjmowany za wybór jednogłośny.

[1]) Riess, j. w., str. 88. [2]) Cortland Bishop, j. w. 69 i nast.

[3]) Tamże, 76.

nie było postulatem bezwarunkowym; wystarczała nieraz własność ruchoma, lub raczej t. z. *własność osobista* (*personal property*) i nawet opłata pewnych podatków[1]).

Z powyższych danych wynika, że w XVIII wieku za przykładem Anglji i Ameryki układ cenzusowy uważano za formę naturalną systemu wyborczego. Powszechne prawo wyborcze zakrawało w oczach ogółu na organizację niewyrobioną, którą bardziej rozwinięta cywilizacja odrzuca. Kryła się w nim jednak jakaś siła nieznana, oparta na zasadzie prostej, tchnącej równością — i napozór słusznej; siła ta miała niebawem rozpocząć na Zachodzie podboje pokojowe, które też nastąpiły za naszych czasów i postępują z dniem każdym. Dzięki temu powszechnemu lub prawie powszechnemu prawu wyborczemu, zasada demokratyczna przedostaje się stopniowo do państw o najróżnorodniejszych formach rządów. Aby zbadać ten nowy rozwój, zakładam sobie najpierw przyjrzeć się dziejom prawa wyborczego we Francji od czasów Rewolucji, następnie powiem o postępie jego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej; w końcu wykażę, jakie miejsce zdobyło albo zdobyć zamierza powszechne prawo wyborcze w Europie.

IV.

Zgromadzenie Ustawodawcze, określając polityczne prawo wyborcze, stanęło na gruncie ogólnych i oderwanych zasad. Tymczasem — może nie zdając sobie jasno sprawy — znajdowało się ono pod silnym wpływem przykładów dawnego francuskiego prawa publicznego. System, przyjęty przez Zgromadzenie, pod nową nazwą zastosowany do nowych urządzeń, zbliżał się bardzo do systemu,

---

[1]) Tamże 79.

według którego już w XVI stuleciu obierano deputowanych trzeciego stanu do Stanów gieneralnych, szczególniej zaś do systemu uświęconego przez 25 art. regulaminu 24 stycznia 1789 r.[1]).

Znaczna ta większość Zgromadzenia, patrząc na prawo wyborcze, jak na funkcję polityczną, nie zgodziła się ani na głosowanie powszechne, ani bezpośrednie. Konstytuanta podzieliła obywateli francuskich na dwie klasy. Jedni wyłącznie korzystali z praw politycznych — byli to tak zwani *obywatele czynni*[2]), drudzy, *obywatele bierni*[3]) posiadali tylko *prawa obywatelskie*, t. j. natury *prywatnej*, oraz *publicznej*, czyli *prawa osobiste*. Chcąc zostać obywatelem czynnym t. j. korzystać z politycznego prawa wyborczego trzeba było jednocześnie odpowiadać następującym warunkom[4]): 1) być urodzonym, albo naturalizowanym Francuzem; 2) posiadać skończone 25 lat[5]); 3) mieszkać w pewnym mieście lub kantonie przez czas, prawem określony; 4) nie być u nikogo na służbie, t. j. nie być płatnym służącym[6]);

---

[1]) Isambert, j. w. XXVIII 641.

[2]) Konstytucja 1791 r. tyt. III, ks. I, rozd. 2, art. 1 i 2.

[3]) Terminologja ta została zresztą skrytykowana, p. posiedzenie 20 października 1789. «Montlosier, rozbierając projekt komitetu powstał na wyrażenie: obywatele *czynni* i *bierni*. Każdy w państwie obywatel jest czynnym, kiedy mowa o korzystaniu z praw przez wszystkich obywateli».

[4]) Konstytucja 1791 r. tamże, art. 2.

[5]) 25 lat przyjęto nie dla tego, żeby ten właśnie wiek był rękojmią zupełnej dojrzałości umysłowej czynnego obywatela, ale dla tego że taki wiek pełnoletności znało prawo powszechne dawnej Francji.

[6]) Pogląd ten, że stanowisko służącego poniża obywatela i pozbawia wszelkiej niezależności, był nader rozpowszechniony w epoce Rewolucji. Siéyès, j. w. 37—38. „We wszystkich krajach prawo ustanawia pewne cechy charakterystyczne, bez których nie można być ani wyborcą, ani obranym... Czyż można dopuścić, aby służący, ktoś, co znajduje się w zależności od pana, cudzoziemiec nie naturalizowany, aby tacy ludzie figurowali pomiędzy przedstawicielami narodu? „W pierwszym projekcie warunek ten wyrażono tak: n'être pas de condition servile. Potym zaś zaproponowano: n'être pas dans un état de domesticité. Ale Pétion zauważył: „Przez wyraz domestique (*służący*) rozumiemy domowników — jako to: nauczycieli, sekretarzy, bibljotekarzy, a przez wyraz serviteur (sługa)

5) płacić w jakiejkolwiek miejscowości królestwa podatek bezpośredni, odpowiadający wartości najmniej trzech dni roboczych i przedstawić na dowód tego kwit; 6) być zapisanym w municypalności swego zamieszkania do listy gwardji narodowej; 7) złożyć przysięgę obywatelską. Od wykonywania praw czynnego obywatela byli wyłączeni pozostający pod sądem, uznani na mocy autentycznych dokumentów za upadłych, albo niewypłacalnych, którzy następnie nie udowodnili zaspokojenia wszystkich wierzycieli.

Jak już nadmieniłem, zbliża się to bardzo do zasad, które panowały na wyborach do Stanów gieneralnych. Rzeczywiście, do zebrań wyborczych Trzeciego Stanu w 1789 r. dopuszczono w parafjach, gminach, miastach i miasteczkach „wszystkich mieszkańców Trzeciego Stanu, urodzonych, lub naturalizowanych Francuzów, w wieku lat 25, zamieszkałych w danej miejscowości i zapisanych na liście opodatkowanych“ [1]). Dawny ten system przewidywał pośrednio też wyłączenie służby domowej; służba bowiem nie płaciła osobistego podatku, a tymczasem, chcąc mieć wstęp na zebranie wyborcze, koniecznie należało być zapisanym na liście osób, płacących podatek bezpośredni (taillables) [2]).

Nad jednym z warunków, postawionych przez Zgromadzenie Ustawodawcze musimy się zatrzymać: nad tym mianowicie, który wprowadzał, acz w bardzo złagodzonej formie, cenzus wyborczy, żądając, aby wyborca płacił pewien podatek bezpośredni. Podczas rozpraw oświetlano warunek ten rozmaicie. Jedni utrzymywali, że uiszczanie podatku winno być wymagane na zgromadzeniach prawy-

---

ludzi używanych do posług. Ci nie mogą być obrani, ale wyjątek ten nie powinien być rozszerzony i na służących domowników“. Wtedy artykuł został zredagowany w ten sposób, aby mógł się odnosić tylko do *usługi płatnej*. Mamy tu ciekawy rys obyczajów owej epoki.

[1]) Regulamin 24 stycznia 1789 r., art. 25.

[2]) D'Arbois de Jubainville, *L'administration des intendants d'après les Archives de l'Aube* str. 37.

borców tylko jako dowód należenia do danego okręgu; ubóstwo samo przez się nie stanowi przeszkody, więc opodatkowanie bez względu na wysokość starczy za tytuł do wykonania praw obywatelskich“ [1]). Dodawano, że proponowany środek ma jedynie na celu wyłączenie żebraków [2]). Inni natomiast twierdzili, że ograniczenie to miało na celu obdarzyć prawami politycznymi wyłącznie majętnych właścicieli [3]). W rzeczywistości, taki porządek rzeczy wypływał jaknajnaturalniej z poprzedzających go stosunków, o których wzmiankowałem powyżej. Najlepiej świadczy o tym okoliczność, że wysokość podatku odpowiadać miała wartości trzech dni roboczych; w ten sposób normowano za dawnych rządów podatek przemysłowy i pogłówne rzemieślników, rolników i rękodzielników [4]); w rzeczywistości nikt nie płacił podatku przewyższającego wartość trzech dni roboczych: konstytucja 1791 r. przedsięwzięła zresztą kroki, aby ocena ta nie była w różnych miejscowościach zbyt dowolną i zmienną [5]). Obywatele czynni byli tylko prawyborcami.

---

[1]) Legrand, posiedzenie 20 października 1789 r. *Réimpresion* j. w. II, 72.

[2]) Desmeuniers (22 października 1789 r.): „Nie domagając się opłaty pewnego podatku, dopuścimy do prawyborczych zgromadzeń żebraków, którzy nic nie płacą państwu. Czyż można zresztą mniemać, że przekupstwo nie będzie miało do nich dostępu? Wyłączenie biednych, o którym tyle mówiono, ma tylko drugorzędne znaczenie; będzie ono bodźcem do spółzawodnictwa rzemieślników“.

[3]) Tamże Dupont: „Ażeby być wyborcą, trzeba mieć własność, trzeba mieć zamieszkanie. Sprawy zarządu dotyczą własności, pomocy dla ubogich i t. d. Nikogo prócz właściciela sprawy takie nie obchodzą... tylko właściciele modą być wyborcami. Kto nie posiada własności, nie należy jeszcze do społeczeństwa, ale społeczeństwo istnieje dla niego.

[4]) D'Arbois de Jubainville, j. w. 31—47.

[5]) Tyt. III, ks. I, rozd. 2, art. 3: „Co sześć lat ciało Prawodawcze oznaczać będzie *minimum* i *maximum* wartości dziennej pracy, a administracja departamentu określać będzie wartość pracy w każdym okręgu“. Chapelier tak określał i oceniał ten podatek w swym raporcie o prawie petycji (9 maja 1791 r.): „Ponieważ wszyskie niemal podatki są bezpośrednie i ponieważ podatek odpowiadający robociźnie trzydniowej dotyla jest nieznaczny, że w najbogatszych okolicach nie sięga ponad trzy liwry, a w dwu trzecich Francji równa się 30 sous, — więc niema człowieka godnego nazwy obywatela, niema robotnika pozbawionego

Zbierali się oni na zgromadzeniach pierwszego stopnia, zwoływane w stolicy kantonu, w celu wyznaczenia pewnej określonej liczby wyborców, miarkowanej według zaludnienia okręgu. I w tym wypadku Zgromadzenie Ustawowawcze dochowało wierności poprzednim przykładom. Poczynając od XVI wieku, wybory deputowanych stanu trzeciego do Stanów gieneralnych zawsze były pośrednie. Dopiero Konstytuanta uprościła ten system, bo dawniej często bywały trzystopniowe wybory [1]). Zresztą w oczach Zgromadzenia wybory dwustopniowe były w zasadzie istotnym środkiem ostrożności przy wykonywaniu praw politycznych. Świadomie dążyło ono do ześrodkowania czynności wyborczych drugiego stopnia w rękach średniej, dostatniej klasy [2]). Aby móc zostać wyborcą drugiego stopnia, trzeba było posiadać pewien majątek na własność, lub ciągnąć zeń zyski, wynajmować albo dzierżawić majątek, z którego dochód bywał szacowany w tabelach podatkowych, stosownie do okoliczności, na sto, sto pięćdziesiąt, dwieście a nawet czterysta dni roboczych [3]). Natomiast, aby móc zostać obranym na przedstawiciela narodu do ciała prawodawczego, wystarczały kwalifikacje obywatela czynnego [4]).

---

talentu, fachu i innych środków, okrom rąk własnych, któryby nie mógł podołać opłacić tego podatku powszechnego, i nie był dumnym z tego, że go płaci".

[1]) Ob. mój *Cours* i t. d. 495.

[2]) Barnave na posiedzeniu 11 sierp. 1791 r.: «W średniej klasie winniśmy szukać wyborców; czy opłata podatku wartości dziesięciodniowej robocizny stanowi o należeniu do tej klasy i może zapewnić społeczności pewien stopień bezpieczeństwa? Panowie wprowadziliście zwyczaj, że wyborcy nie otrzymują pensji... Otóż ja powiadam, że wyborca niema odpowiedniego majątku, aby się obejść przez pewien czas bez pracy i ponieść koszta podróży na miejsce wyborów; musiałoby nastąpić jedno z trojga: albo wstrzymałby się od głosu, albo pobierałby pensję od państwa, albo wreszcie od tego, kto chce zostać obranym».

[3]) Konstytucja 1791, tyt. III, r. I, sek. 3, art. 7. Artykuł ten został uchwalony w sierpniu 1791 r., podczas rewizji rozmaitych poprzednio przyjętych uchwał konstytucyjnych. W prawie 22 grudnia 1789 (sek. I, art. 19), Zgromadzenie wymagało pierwotnie od uczestników zebrań prawyborczych tylko podatku, odpowiadającego miejscowej cenie dziesięciu dni pracy.

[4]) Konstytucja 1791 tyt. III, r. I, sek. 3, art. 3: „Wszyscy obywatele czynni bez względu na stan, zawód lub opodatkowanie, mogą być obrani na

W takich mniej więcej warunkach ukonstytuowało się Zgromadzenie Ustawodawcze[1]). To samo jednak Zgromadzenie, zwołując po 10 sierpnia konwencję narodową nie zawahało się zmienić tych warunków w obliczu nowych wyborów: po ostatnim przewrocie cała konstytucja 1791 r. była uznawana za nieważną. Zgromadzenie Prawodawcze dekretem z dnia 11—12 sierpnia 1792 r. utrzymało system dwustopniowych wyborów pośrednich, nakazując, aby wyborcy po dawnemu wyznaczani byli przez zgromadzenia prawyborców (art. 1). Zniosło jednak ograniczone prawo wyborcze, przekształcając je na głosowanie quasi-powszechne (art. 2). „Podział Francuzów na czynnych i biernych obywateli zostaje zniesiony; aby mieć wstęp na zebranie pierwszego stopnia, wystarczało odtąd być Francuzem, mieć lat 21, mieszkać przez rok jeden w pewnej miejscowości, żyjąc z własnych dochodów lub pracy i nie zajmować stanowiska służącego. Aby móc być obranym na deputowanego lub wyborcę, wystarczało (art. 3) czynić zadość tym samym warunkom, a nadto mieć lat 25 i „warunki obieralności, wymagane od wyborców lub przedsta-

---

przedstawicieli narodu". Ale podczas rewizji 1791 r. system, przyjęty pierwotnie przez Zgromadzenie, i w tym punkcie uległ poprawie. Pierwotnie bowiem Konstytuanta (na posiedzeniu 29 paźdz. 1789 r.) kandydatom do Ciała prawodawczego stawiała za warunek podatek jednej marki srebrnej. Ale przeciw temu warunkowi opinja publiczna gorąco protestowała. Jakoż w sierpniu 1791 zniesiono go po ożywionych a świetnych rozprawach. Wzamian zato utrudniono warunki obieralności dla wyborców drugiego stopnia.

[1]) Właściwie Zgromadzenie Prawodawcze zostało wybrane na mocy dekretu 22 grudnia 1789; w chwili bowiem, gdy Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło zwołanie zebrań prawyborców i wyborców celem utworzenia nowej legislatury (posiedzenie 27 i 28 maja 1791), Konstytucja nie była jeszcze ani ostatecznie uchwalona, ani gotowa. Zgromadzenie Ustawodawcze odwołało się poprostu do dekretu 22 grudnia 1789, w którym zmodyfikowało tylko niektóre przepisy drugorzędne. Pod dwoma zwłaszcza względami dekret ten odbiegał od konstytucji 1791 r. Czynił obieralnym na wyborcę drugiego stopnia każdego wyborcę, który płacił podatek wartości dziesięciu dni roboczych (art. 19); z drugiej strony nie dopuszczał do Zgromadzenia narodowego osób, nie płacących jednej marki srebrem podatku i nie mających żadnej posiadłości ziemskiej (art. 32).

wicieli nie mają zastosowania przy wyborach do konwencji narodowej".

Konwencja w pierwszym okresie swych prac konstytucyjnych, których owocem była ustawa 24 czerwca 1793 r. wystąpiła jako gorąca zwolenniczka powszechnego i bezpośredniego głosowania w sprawach politycznych. Condorcet w słynnej mowie wygłoszonej dnia 23 lutego 1793 r. przy przedstawianiu pierwszego projektu konstytucji, starał się rozumowo uzasadnić ten system. Wśród bezładnych rozpraw, jakie potym nastąpiły, zasadę powyższą ogłoszono za pewnik oczywisty. To też wcielono ją i do konstytucji 1793 r.[1]). Ustawa ta przyznała prawa wyborcze wszystkim Francuzom, mającym lat 21, a w pewnych warunkach nawet zamieszkałym we Francji (art. 4) cudzoziemcom w tym samym wieku. Od prawyborców żądała, aby mieszkali w kantonie 6 miesięcy (art. 11). Każdy sejmik wyborczy, przypadający na 39 — 40 tysięcy ludności, wyznaczał *bezpośrednio* jednego deputowanego (art. 23)[2]).

---

[1]) Sprawozdanie o konstytucji narodu francuskiego, złożone p. Hérault Séchelles'a na posiedzeniu 30 czerwca 1793. „Najpierw zwróciliśmy szczególną uwagę na zasadę przedstawicielstwa. Wiadomo, że oprzeć je na innej podstawie, krom zaludnienia, zwłaszcza w tak ludnej rzeczypospolitej, jak nasza, — nie można. Ta sprawa może się dziś wydawać wątpliwą chyba umysłom bogaczów, nawykłych do mierzenia siebie inną miarką, niż pozostałych ludzi. Wynika stąd, że przedstawicielstwo można wziąć tylko z łona narodu; inaczej reprezentować go nie można".

[2]) Rzecz szczególna, iż Konstytucja 1793 r. zachowała pośrednie, dwustopniowe wybory na urzędy w administracji i sądownictwie (art. 37). Oto, jak uzasadniło ten przepis sprawozdanie Hérault-Séchelles'a. „Niech z drugiej strony, nikt nam nie zarzuca, żeśmy zachowali zgromadzenie wyborcze, złożywszy tak zupełny hołd zwierzchnictwu ludu i jego prawu wyboru. Poczytywaliśmy za rzecz istotnie ważną przeprowadzić wydatną różnicę między przedstawicielstwem, od którego zawisły prawa i dekrety, słowem — losy Rzeczypospolitej, — i mianowaniem tych licznych urzędników publicznych, którym, z jednej strony, trzeba dać odczuć zależność w pochodzeniu władzy i funkcjach; z drugiej zaś, sam lud powinien uznać się za niezdolnego przeważnie do ich obioru — bądź dlatego, że w kantonach nie zna dostatecznej liczby zdolnych jednostek, bądź że czynności ich są złożone i różnorodne, bądź wreszcie dlatego, że policzenie ich głosów pochłaniałoby zbyt wiele drobiazgowej pracy".

Aliści konstytucja 24 czerwca 1793 r. nigdy nie weszła w życie. Zawiesiły ją dekrety 19 vendeimiaire'a i 14 frimair'ea II roku, wprowadzające rząd rewolucyjny aż do chwili zawarcia pokoju. Kiedy po Termidorze konwencja w III roku podjęła na nowo sprawy konstytucyjne, zdecydowała się ostatecznie, po dość długich próbach dopełnienia albo udoskonalenia konstytucji 1793 r., zaniechać przeróbek i uchwalić zupełnie nową ustawę: tą była konstytucja 5 fructidor'a III roku.

W materji prawa wyborczego, jak i w wielu innych, konstytucja III roku była powrotem do zasad przyjętych w r. 1791. Zaprowadziła ona ograniczone i pośrednie głosowanie na wyborach do obu nowoutworzonych zgromadzeń — Rady Pięciuset i Rady Starszych, rozszerzyła je tylko i zbliżyła niemal do powszechnego prawa wyborczego. Więc za obywatela francuskiego, t. j. obywatela czynnego, uznany został „każdy człowiek urodzony i zamieszkały we Francji, który po dojściu do lat 21, zapisał się do listy obywateli swego kantonu, mieszkał potym rok na terytorjum Rzplitej i *płacił jakikolwiek bezpośredni podatek gruntowy albo pogłówne*". Tym sposobem cenzus został sprowadzony do *minimum*, bo gdy wysokość jego nie była ściśle określona, starczyło płacenie *jakiegokolwiek* bezpośredniego podatku. Konstytucja dawała nawet niezawodną możność każdemu Francuzowi dopełnić tego warunku według własnego uznania. Zgodnie z art. 304 każdy niezapisany do listy bezpośrednio opodatkowanych miał „prawo udać się do urzędu municypalnego swej gminy i zapisać się na liście osób, uiszczających bezpośrednie podatki odpowiadające cenie trzydniowej robocizny rolnika w danej miejscowości". Prócz tego konstytucja III roku stawiała jeżeli nie na dziś, to na przyszłość inne jeszcze warunki zdobycia praw wyborczych, warunki, odpowiadające zupełnie nowemu porządkowi, opartemu zresztą na racjonalnych zasadach. Powiedziano tam (art. 16): „Młodzieńcy nie mogą być umieszczeni na listach obywateli (a to było niezbędnym warunkiem korzystania z praw po-

litycznych) o ile nie dowiodą swej piśmienności oraz znajomości jakiegoś mechanicznego rzemiosła. Praca ręczna rolnika należy do zawodów mechanicznych. Artykuł ten będzie stosowany, poczynając od XII roku Rzplitej. „Z wyjątkiem punktu 1, żądającego znajomości rzemiosła, w czym widać bezpośredni wpływ idei, rozwiniętych przez Rousseau'a w *Emilu*, — artykuł powołany otwierał drogę, na którą w sto lat niemal później, bo za dni naszych wstąpiły niektóre ludy Zachodu. Konstytucja III roku dopuszczała również pewną liczbę wypadków pozbawiania praw wyborczych lub przynajmniej możności korzystania z nich (art. 12 i 13). Tutaj należało: „stanowisko płatnego służącego, pozostającego przy osobie pana lub przy gospodarstwie". Zasada ta trzymała się stale od początku Rewolucji.

Obywatele czynni tworzyli w kantonie zgromadzenia prawyborców (tytuł III); na tych zebraniach prawem głosu cieszyli się wszyscy obywatele, którzy zyskali prawo zamieszkania (domicile), przebywając w kantonie przez rok jeden, a nie stracili tego prawa naskutek całorocznej nieobecności w kantonie (art. 17). Prawyborcy obierali wyborców, którzy znów na Zgromadzeniach wyborczych (tyt. III) wyznaczali członków obu Rad. Aby zostać wyborcą (drugiego stopnia), należało: podobnie jak w r. 1791 mieć lat 25 i udowodnić, że się posiada pewną własność, użytkuje z majątku, dzierżawi go lub wynajmuje (art. 35). Konstytucja III roku naogół powtórzyła z pewnemi pozorami raczej, niż istotnemi poprawkami, system wyborczy Zgromadzenia Ustawodawczego. Tak więc, jeśli pominąć przerwę w r. 1793, prawo wyborcze Rewolucji kształtowało się według jednej myśli.

Ośmnasty Brumaire'a i konsulat nadały mu inny kierunek. Sprawcami przewrotu byli, jak wiadomo, dwaj mężowie: w teorji Siéyès, w rzeczywistości praktycznej — Napoleon. Zresztą i ten okres, jak to zawsze bywa w dziejach, wiąże się ściśle z poprzednim i znajduje w nim wytłumaczenie. Od 1789 r. główną sprężyną polityki była zasada wyborcza; wprowadzano ją wszędzie, nietylko do organi-

zacji rządu, ale i do administracji, sądownictwa, a chwilowo nawet do armji. W zażartej walce stronnictw spaczono ją niebawem i pozbawiono mocy, a teraz musiała ona siłą fatalnej niemal reakcji ustąpić miejsca niezależnej a przemożnej władzy wykonawczej, wyznaczanej początkowo na długi przeciąg czasu, a następnie przekształconej w dziedziczną. Jednakże — i to zgodnie z prawami ewolucji — zasada wyborcza napozór istniała w dalszym ciągu, służąc za czczą etykietę formy rządu; z niej też pozornie wyprowadzała swe pochodzenie władza wykonawcza.

Tym razem za podstawę wzięto powszechne prawo wyborcze. Jakoż, według konstytucji 22 frimaire'a VIII roku (art. 2) za obywatela francuskiego, obywatela czynnego, miał być uważany każdy urodzony i zamieszkały we Francji człowiek, który po ukończeniu 21 lat kazał się wciągnąć do listy swego okręgu gminnego (arrondissement communal) i mieszkał następnie przez rok na terytorjum Rzplitej. Wszelkie ograniczenia cenzusowe zostały zniesione; odnośnie zaś do wypadków niezdolności prawnej albo czynów występnych, pociągających za sobą utratę prawa wyborczego lub zawieszających takowe chwilowo (art. 4,5), powtórzono wszystkie wypadki zamieszczone w konstytucji III roku; w ich liczbie znów spotykamy „stanowisko płatnego służącego przy osobie pana lub przy gospodarstwie".

Ale to szeroko rozpostarte prawo wyborcze, użyte za podstawę konstytucji miało znaczenie niewielkie i w dodatku tych pozorne. Wyborcy bowiem nie obierali już deputowanych, nie wyznaczali nawet wyborców drugiego stopnia, a układali tylko listę kandydatów, z pośród których senat albo pierwszy konsul dokonywał właściwego, ostatecznego wyboru[1]). Samo składanie list odbywało się po-

[1]) *Mém. du Ch. Pasquier*, I, 145: «Przyznawano również, że trzeba ograniczyć wybory ludowe. Aby osiągnąć ten cel, nie można było sobie wystawić nic lepszego, jak zgromadzenia prawyborcze, zgromadzenia kantonów, kolegja departamentowe i okręgowe, mające tylko władzę wyznaczania kandydatów, wśród których senat – zachowawca dokonywał wyboru».

średnio i przechodziło przez kilka stopni[1]), albo raczej składało się z całego szeregu wyborów stopniowych, dokonywanych przez członków rozmaitych zgromadzeń, zwanych wyborczemi. Art. 8 i nast. Konstytucji konsulatu głosiły: „Obywatele każdego okręgo okręgu gminnego, głosując, wybierają z pośród siebie ludzi, których uznają za najzdolniejszych do prowadzenia spraw publicznych". W ten sposób powstaje lista mężów zaufania, których ilość równa się dziesiątej części wszystkich obywateli, posiadających prawo do udziału w układaniu listy. „Z tej pierwszej listy gminnej mają być wybierani urzędnicy danego okręgu. Obywatele, zapisani na listach gminnych pewnego departamentu, również wybierają z pośród siebie dziesiątą część. Tak powstaje druga lista, zwana listą departamentalną, z której mają być powoływani urzędnicy departamentu. Obywatele, zapisani na liście departamentalnej podobnież wydzielają z pośród siebie dziesiątą część i powstaje trzecia lista obywateli danego departamentu, którzy mogą być powołani na publiczne godności narodowe". Wszystkie ułożone w ten sposób w departamentach listy odsyłano do Senatu; połączone razem, tworzyły one listę narodową (art. 19). Z listy narodowej Senat wybierał (art. 20) prawodawców (członków ciała prawodawczego), trybunów (członków Trybunatu), konsulów, sędziów trybunału kasacyjnego i komisarzy do rachunkowości państwowej. Co trzy lata listy były przeglądane przez osoby uczestniczące w ich układaniu (art. 10 i nast.). Osoby te nietylko wypełniały braki, ale mogły nadto absolutną większością głosów wykreślić z listy nazwiska osób, zapisanych poprzednio. W tym harmonijnie zbudowanym systemie kółek tak dobrze do siebie dopasowanych, poznajemy zręczną rękę Siéyèsa, — ale odnajdujemy też właściwą mu niepraktyczność, ilekroć zachodziła potrzeba nie wydawania sądu o ludziach, a urządzania instytucji. Zarazem zasada wyborcza została doprowa-

---

[1]) Z wyjątkiem kandydatów na godności publiczne w samym okręgu.

dzona do ostatecznego upadku; ani przedtym ani potym od r. 1789 aż do naszych dni nie zaznała ona gorszego losu. Wraz z powstaniem konsulatu dożywotniego dało się nawet zauważyć pewne jej podźwignięcie. W senatusconsultum 16 termidora X r. Napoleon nie wyrzekał się oczywiście tego, co stanowiło o mocy praktycznej systemu, t. j. mianowania przez Senat członków Trybunatu i ciała prawodawczego, ale odrzucił złożone i prawie dziecinne postępowanie przy układaniu list zaufania i obieralności. Obywatelom czynnym nie zwrócił prawa wyborczego, ale nadał im rzeczywiste, acz zaopatrzone w tysiączne omówienia prawo przedstawiania kandydatów[1]).

Senatusconsultum 16 termidora X r. ustanowiło trzy rodzaje zgromadzeń wyborczych. Do jednych, *zgromadzeń prawyborców kantonu* należeli bez żadnych ograniczeń cenzusowych wszyscy Francuzi, zamieszkali w kantonie i korzystający z praw obywatelstwa; przez takie zgromadzenia kantonalne wybierane były kolegja *okręgowe i departamentowe*; te znów przedstawiały kandydatów, z pośród których senat miał wybierać członków zgromadzeń przedstawicielskich. Pozornie były to wybory dwustopniowe, zredukowane do prawa przedstawiania kandydatów; w rzeczywistości był to zupełnie inny system, bardziej złożony a jeszcze mniej liberalny[2]).

---

[1]) W Senacie większość krzeseł została przedtym (art. 24) obsadzona p. Siéyèsa i Rogera Ducos, pierwszych członków jego, mianowanych przez samą Konstytucję i przydanych do boku trzem konsulom. Później senat dokompletował siebie drogą kooptacji. Nadal miał wyznaczać swych członków z pośród trzech nazwisk, wymienionych na liście, a proponowanych — jedno przez ciało prawodawcze, drugie przez trybunat, trzecie — przez pierwszego konsula (art. 16); jeżeli trzy te władze wyznaczały tego samego kandydata, senat musiał go przyjąć.

[2]) System wyborczy, wprowadzony przez Konstytucję VIII roku funkcjonował tylko raz jeden. Bo zanim jeszcze została sporządzona choćby jedna lista zaufania, od pierwszych dni nivôse'a r. VIII Senat, najwcześniej ukonstytuowany, wprost wyznaczał członków trybunatu i ciała prawodawczego. Konstytucja zaś stanowiła, że pierwsze odnowienie trybunatu i ciała prawodawczego (ma-

Przedewszystkim bowiem członkowie, obrani przez zgromadzenia kantonalne do kolegjów wyborczych okręgowych i departamentowych, otrzymali władzę dożywotnią (art. 20). Odwołać ich mogło kollegjum, do którego należeli, w bardzo rzadkich wypadkach i to większością $^3/_4$ głosów (art. 21). Pierwszy konsul miał prawo dodać im stosownie do okoliczności, dziesięciu lub dwudziestu członków (art. 27), upatrzonych z pośród pewnych kategorji obywateli. Członków wreszcie, obieranych do kolegjów wyborczych departamentowych mogły zgromadzenia kantonalne wyznaczać jedynie z pośród (art. 25) „sześciuset obywateli departamentu, uiszczających największe podatki gruntowe, od ruchomości, artykułów spożywczych albo za patenta".

Okręgowe i departamentowe kolegja wyborcze pełniły funkcje wspólne i specjalne. Każde kolegjum okręgowe (art. 29) przedstawiało na każdym zebraniu „dwu obywateli do umieszczenia na liście, z której mieli być wybrani członkowie Trybunatu". Kolegjum departamentu przedstawiało na każdym zebraniu (art. 31) po dwu obywateli celem utworzenia listy, z której mieli być wybrani członkowie Senatu". Nakoniec każde z okręgowych i departamentowych kolegjów polecało (art. 32) po „dwu obywateli, zamieszkałych w departamencie, z których układano listy kandydatów na wybory do ciała wyborczego"; przedsięwzięto też środki ostrożności, aby kolegja departamentów nie porozumiewały się co do osoby kandydata i w ten sposób nie decydowały z góry o wyborze Senatu[1]).

---

jących odnawiać co rok $^1/_5$ swego personelu) nastąpi w r. X (art. 38); z drugiej strony przepisała ona (art. 14), aby pierwsze listy zaufania zostały ułożone w ciągu roku X. Wynikło stąd to, że senat, powstały z wyborów, w miesiącu ventôse X r. wyznaczył $^4/_5$ członków trybuuatu i ciała prawodawczego, pozwalając im nadal sprawować swe czynności; w ten sposób usunął wszystkich pozostałych i obrał według listy narodowej ich następców; ob. *Bucher et Roux* j. w. XXVIII, 308, 397.

[1]) Pomiędzy systemem wyborczym r. VIII i systemem r. X pod jednym względem istniała dość głęboka różnica, dotycząca składu ciała prawodaw-

Pierwsze cesarstwo zachowało system powyższy z bardzo niewielkimi uzupełnieniami i najważniejsze polegało na tym, że członkowie legji honorowej z samego prawa należeli do okręgowego albo departamentowego kollegjum wyborczego — zależnie od stopnia orderu[1]). Sam Senat który w dalszym ciągu wybierał członków Ciała Prawodawczego i Trybunatu (dopóki ten istniał), był uzupełniany według nowego systemu. Prócz francuskich książąt krwi i najprzedniejszych dostojników cesarstwa należało doń 80 członków, reprezentujących dawny jego personel i mianowanych przez samo zgromadzenie z pośród kandydatów, których wybierał cesarz z list ułożonych przez kollegja wyborcze departamentów; — oraz wszyscy obywatele, których cesarz uznał za właściwe podnieść do godności senatora"[2]).

Taki był system wyborczy za Konsulatu i pierwszego cesarstwa. Okoliczności dziejowe, rozczarowanie i obojętność dla wolności politycznej pozwoliły mu powstać i wegietować, ale na to złożyły się może i inne zasadnicze przyczyny, a mianowicie system wyborów dwustopniowych,

---

czego. Gdy za podstawę wzięto listę narodową, mającą jednoczyć w sobie notablów wszystkich departamentów, z której Senat umiał (w zasadzie) wybierać dowolnie członków legislatury, w rzeczywistości nie było już osobnego przedstawicielstwa departamentowego. Z całą słusznością twierdzić to można o trybunacie; co do ciała zaś prawodawczego art. 31 konstytucji VIII r. głosił, że „miał tam się zawsze znajdować conajmniej jeden obywatel z każdego departamentu Rzplitej". W systemie X roku, przeciwnie, członkowie ciała prawodawczego są podzieleni podług departamentów, stosownie do znaczenia tychże, i tylko dla wyznaczenia deputowanych departamentu kolegja okręgowe i departamentowe mogą czynić przedstawienia. Odtąd ciało prawodawcze mogło przybrać nadane mu później miano izby deputowanych departamentów". Słynny w swoim czasie urzędowy artykuł *Monteur'a* z d. 15 grudnia 1808 r. zawierał takie orzeczenie: «Niesłusznie tak zwane ciało prawodawcze powinnoby się nazywać radą prawodawczą, nie może bowiem wydawać praw, niemając władzy proponować ich. Otóż rada prawodawcza jestto zjednoczenie mandatarjuszów kolegjów wyborczych. Daje się im nazwę deputowanych departamentów, ponieważ departamenty mianują ich».

[1]) Senatusconsultum 28 floréala r. XII, art. 99.

[2]) j. w. art. 57.

wprowadzony przez Zgromadzenie ustawodawcze, a przyjęty przez Konwencję w r. III. Wyborcy drugiego stopnia tworzyli w każdym departamencie prawdziwe ciało polityczne; tym sposobem wcześnie przyzwyczajano się do tego, że przedstawicieli wybierało nie ciało wyborcze, a inne zgromadzenie.

Wraz z Restauracją karta 1814 r. sprowadziła przekształcenie w dwu kierunkach. Z jednej strony, polityczne prawo wyborcze zamknięte zostało w ciasnych granicach; z drugiej — przez wybory do izby deputowanych odzyskało ono swe realne znaczenie. Skończyła się komedja wyborcza, grana od VIII roku; wyborcy obierali deputowanych bezpośrednio. Wyraźnie nie wspominała o tym karta[1]). Ale tak postanowiło prawo 5 lutego 1817 r.[2]). Według art. 40 karty, aby być wyborcą należało zadość czynić wymaganiom nader wysokiego cenzusu: płacić podatek bezpośredni w ilości 500 fr. i liczyć lat 30. Cenzus obieralności został podniesiony do 1000 fr. bezpośredniego podatku (art. 39); nie mógł też deputowany liczyć mniej niż 40 lat skończonych. Zresztą, gdyby w departamencie nie znalazło się pięćdziesięciu osób w wieku wyżej czterdziestki, podległych stopie podatkowej, to do listy mieli być wciągani mieszkańcy, najwyżej po nich opodatkowani, aż póki liczba 50 nie zostanie skompletowana (art. 40); obiorowi mogły podlegać tylko osoby umieszczone na liście. Był to nowy kierunek w politycznym prawie wyborczym chciano złożyć je całkowicie w ręce klas zamożnych, przeważnie — w ręce wielkich właścicieli ziemskich. Pierw-

---

[1]) Art. 35 orzekał poprostu: «Izba deputowanych składać się będzie z deputownych, obranych przez kolegja wyborcze, których organizacja zostanie opisana w ustawach». Art. 40 określał wyborców cenzusowych „biorących udział w wyznaczaniu deputowanych. Restauracja też z początku utrzymała kolegja wyborcze Cesarstwa, rozszerzając ich władzę; kolegja okręgowe przedstawiały departamentowym kandydatów do obioru na deputowanych.

[2]) Art. 7: «W każdym departamencie jest jedno kolegjum wyborcze; składa się ono ze wszystkich wyborców departamentu, z pośród których *wprost wyznacza* deputowanych do Izby».

szą nawet myślą redaktorów karty było brać w rachubę przy oznaczaniu cenzusu wyborczego tylko podatek gruntowy i tylko w drodze ustępstw zaliczono do warunków cenzusu inne podatki bezpośrednie[1]). Niebawem też ustawa 29 czerwca 1820 r. nie omieszkała wprowadzić w tym samym duchu poprawkę, zwaną *głosowaniem podwójnym*. Stanowiła ona dla obioru deputowanych dwa rodzaje kollegjów wybornych: 1-o kollegja okręgowe, ogarniające wszystkich uznanych przez Kartę i zamieszkałych w okręgu wyborców cenzusowych; każde takie kollegjum stawiało jednego deputowanego (art. 1 i 2); 2-o kollegja departamentowe, „złożone z najwyżej opodatkowanych wyborców w liczbie odpowiadającej czwartej części ogółu wyborców danego departamentu"; pomiędzy temi kollegjami podzielono mandaty 172 nowych deputowanych. Niektóre tylko, najdrobniejsze departamenty zachowywały dawny system, łącząc wszystkich wyborców w jednym kollegjum departamentalnym. Według tej kombinacji najwyżej opodatkowani wyborcy każdego departamentu w liczbie $^1/_4$ części ogółu głosowali dwukrotnie: raz w kollegjum okręgowym, potym — w departamentowym; w tym ostatnim wotum ich nabierało szczególnej doniosłości wobec braku równoważącego wpływu mniej obciążonych wyborców. Jestto zresztą jedyny wypadek zastosowania we Francji *systemu wielogłosowego* (vote plural), który nieco niżej spotkamy w ustawodawstwie innych krajów.

Rewolucja 1830 r. utrzymała system cenzusowy, łagodząc go jednak i nadając przez to inny charakter. Teraz już nie wielkiej własności ziemskiej, a klasie średniej, zamożnemu mieszczaństwu, chciała konstytucja zapewnić ko-

---

[1]) Duvergier de Hauranne, j. w. II, 171: «Panowie Chabaud-Latour, Garnier i Duhamel z niemałym trudem dopięli tego, aby nie tylko podatek gruntowy skorzystał na cenzusie wyborczym, lecz aby ten sam przywilej przysługiwał podatkowi pogłównemu i od ruchomości. Bądźcobądź, wniosek ten uzyskał moc prawną przez zastąpienie wyrazów *contribution foncière* terminem *contribution directe*, nikt tylko nie pomyślał o patentach. «Gdyby o tym pomyślano, mówi Beugnot, poprawka nigdy nie zostałaby przyjęta».

rzystanie z praw politycznych. Sama przejrzana Karta 1830 r. nie określiła ani cenzusu wyborczego ani cenzusu obieralności. Głosiła ona tylko, że wyborca winien mieć nie mniej jak 25 lat, (art. 34) a kandydat na deputowanego — przynajmniej trzydzieści (art. 32). Resztę pozostawiła decyzji specjalnych ustaw, zapowiadając w krótkim czasie (art. 69, § 9) wydanie ustawy wyborczej, mającej «znieść system wielogłosowy oraz ustalić warunki głosu i obieralności". Zapowiedziane prawo, datowane z d. 19 kwietnia 1831 r. dało pochop do ożywionych rozpraw w prasie i w izbach. Zniżyło cenzus wyborczy do 200 franków podatków prostych (art. 1), a dla niektórych kategorji osób ze względu na ich szczególne stanowisko — do stu franków[1]). Cenzus obieralności spadł na 500 franków bezpośredniego poboru (art. 59). Wszelkie głosowanie podwójne zostało zniesione, obiór deputowanych odbywał się w okręgach, wyznaczających po jednym deputowanym.

Prawo 1831 r. miało pozostać ostatnim w tej kwestji słowem monarchji lipcowej; ono też miało stanowić o jej chronicznej niemocy i przyśpieszyło ostateczne przesilenie, które sprowadziło upadek monarchji. Bo rowolucja 1830 r. była w znacznym stopniu czynnikiem przebudzenia się tego ducha, co ożywiał pierwszą rewolucję i pierwsze cesarstwo: zamiłowanie równości górowało nad polityczną swobodą. Kwestja reformy wyborczej w kierunku rozszerzenia prawa głosu niezwłocznie znalazła się na porządku dziennym; partja demokratyczna perjodycznie wysuwała ją na pierwszy plan, śląc do izb petycje i wnosząc za pomocą inicjatywy parlamentarnej projekty prawodawcze. W tym kształcie projekty *reformy wyborczej* zazwyczaj

---

[1]) Art. 3: „Prócz tego wyborcami są uiszczający sto franków bezpośrednich podatków 1-o członkowie i korespondenci Instytutu; 2-o oficerowie armji lądowej i morskiej, pobierający conajmniej 1200 franków emerytury, którzy dowiedli rzeczywistego zamieszkania w okręgu gminnym przez 3 lata. Oficerowie-emeryci mogą zaliczyć do wymaganych powyżej 1200 franków pensję, którą pobierają, jako członkowie legji honorowej".

przybierały charakter umiarkowany. Najczęściej proponowano t. zw. *uzupełnienie zdolności (adjonction des capacités)* wyborców cenzusowych; rozumiano przez to osoby, zapisane na ówczesnej liście przysięgłych w sądach karnych ze względu na ich zawodowe wykształcenie. Ale takie wnioski zawsze spotykały się z nieugiętym oporem i bezwzględną odmową rządu. W maju 1840 r. Thiers, podówczas prezydent rady odrzucił wszelką reformę wyborczą[1]), i prowadzona na rzecz reformy agitacja bankietowa pozostała bezowocną[2]). W lutym 1842 r. zwalczał ją Guizot, odpowiadając na mowy Lamartine'a i Dufaure'a[3]). Niewzruszony w swym oporze, odrzucił Guizot 26 marca 1847 w izbie deputowanych nader skromny wniosek Duvergier de Hauranne'a i wygłosił przepowiednię, której niebawem fakty kłam zadały: „Nie nadejdzie nigdy dzień głosowania powszechnego. Nie nadejdzie ten dzień, kiedy wszystkie stworzenia ludzkie można będzie powołać do korzystania z praw politycznych“[4]). Nareszcie dla celów reformy wyborczej zorganizowano nową kampanję bankietową 1847 r., która miała zakończyć się przewrotem lutowym[5]). Powszechne prawo wyborcze, ogłoszone przez Rząd tymczasowy przed wyborami do Zgromadzenia Ustawodawczego[6]), wciągnięte następnie do Konstytucii 1848 r. i opracowane w ustawie wyborczej 15 marca 1849 r. nieodwołalnie zapanowało odtąd w urządzeniach francuskich. Zgromadzenie prawodawcze spróbowało jeszcze ograniczyć je prawem 31 maja 1850. Drogą prostą prawodawca nie mógł tego dopiąć, bo kon-

---

[1]) Na posiedzeniu 16 marca Thiers zgodnie z czystą doktryną angielską, wygłosił zasadę zwierzchnictwa nie narodu, a króla i izb: «W języku konstytucyjnym zwierzchnictwo narodu znaczy tyle co zwierzchnictwo narodu zapomocą prawidłowego głosowania. Innego zwierzchnictwa narodu nieznam».

[2]) Thureau-Dangin, j. w. IV, 81.

[3]) Tamże V, 54.

[4]) *Histoire de mon temps*, V, 383.

[5]) Thureau-Daugin, j. w. VII, 78, 394.

[6]) Dekret 5 marca 1848 r.

stytucja gwarantowała powszechne głosowanie na wyborach; użyto więc subtelnego wykrętu prawnego. Konstytucja nie określała warunków miejsca zamieszkania, koniecznych do korzystania z praw wyborczych, i pośrednio (implicite) pozostawiła je do decyzji prawodawcy; prawo 15 marca 1849 r. ustanowiło sześciomiesięczny termin zamieszkania w kantonie[1]). Stosując się do życzeń większości zgromadzenia[2]), rząd zaproponował trzyletni termin zamieszkania w danej gminie lub kantonie (art. 1); zamieszkanie to w zasadzie winno być poświadczone (pomijając niektóre wyjątkowe wypadki) przez wciągnienie wyborcy na listę pogłównego poboru albo na listę naturalnej powinności drogowej[3]). Zresztą wyłuszczenie motywów świadczyć miało o najzupełniejszym poszanowaniu konstytucji[4]). Projekt ten wywołał gorące rozprawy, powstawano nań, jako na niekonstytucyjny i niebezpieczny; pomimo to został uchwalony. Był to krok jaknajniepopularniejszy i najnierozsądniejszy. Zbywało mu na szczerości; zdawało się, że jest skierowany głównie przeciw wyborcom z pośród robotników miejskich. Atoli Ludwik Napoleon, który za pośrednictwem ministerjum sam zaprojektował ustawę, zniósł ją dekretem

---

[1]) Patrz wyżej str. 262.

[2]) Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République* str. 287 i nast.

[3]) Ar. 3. «Za dowód miejsca zamieszkania wyborcy służy: 1-o zapisanie na liście podatku pogłównego albo osobiste zapisanie się na liście osób, podległych naturalnej powinności drogowej; 2-o oświadczenie ojca, matki, teścia, teściowej lub innych wstępnych, zamieszkałych w kantonie od lat trzech odnośnie do synów, zięciów, wnuków i innych zstępnych pełnoletnich, mieszkających w domu rodzicielskim i nie wciągniętych do listy podatku pogłównego na mocy art. 12 prawa 24 kwietnia 1832 r.; 3-o takież oświadczenie majstrów i panów co do osób pełnoletnich, pełniących u nich służbę albo pracujących, o ile osoby te mieszkają w tymsamym domu, co majster lub pan albo też w zabudowaniach przedsiębiorstwa».

[4]) «Szanować należy zarówno literę, jak i ducha konstytucji; niewolno jej ani przekraczać ani omijać; ale prawodawca może i powinien w sposób legalny, z powagą spożytkowywać prawa, nadane mu przez tę konstytucję dla obrony zagrożonego społeczeństwa».

2 grudnia 1851, dokonywując zarazem zamachu stanu[1]); przywrócone w ten sposób powszechne prawo wyborcze nie było już przedmiotem zamachów dla późniejszego prawodawstwa.

Zbadaliśmy historję politycznego prawa wyborczego we Francji: zaznaczmy teraz ważniejsze jego przejawy w prawodawstwie innych krajów.

V.

Widzieliśmy, jak we Francji prawodawstwo od r. 1789 znajdowało się w stanie ciągłego wahania, to zbliżając się do powszechnego prawa wyborczego, to oddalając się odeń; aż wreszcie zajęło stanowisko niewzruszone, W wielkiej demokracji północno-amerykańskiej podobna ewolucja doprowadziła do takiego samego wyniku; tam jednak szła ona drogą prostą, nie cofając się wstecz, a wciąż krocząc naprzód, Kiedy powstała Rzplita Stanów Zjednoczonych, konstytucje poszczególnych Stanów, które określają zarówno prawo wyborcze wewnątrz jak i do federalnej izby przedstawicieli, naogół trzymały się systemu cenzusowego[2]). Wymagały one od wyborcy albo posiadania określonej własności, i to nieraz ziemskiej, albo płacenia pewnych podatków. Ale stopniowo ograniczenia te znoszono, i obecnie pozostały już zaledwie nieliczne ślady. Bryce stwierdził, co następuje:

„Powszechne prawo wyborcze dorosłych ustaliło się we wszystkich niemal stanach. Niezdolnością dotknięci są tylko ludzie, skazani za przestępstwo (włączając tu prze-

---

[1]) Prezydent Rzplitej stanowi: Art. 1. Zgromadzenie narodowe zostaje rozwiązane; — Art. 2. Przywrócone zostaje głosowanie powszechne. Znosi się prawo 31 maja.

[2]) Por. wżej str. 266.

kupstwo i wielożeństwo) oraz pobierający wsparcie na mocy prawa o ubogich. Wyjątki te ittnieją niemal we wszystkich Stanach, w ośmiu zaś żaden ubogi nie ma prawa głosu. Niegdyś w wielu stanach wymagano pewnego cenzusu wyborczego, a w Rhode Island jeszcze w r. 1888 żądano, aby obywatele, urodzeni poza granicami unji, chcąc stać się wyborcami, posiadali nieruchomość wartości 134 dolarow albo płacili podatek w ilości jednego dolara. Pięć innych stanów (Delaware, Pensylwanja, Massachusetts, Tennessee i Mississipi) wymagają, aby wyborca płacił pewien podatek na rzecz stanu lub hrabstwa (w Tennessee i Massachusetts nazywa się to *podatkiem wyborczym*, poll-tax); jeżeli wszakże sam płacić nie może, czyni to zań jego partja, wskutek czego ograniczenie jest bezsilnym. Massachusetts żąda, aby wyborca umiał czytać konstytucję po angielsku i napisać swe nazwisko (poprawka 1857 r.), Connecticut — aby umiał odczytać jakąkolwiek część konstytucji lub ustaw i prowadził moralne życie[1]) (poprawki 1855 i 1845 r.). Powyższy dowód wykształcenia niema wielkiej wagi już dlatego, że w tych dwu stanach niepiśmiennych jest mało, a po wydaniu nowych praw o głosowaniu stanie się prawie bezużytecznym... Mississipi posiada przepis, aby każdy, kto chce być wpisanym na rejestr «umiał czytać część konstytucji, rozumiał czytaną przez kogo innego i potrafił ją należycie tłumaczyć» (konst. 1890 r.)[2]);

---

[1]) Angielski tekst Bryce'a brzmi: *to sustain a good moral character*, co tłumacz francuski, Lestang (II, str. 100) niedość ściśle oddaje przez: «qu'il soit honorable».

[2]) Bryce, II, 100: Ostatnie wyrazy Bryce zaopatrzył w odsyłacz: «Tłumaczyć należy ten szczególny przepis jak następuje: chodzi o usunięcie niepiśmiennych murzynów oraz o dopuszczenie niepiśmiennych białych. Jakoż rezultat ten osiągnięto, i chociaż sprzeciwia się on duchowi piętnastej poprawki do konstytucji związkowej (która zabrania stanom odmawiać komuś prawa głosu ze względu na rasę, barwę lub poprzedni stan niewolnictwa), dla Mississipi jesto najlepszym rozwiązaniem trudnego pytania». Zaznaczony przez Bryce'a ruch ku pozbawieniu murzynów prawa głosu przez postawienie im warunków trudnych do zaspokojenia, choć napozór niedotyczących ich specjalnie, zdaje się szerzyć w stanach połud-

wymaga się też, aby wyborca przez pewien czas mieszkał w stanie albo w okręgu, gdzie zamierza głosować; termin tego pobytu, nader zmienny w rozlicznych stanach, jest zazwyczaj bardzo krótki".

Od tego czasu obraz nie uległ znacznym zmianom; tryumf głosowania powszechnego utwierdził się tylko w dalszym ciągu. Zdradza się tylko jawna dążność do pozbawienia praw wyborczych nieumiejących czytać i pisać[1]). Ta, jak ją nazywają *kwalifikacja inteligiencji* (intelligence qualification) została przyjęta lub proponowana w Kalifornji, Wyomingu i Luizjanie[2]). Nie należy zapominać, że prawie we wszystkich stanach takie poprawki konstytucyjne bywają poddawane głosowaniu ciała wyborczego, które w ten sposób samo siebie ogranicza.

Ogarniając teraz rzutem oka cały ląd Europy oprócz Francji, niezwłocznie dostrzegamy dwa nader wyraźne a doniosłe fakty.

Najpierw, że głosowanie powszechne zdobyło już sobie bardzo rozległe pole. Funkcjonuje w pełni siły w Związku szwajcarskim, tak w głosowaniach kantonalnych jak i związkowych. W Grecji wprowadziła je konstytucja

---

niowych. Ob. *Political science quarterly*, 1899, 369: «Co do poprawek do konstytucji, któremi legislaturom wypadło się zająć w bieżącym okresie, najważniejsze mają na celu *disfranchisement* murzynów na południu. Legislatura Karoliny Północnej uchwaliła poprawki, zapożyczone z nowej konstytucji Luizjany, o warunkach wykształcenia, majątku i cenzusu (*poll-tax*), czyniąc wyjątek tylko dla tych, co mieli prawo głosu przed 1 stycznia 1867 r. tudzież wszystkich ich potomków. Podobne zarządzenia omawiano w legislaturze Alabamy». Wspomniany wyjątek wywołuje żądany skutek, t. j. obostrza wymagania względem murzynów, ale wydaje się nawskroś niekonstytucyjnym. Jeżeli wymagania są powszechne i stosują się do wszystkich, bądź co bądź jest rzeczą ciekawą widzieć powrót warunków cenzusowych, jako oręż obronny przeciwko murzynom.

[1]) Wprawdzie warunek ten często skierowywany bywa przeciw naturalizowanym cudzoziemcom murzynom, jak to widać z poprzedniego odnośnika. Zwykle wymaga on, aby wyborca umiał czytać po angielsku i podpisać się nazwiskiem.

[2]) *Political science quarterly* 1898, str. 17, oraz *Record of political events, passim.*

1864 r.[1]). Wprowadzone w Hiszpanji po raz pierwszy przez krótkotrwałą konstytucję 1869 r., zniesione następnie w r. 1877, wróciło w ustawie z 26 czerwca 1890 r.[2]). Powszechne lub prawie powszechne prawo wyborcze uznała konstytucja duńska na wyborach do izby niższej (Folkething); w unormowaniu szczegółów ustawa ta jednemi rysami przypomina francuskie konstytucje rewolucyjne, innemi — niektóre przepisy amerykańskie[3]). Rzecz godna uwagi, że bezpośrednie powszechne prawo wyborcze przyjęła również konstytucja Cesarstwa Niemieckiego 16 kwietnia 1871 r. przy wyborach do Sejmu Rzeszy (Reichstag)[4]). Pod tym względem okazała się ona śmielszą i liberalniejszą od konstytucji większości poszczególnych państw, należących do Rzeszy[5]). Jeżeli bowiem te ostatnie często dopuszczają powszechne głosowanie, to jedynie pod postacią wyborów pośrednich; albo też miarkują jego znaczenie, dając na wyborach poselskich przewagę właścicielom ziemskim i najwyżej opodatkowanym obywatelom, zgrupowanym w osobne kollegja. Nie trudno zresztą doszukać się przyczyny takiej odwagi. Powszechne prawo wyborcze jest największą siłą polityczną naszej epoki, do niego też odwołali się twórcy cesarstwa, chcąc zrównoważyć i w ra-

---

[1]) Art. 66; Dareste, *Les Constitutions modernes*, II, 289 prawo 5 (17) grudnia 1877, art. 4; *An. de leg. étr.* 1878, 707.

[2]) tamże 1891, 418.

[3]) Konstytucja przejrzana 1866 r. (Dareste, *Les Constitutions modernes* II, 9), art. 30: „Wyborcą do Folkethingu jest każdy poddany królestwa, cieszący się dobrą sławą i mający skończone 30 lat, ile że nie jest w służbie u osoby prywatnej, nie mając własnego gospodarstwa, b) nie pobiera i nie pobierał wsparcia od dobroczynności publicznej, którego nie zwrócił lub które mu zostało darowane; c) nie jest pozbawiony prawa rozporządzania swym majątkiem; d) od roku nie posiadał stałego zamieszkania w okręgu wyborczym albo w mieście, w którym znajduje się w chwili wyborów".

[4]) Art. 20; Dareste j. w. I, 160: „Parlament jest obierany za pomocą głosowania powszechnego, bezpośredniego i tajnego".

[5]) Ob. zwłaszcza konstytucje pruską, badeńską, sasko-wejmarską, wirtemberską, bawarską i saską.

zie potrzeby poskromić inną potęgę, której wpływ groził trwałości ich dzieła: duch partykularyzmu mógł wywołać rozbrat wśród poszczególnych państw nowego związku[1]). Głosowanie powszechne, jednoczące w życiu politycznym wszystkich obywateli cesarstwa, wydało się twórcom tegoż jedynym sposobem utrzymania osiągniętej jedności. — Nakoniec Belgja po rewizji konstytucji, trwającej całe 11 miesięcy, przyjęła 25 września 1893 r. powszechne prawo wyborcze[2]), uszczupliła jednak jego doniosłość dwoma środkami. Z jednej strony, podobnie jak francuska konstytucja 1791 r., nadaje ona prawo głosu dopiero po dojściu do 25 lat. Z drugiej — wprowadza system wielogłosowy. Jeżeli każdy dwudziestopięcioletni obywatel posiada jeden głos, to wielu może mieć po parę głosów. Nowy 47 art. konstytucji belgijskiej, przyznając prawo głosu każdemu obywatelowi, mającemu skończone 25 lat i mieszkającemu w gminie conajmniej od roku, obdarza jeszcze głosem dodatkowym ludzi powyżej 35 lat wieku, którzy opłacają podatki i są ojcami rodzin, — oraz właścicieli pewnego majątku; nadaje dwa głosy dodatkowe osobom, mającym dowody wykształcenia wyższego albo średniego wyższego stopnia. Nikt jednak nie może skupić w swym ręku więcej nad trzy głosy. Ten nader złożony systemat wspiera się na zasadzie, mającej zdecydowanych zwolenników[3]).

---

[1]) Albert Sorel, *La vieille Allemagne et le nouvel Empire* (*Temps* z d. 10 kwietnia 1890 r.) „Niewiele jest środków, zdatnych do stworzenia siły narodowej, niezależnej od dynastji oraz państw i wyższej nad nie. Organizator cesarstwa nie miał wyboru. Chcąc niechcąc, musiał dać Niemcom za jednym zamachem powszechne prawo wyborcze i parlament".

[2]) Art. 47 konstytucji 1831 r. nadawał prawo wyborcze tylko obywatelom, uiszczającym cenzus, określony przez ustawę wyborczą; cenzus ten, jak opiewała konstytucja, nie mógł przenosić 100 florenów bezpośredniego podatku ani spadać poniżej 20 florenów".

[3]) Ob. dalej str. 297, 298. Por. Arthur Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne*, 239. W „Korespondencji" Flauberta (IV serja, 1893, 82) czytamy następujący ciekawy ustęp listu, pisanego do J. Sand w r. 1879: „Zdaniem moim, każdy najniżej nawet stojący człowiek ma prawo głosu — własnego,

O ile kojarzy głosy dodatkowe nie z płaceniem podatków i nie z posiadaniem majątku, a z wykształceniem, może się wydawać dokładnym zastosowaniem zasady, na której ugruntowaliśmy samo prawo wyborcze. Czyż bowiem nie ma ono wtedy na celu uzależnienia czynności wyborczej od zdolności jej wykonywania? A przecież kryje się tu niewątpliwa sprzeczność logiczna. Rozszerza się prawo, władzę wyborczą najzdolniejszych obywateli po to tylko, aby wynagrodzić braki zdolności innych obywateli; ale w takim razie logika kazałaby tym ostatnim zupełnie odmówić prawa wyborczego. Jeżeli zaś ustawa pozwala im uczestniczyć w głosowaniu, to tymsamym przyznaje im dostateczną zdolność prawną; pocóż w takim razie innym dawać w tej samej czynności większą władzę? Popadlibyśmy znów w przedstawicielstwo interesów[1]).

---

chociaż nie jest równy sąsiadowi, który może być odeń sto razy więcej wart. W przemysłowym przedsiębiorstwie (towarzystwie udziałowym) każdy akcjonarjusz ma znaczenie proporcjonalne do udziału. To samo powinnoby być w rządzie każdego narodu. Ja zapewne wart jestem tyle, co dwudziestu wyborców z Croisset. Trzeba wziąć w rachubę pieniądze, rozum, nawet rasę, słowem — wszystkie czynniki. A dotychczas widzę tylko jeden czynnik — liczbę".

[1]) Staje się to niemal zawsze widocznym, gdy jeden lub kilka głosów dodatkowych łączy się z warunkami majątkowemi lub cenzusowemi. W Belgji wyszło to na jaw nagle, i rewizja 1893 r. nie pohamowała ruchu opinji, domagającej się prostego głosowania powszzchnego. Kiedy zaproponowano i zaczęto omawiać ustawę 30 grudnia 1899, stosującą do wyborów do parlamentu belgijskiego system ustosunkowanego przedstawicielstwa, znaczny odłam partji socjalistycznej odmówił zgody na tę reformę, której przecież partja była zwolenniczką, o ile nie zostanie przyjętym powszechne prawo wyborcze. Ustawa 30 grudnia 1899 r., owoc kompromisu, nic nie zdecydowała. Rzec nawet można, że głosowanie powszechne uległo podwójnemu spaczeniu przez wprowadzeniu dwu zasad: systemu wielogłosowego i przedstawicielstwa ustosunkowanego, z których jedna potęguje wady drugiej. Jakkolwiekbądź, agitacja za prostym powszechnym prawem wyborczym, w której biorą udział przedstawiciele różnych prowincji, niedawno została wznowiona. W izbie przedstawicieli złożono wniosek, aby cały naród belgijski, głosując bezpośrednio, wypowiedział się za pomocą referendum co do tego, czy życzy sobie powszechnego prawa wyborczego, a zarazem szczerej organizacji przedstawicielstwa ustosunkowanego. Nad wnioskiem tym rozprawiano od 21 czerwca 1901 r. na wielu posiedzeniach. Propozycję przyjęcia go pod

Niedawno wreszcie zasada powszechnego głosowania na wyborach do izby deputowanych utorowała sobie — wprawdzie dość wązką — drogę do prawodawstwa rozległego kraju — cesarstwa austrjackiego. Na mocy praw 2 kwietnia 1873 r. i 4 października 1882, rada państwa składała się z 353 deputowanych podzielonych na cztery serje osobnych kollegjów czyli, jak powiadają Austrjacy: *kurje*; 85 przedstawicieli obierają wielcy właściciele ziemscy; 21 — *izby handlowe i przemysłowe*; 118 — *miasta rynki i miejscowości przemysłowe*, oraz 129 — *gminy wiejskie*. Jestto, jak widzimy, system przedstawicielstwa interesów. Ale ustawy Cesarstwa nie określają wprost, kto jest powołanym do głosowania w każdej z tych kurji; w zasadzie odwołują się one do poszczególnych ustaw krajów koronnych, regulujących prawo wyborcze na wyborach do sejmu krajowego (Landtag); prawo to obowiązuje również na wyborach deputowanych do austrjackiej rady państwa (Reichsrath). Przytym, gdy mowa o ustawach krajowych, prawo ma na myśli te ustawy, które obowiązywały 2 kwietnia 1873 r., chociażby nawet uległy one odtąd zmianom. Teraz zobaczmy, jak są utworzone cztery kurje.

W klasie wielkiej własności ziemskiej prawo głosu zależy nie od obszaru nieruchomości, ani też od sumy podatku gruntowego. Prawo głosu jest tu przywiązane do niektórych posiadłości szlacheckich i kościelnych. Posiadłości takie mają poniekąd charakter historyczny, są wciągnięte do rejestrów (*Land und Lehentafel*). W tym charakterze właściciel bez względu na osobę, ma prawo głosować w pierwszej kurji; reprezentuje on własność feudalną i szlachecką. Ustawy poszczególnych krajów, oczywiście, stawiają też za warunek, aby własność ziemska, mająca zapewnić głos właścielowi, płaciła pewną sumę podatku gruntowego, — ale i to nie wszędzie, bo w Dalmacji, gdzie rze-

---

rozpatrzenie odrzucono 85 głosami przeciw 50 i dwu posłom, powstrzymującym się od głosowania.

czywiście istnieje kurja najwyżej opodatkowanych, jestto tylko warunkiem drugorzędnym; ziemie chłopskie; bez względu na wartość (*Rusticalboden, bäuerlicher Grund*), nie mogą do tej kurji należeć. Kobiety, właścicielki takich majątków, o ile samodzielnie korzystają ze swych praw i odpowiadają wiekowi wyborczemu (24 lata), bardzo logicznie są zaliczone do wyborców, pod warunkiem że głosować będą przez pełnomocników. Zresztą taki sposób głosowania zawsze przysługuje właścicielom ziemskim[1]).

W kurji izb handlowych i przemysłowych zgromadzenie wyborcze tworzą członkowie każdej izby. W kurjach wiejskich i miejskich o prawach wyborczych obywatela stanowią dwie reguły. 1) W zasadzie prawo głosu zależy tu od prawa głosu na wyborach do sejmu danego kraju cesarstwa, to zaś ostatnie wszędzie zależy od godności wyczej miejskiej. Rzec można, że na ogół $^2/_3$ wyborców municypalnych, najwyższe płacących podatki, bądź w miastach, bądź po wsiach głosuje na wyborach do rady państwa. Różne tedy porządki panują w różnych krajach; w gminach biednych cenzus jest bardzo ograniczony, niekiedy aż do jednego krejcera (na terytorjum Trjestu i Pobrzeża). 2) Ustawa 4 października 1882 r. nadała stałe prawo głosu w miastach i gminach wiejskich każdemu obywatelowi w wieku lat 24, który płaci na rzecz państwa 5 zł. r. podatku bezpośredniego. Wspomnijmy, nakoniec, że w trzech pierwszych kurjach głosowanie jest bezpośrednie, w kurji zaś gmin wiejskich, przeciwnie, jest w zasadzie pośrednie, dwustopniowe. Głosowanie bezpośrednie zostało wprowadzone tylko w wiejskich gminach Austrji Niższej (Niederoesterreich).

Ale kwestja powszechnego prawa wyborczego jest i dla Austrji bolączką. Rozmaite gabinety układały projekty rozszerzenia prawa głosu; jeden z nich uwieńczył się wreszcie ustawą 14 czerwca 1896 r.[2]) Wyżej wyłuszczony system usta-

[1]) Prawo 2 kwietnia 1873 r., art. 9 i 12, *Ann. de lég. étr.*, 1874, 198.

[2]) O okolicznościach, które przyczyniły się do wypracowania i przyjęcia ustawy 1896 r., ob. Seignobos. *Dzieje polityczne Europy współczesnej*, t. II.

wa pozostawia nietkniętym, czterem kurjom pozostawia powyższy ustrój; ale nadto zakłada nową kurję, mającą dodawać 72 deputowanych do istniejących poprzednio 353, — i ta nowa kurja jest kurją powszechnego głosowania. Ma w niej prawo głosu każdy obywatel, liczący 24 lata; natomiast wyłączeni są ubodzy, wspierani z funduszów państwowych i gminnych albo żyjący z jałmużny. Wyborcy, należący do pierwszych czterech kurji, głosują i w piątej. Głosowanie jest pośrednie dwustopniowe — z dwoma wyjątkami. Po pierwsze, ustawa 1896 r. dla pewnych okręgów wprowadza głosowanie bezpośrednie — dla tych mianowicie, które nie tylko odpowiadają okręgom sądowym, ale stanowią przytym odrębne okręgi miejskie: stosuje się to do 11 deputowanych, obieranych przez okręgi Wiednia, Pragi, Trjestu, Berna, Hradca, (Graz), Lwowa i Krakowa. Z drugiej strony prawo nakazuje, aby w razie wprowadzenia w pewnym kraju cesarstwa bezpośrednich wyborów do sejmu, takiż porządek z mocy samego prawa stosował się do wyborów do rady państwa w kurji powszechnego głosowania: ale jak wiemy, reforma taka dotychczas tylko w Austrji Niższej została przeprowadzona.

Oryginalny pomysł ustawy austrjackiej 1896 r. leży przed naszemi oczyma. Jednoczy on albo raczej godzi ze sobą dwie wręcz i odmienne zasady i systemy; przedstawicielstwo interesów, oparte poczęści na przeżytkach urządzeń, a po części związane z ograniczonym głosowaniem, — i głosowanie powszechne, zasadę liczebną. Niepodobna przypuścić, aby pomiędzy tak wrogiemi zasadami nie wywiązała się walka, a wtedy zwycięży zasada silniejsza — głosowanie powszechne. Możnaby zresztą spytać, czy system przedstawicielstwa interesów nie wpłynął obok innych przyczyn na rozognione w parlamencie austrjackim waśni, których byliśmy świadkami.

Węgry w tym ruchu nie brały udziału. Mają one swą osobną ustawę wyborczą, wydaną w r. 1848 i przejrzaną w r. 1874. Ta ustawa organizuje prawo głosu, którego złożony system wspiera się na dość ograniczonym cen-

zusie ze znaczną domieszką zasady zdolności zwiększonej. Zakreślanie okręgów wyborczych należy do komitatów.

Drugi fakt, który wyłania się z prawodawstwa wyborczego w Europie — to dążność ograniczonego w niektórych krajach prawa wyborczego do rozszerzenia się, do odrzucenia rządów cenzusowych i zbliżenia się do głosowania powszechnego, — wskutek czego praktyczna różnica pomiędzy tak rozszerzonym prawem głosu a głosowaniem powszechnym, zależnym od warunków stałego zamieszkania, staje się prawie nieznaczną. Drogi, któremi zdąża prawodawstwo różnych krajów, prowadzące do tego samego celu, są nader urozmaicone; ale po większej części promieniują one około dwu systemów głównych.

Jeden posiada bardzo dokładny wyraz w prawie angielskim; nazywa się on nieraz *systemem zamieszkania* (système de l'occupation). Wprowadzony w r. 1867 do prawa wyborczego w miastach municypalnych (boroughs), na mocy Aktu o reprezentacji narodowej 1884 r. został rozszerzony na hrabstwa[1]). Nadaje on polityczne prawo wyborcze każdemu, kto z jakiegokolwiek tytułu zajmuje cały dom albo część jego, stanowiącą zupełnie osobny lokal, a nawet wszystkim tym, co jako lokatorowie (*lodgers*) zajmują mieszkanie w cenie przynajmniej 10 f. szt. rocznie. System tedy angielski zakreśla granice wcale szerokie i liberalne; wymagając zaś opłaty nizkiego komornego, wyłącza chyba tylko prawdziwych włóczęgów. Ale w praktyce rzecz wygląda inaczej. Mnóstwo osób, którym teoretycznie przysługuje prawo głosu, nie może zeń korzystać. Sprawia to złożony charakter procedury, towarzyszącej zapisaniu nazwiska na liście wyborczej[2]), a zwłaszcza otrzy-

---

[1]) Ann. de leg. étr., 1885, 60.

[2]) Ob. zajmujące debaty w izbie gmin w 1894 r. nad wniesionym przez rząd projektem ulepszenia tej procedury (*Period of qualification and electiens bill*). Na szczególną uwagę zasługuje następujący ustęp sprawozdania komitetu 1868 r. przytoczonego p. Clarke'a (*The parliam. debates*, 4-ta serja XXIV, 59) „System ten najdotkliwiej cięży na wyborcach, pobierających wynagrodzenie

mania żądanego przytym świadectwa o zapłaceniu podatku[1]). Z drugiej strony, rozszerzając prawo wyborcze do wymienionych powyżej granic, ustawy angielskie utrzymały dawne zasady, które to prawo wiążą z posiadaniem własności ziemskiej albo innemi pokrewnemi prawami (freehold). Wskutek tego nieraz ta sama osoba, posiadając grunty w kilku hrabstwach, może mieć prawo głosu w różnych okręgach wyborczych; a ponieważ zgodnie z tradycją angielską wybory odbywają się w różnych okręgach niejednocześnie, więc wyborca taki może kolejno głosować we wszystkich tych okręgach, gdzie ma do tego prawo. Tak dochodzimy do systemu wielogłosowego z tą jednak właściwością, że wielogłosowość zależy od przypadku i płynie

---

w odstępach tygodniowych, którym właśnie nowa ustawa chciała nadać prawo głosu. Dla wyrobnika albo robotnika kłopoty i strata czasu, którą musi ponieść, chcąc skorzystać ze swych praw znaczy tyle co ciężka kara pieniężna: musi stracić kilkudniową robociznę, a ryzykuje postradać nawet stałe miejsce; i w dodatku może potym zostać wyłączonym dla technicznych powodów, wskutek przypadkowej nieopatrzności, za którą nieodpowiada a którą wywołać może niedbalstwo lub niedoświadczenie osób, układających listę. Podobny stan rzeczy daje wyniki naganne z punktu widzenia zarówno zasady, jak praktyki. Ponieważ dowiedzionym jest, że robotnicy nie mogą brać na się ciężaru sprawowania swych własnych praw, więc partje polityczne tworzą stowarzyszenia, aby wykonać tę czynność, którą według prawa winna wykonywać władza publiczna. Współzawodniczące *Registration associations* podjęły się prostowania błędów na listach wyborczych. Wnosząc projekt reformy, Morley mówił (j. w. XXIII, 370): „Zaczynamy od urzeczywistnienia tego, co było zamiarem parlamentu, mianowicie, aby każdy mieszkaniec (*householder*) miast i wsi posiadał swój głos". Chamberlain dodał od siebie (str. 379) „Zawsze byłem zdania, że stan naszego prawa o listach wyborczych to skandal i nadużycie".

[1]) Obfitą w odróżnienia i powikłania zasadą przewodnią tych przepisów jest to, że wyborca opodatkowany, a nie uiszczający podatku nie powinien być dopuszczany do głosu. Chamberlain z tego powodu przypomniał zajmującą tradycję (tamże 392, 3). Rzecz nader ciekawa, że zachować obowiązek dowodu opłaty podatku było zasadą liberałów, gdy tymczasem rząd konserwatywny proponował zniesienie jego... a wówczas większość właścicieli ziemskich składała się z liberałów. Lord John Russel sprzeciwił się tej reformie i oznajmił, że liberalna zasada wymaga, aby opodatkowanie i przedstawicielstwo szły ręka w rękę". Główna trudność polega w tym, że podatek bezpośredni raz płacą sami wyborcy, kiedyindziej z góry wnosi właściciel. Balfour, tamże XXIII, 381.

z niedoskonałości raczej przepisów ogólnych, niż z powziętego z góry planu[1]). Jednakże system ten do dziś dnia liczy zwolenników; dowodem Clarke, który w r. 1894 powoływał się w izbie gmin na wielką powagę J. Stuarta Milla[2]). Ale w Anglji wytworzył się wśród opinji publicznej silny ruch, zmierzający do usunięcia tej anomalji; wynalazł sobie jedną z tych krótkich i malowniczych formuł które często stanowią o powodzeniu kampanji politycznej: „Jeden człowiek, jeden głos“ (*One man one vote*), co jest zarazem formułą powszechności prawa wyborczego: „Każdy ma głos — i tylko jeden głos“[3]). Tych wyborców wędrownych, co, przejeżdzając z hrabstwa do hrabstwa, głosują kilkakrotnie, niepodobna nie krytykować. W *bill'u* 1894 r. i ponownie w r. 1895 rząd proponował bardzo prosty środek zaradzenia złemu, przynajmniej na wyborach powszechnych: przeprowadzać takowe wszędzie jednego dnia. Ale ten dogodny sposób, z taką łatwością przyjęty we Francji, snać sprzeciwia się nawyknieniom Anglików.

W drugim systemie główną rolę grają *zdolności i wykształcenie początkowe*. Typowy jego wyraz daje prawo włoskie. Po zniżeniu cenzusu wyborczego i wprowadzeniu *zdolności uzupełnionej* (l'adjonction des capacités 1860 r.[4]),

---

[1]) Francuska ustawa 1817 r. wyraźnie stara się zapobiec takim skutkom pod rządami cenzusowemi. Art. 4 jej opiewał, że wyborca bez względu na swój cenzus i jego rozkład w różnych miejscowościach, może korzystać ze swych praw wyborczych w jednym tylko kollegjum. Zaś prawo 1820 r., wprowadzając głosowanie podwójne, dało mu określoną organizację i ograniczony zakres.

[2]) *The parliament. debates* XXIV, 67 i nast.

[3]) Auśtralski *Commonwealth Act* konstytucyjnie i bezwzględnie odrzuca system wielogłosowy. O wyborach zarówno do senatu, jak do izby przedstawicieli powtarza on dobitnie (sekc. 8 i 30): „Ale każdy wyborca będzie mógł głosować tylko raz jeden“.

[4]) *Ann. de lég. étr.* 1883, 501. W Anglji specjalne przedstawicielstwo uniwersytetów w izbie gmin w gruncie rzeczy polega na uzupełnieniu zdolności, ale tylko wyższych; gdzie bowiem kollegjum takie jest największe, ogarnia ono tylko osoby ze stopniami uniwersyteckiemi, zapisane na liście uniwersyteckiej, *Anson*, j. w. I, 117. Całkowita liczba wyborców uniwersyteckich w r. 1898 była w Anglji 16,814, w Szkocji 18,321, w Irlandji 4,452.

Włosi posunęli się dalej jeszcze, wydając prawo 22 stycznia 1882 r. [1]) Prawo to przypomina skądinąd *Akt* angielski 1884 r., zachowuje bowiem dawne kategorje cenzusowych wyborców, ale równolegle dopuszcza innych wyborców, wolnych od tego cenzusu. Z jednej strony są wyborcami niezależnie od wszelkich cenzusowych ograniczeń 1-o wszyscy ci, którzy okazali świadectwo ze złożenia wymaganego przez prawo i regulaminy egzaminu z przedmiotów, leżących w programie obowiązkowego kursu początkowego; 2-o rozliczne kategorje osób, dla których wyższe stopnie naukowe i zajęcia zawodowe zastępują takie dowody. Z drugiej strony, wyborcami są również jedynie pod warunkiem złożenia dowodów piśmienności całe szeregi osób, które mogą udowodnić posiadanie pewnych środków — płacąc bądź państwowe albo prowincjonalne podatki w sumie najmniej 19 l. 80 cent., bądź komorne od 150 do 400 l. rocznie, stosownie do warunków danej gminy. Wiek niezbędny do wykonywania prawa wyborczego zaczyna się od 21 lat.

Portugalja poniekąd połączyła oba systemy — zamieszkania (occupation) i zdolności, doprowadzając wymagania każdego z osobna do minimum. W ustawie 8 maja 1878 r.[2]) przyznała ona prawo głosu każdemu obywatelowi, umiejącemu czytać i pisać *albo* będącemu ojcem rodziny. Holandja do 1887 r. zachowywała wysoki dosyć cenzus wyborczy; dopiero ustawa 5 listopada 1887, zmieniając 7 art. konstytucji, rozszerzyła prawo głosu i przyjęła system nader zbliżony do angielskiego. Niedługie wszakże było jej panowanie; 7 września 1896 przyszła nowa ustawa, regulująca obecnie obiór członków pierwszej i drugiej izby Stanów Gieneralnych.[3]) Po-

---

[1]) *Ann. de lég. étr.* 1883, 506.

[2]) *Ann. de lég. étr.* 1879, 389.

[3]) Ob. tekst i komentarze u J. de Voogta, *De uitvoering der kieswet* 1898.

rządek wyborów do izby deputowanych jest w tej ustawie złożony i powikłany. W pierwszym rzędzie wyborcą jest każdy dwudziestopięcioletni obywatel, który albo płaci 10 florenów podatku gruntowego, albo podatek dochodowy (od dochodów przemysłowych i t. p.), albo zapisany na liście jednej z pierwszych pięciu klas podatku osobistego, jak go uorganizowało prawo 20 kwietnia 1896. Kto nie odpowiada temu ustalonemu cenzusowi, może być wyborcą pod warunkiem: 1) że w d. 31 stycznia, licząc od 1 sierpnia poprzedniego roku, jako ojciec rodziny albo osoba bezżenna, zajmował bez przerwy w tej samej gminie tytułem najmu conajwyżej dwa domy albo części domu, płacąc za każdą część komorne, obliczane tygodniowo, a wahające się, zależnie od znaczenia gminy, między 2 florenami 50 cent., a 80 cent. Wystarcza zamiast tego zajmować prawem własności, użytkowania albo wynajmu osobny budynek o 24 conajmniej metrach objętości; 2) w d. 31 stycznia pracuje od 1 stycznia poprzedniego roku u tego samego pracodawcy albo w tym samym publicznym lub prywatnym przedsiębiorstwie jako urzędnik, albo mieszka przy ojcu, jako syn, będąc mu pomocnym w pracy zawodowej lub urzędniczej i otrzymując w ciągu tego roku dochód, wahający się, zależnie od gminy, między 550 i 275 florenami. Zajmowanie mieszkania tytułem darmowym, utrzymywanie drobnych dzieci będzie potrącone z cyfry dochodu. Pobieranie emerytury od instytucji publicznej liczy się za dochód jednakowej wysokości; 3) że więcej jak od roku posiada na własność, z prawem swobodnego rozporządzania, co najmniej sto florenów (nominalnych), zapisanych do Wielkiej Księgi długu narodowego, albo dowód na pięćdziesiąt florenów, złożonych w pocztowej kasie oszczędności; 4) odpowiada warunkom zdolności, wymaganym przez prawo albo na mocy prawa od kandydatów do pewnych posad, zawodów lub rzemiosł[1]). Streściłem ten

[1]) Punkt ten obejmuje wszystkie czynności, posady, zawody i rzemiosła, dla których sprawowania prawo wymaga dowodów zdolności albo złożenia jakiegoś egzaminu. Streszczone powyżej postanowienia razem stanowią art. 1, 5 i 7 ustawy.

system w najgłówniejszych zarysach, ponieważ odźwierciadla on poważny (choć niemniej zapewne płonny) wysiłek prawodawstwa niektórych krajów, aby zbliżyć się jaknajwięcej do powszechnego prawa wyborczego, nie uświęcając go zupełnie. Niema prawie robotnika, któremu by ustawa holenderska nie otwierała drogi do głosowania, chce ona tylko usunąć pierwiastki koczujące, zdeklasowane, pozbawione pracy. Ale kosztem jakich powikłań osiągnie ona ten rezultat?

W Szwecji, nakoniec, gdzie cenzus majątkowy jest jeszcze dość wysoki (wymaga 800 koron dochodu od tych, którzy nie są ani właścicielami, ani dzierżawcami majątków ziemskich określonej wartości), w ostatnich latach obudził się wybitny ruch na rzecz reformy wyborczej. W r. 1892 Izba niższa uchwaliła ogromną większością głosów projekt prawa, zniżającego cenzus do 500 kron; ale projekt ten upadł w Izbie wyższej. To wywołało w całym kraju silną agitację za powszechnym prawem wyborczym; odpowiedni projekt ustawy został nawet złożony przez pewną grupę członków Izby niższej. Jak widzimy, głosowanie powszechne, ta prosta idea, będąca wyrazem instyktownego poczucia sprawiedliwości, działa za dni naszych z potęgą i fatalizmem żywiołu. Postęp jej — to postęp demokracji nowoczesnej.

§ 3. *Zwierzchnictwo narodu i rządy reprezentacyjne.*

Zwierzchnictwo narodu w naszych czasach znajduje sobie przejaw i świadectwo w formie rządu reprezentacyjnego, który sprawują obrani i połączeni w obradującą Izbę — deputowani. Ze względu na ten niewątpliwy fakt historyczny, zdawałoby się, nie można podawać w wątpienie możliwości harmonijnego pogodzenia rządów przedstawi-

cielskich ze zwierzchnictwem narodu. A jednak jest to pytanie otwarte i zasługujące na uważny rozbiór. Aby je dobrze zrozumieć, należy przedewszystkim przypomnieć, co rozumiemy w rządzie przedstawicielskim pod nazwą *przedstawicielstwa.* Cechą charakteryzującą reprezentantów narodu zwierzchniego jest, że w granicach przynależnych im atrybucji są oni powoływani do decydowania niezależnie i dowolnie, w imieniu narodu; wola ich — należy się domniemywać — jest wyrazem pragnień narodu, przez ich usta przemawia cały naród. Delegat zwierzchnika (souverain), który w żadnym wypadku nie mógłby decydować samodzielnie, którego wszystkie akty byłyby zawczasu określone przez prawa lub instrukcje obowiązujące, albo który nie mógłby wyrokować o niczym niezależnie od ratyfikacji zwierzchnika, nie byłby przedstawicielem. „W obrębie i granicach funkcji konstytucyjnych — powiada Barnave — przedstawiciel różni się od zwykłego urzędnika publicznego tym, że w pewnych wypadkach ma on *chcieć* w zastępstwie narodu, tymczasem zwykły urzędnik powołany jest do *działania* tylko w zastępstwie narodu“[1]). Podczas tych samych rozpraw Roederer, stwierdzając, iż „istota reprezentacji polega na tym, że każda reprezentowana jednostka żyje i myśli w osobie swego przedstawiciela, że przez zaufanie, którym darzy przedstawiciela, jednoczy swą wolę z wolą tego ostatniego“ — starannie odróżniał *pełnomocnictwo przedstawicielskie* od *pełnomocnictwa nadanego.*

Tak pojmowany charakter reprezentanta występuje już u tych urzędników, co sprawują władzę sądową, chociaż w zasadzie powołani są do stosowania ustaw. Nie tylko bowiem przez wolny akt inteligiencji, uwarunkowany jedynie naukowemi regułami interpretacji prawnej, stosują oni ogólne przepisy do poszczególnych wypadków, lecz nadto według własnego sumienia i własnej przenikliwości

---

[1]) Zgromadzenie Ustawodawcze, posiedzenie 10 sierpnia 1791 r.

decydują o wypadkach zwłaszcza tam, gdzie panuje system dowodów moralnych a nie legalnych. Jeszcze wyraźniej i w szerszym zakresie występuje reprezentacyjny charakter piastuna władzy wykonawczej tam, gdzie konstytucja przyznaje mu większą lub mniejszą niezależność. Obok wypadków, gdzie występuje zwyczajnie, jako administrator, wykonawca prawa sprawuje czynności urzędowe liczne a doniosłe, które decyduje sam w granicach niezależności konstytucyjnej. Charakter przedstawicielski ujawnia się, nakoniec, w całej pełni w zgromadzeniach prawodawczych: ich rola polega wyłącznie na tym, że chcą i stanowią dowolnie we wszystkich kwestjach, prócz tych, które wyłącza sama konstytucja. Pytanie co do możności pogodzenia systemu reprezentacyjnego z zasadą zwierzchnictwa narodu powstaje zarówno w teorji, jak i w praktyce, głównie i prawie wyłącznie, gdy chodzi właśnie o władzę prawodawczą.

I.

Jan Jakób Rousseau w znanym ustępie „Umowy Społecznej“ kategorycznie przeczy możliwości takiego pogodzenia. Nie znaczy to, aby Rousseau, albo też ktokolwiek z myślicieli nowoczesnych, proponował zniesienie w większych państwach zgromadzeń obradujących. Są one konieczne zarówno do zgłaszania oraz dyskutowania praw, jak do ich redagowania i formułowania; tylko demokracja szwajcarska obywa się niekiedy bez ich pomocy w wypadkach, kiedy inicjatywa narodu występuje bezpośrednio. Ale według teorji Rousseau'a i jego późniejszych uczniów praca zgromadzeń nigdy sama przez się nie jest ostateczną; są to tylko projekty, które mogą stać się prawem dopiero po zatwierdzeniu ich bezpośrednio przez naród zwierzchni. Oto, jak wyraża się sam mistrz: „Władza zwierzchnia nie może być reprezentowana dla tej samej przyczyny, dla któ-

rej nie może być nikomu odstąpiona. Jej istota polega na woli ogółu, a wola ogółu nie dopuszcza przedstawicielstwa: jest ona albo tą samą, albo inną; nic pośredniego tu niema. A więc deputowani narodu nie mogą być jego przedstawicielami, mogą być tylko jego mandatarjuszami; o niczym nie mogą decydować ostatecznie. Prawo, którego sam naród osobiście nie zatwierdził, jest nieważne, nie jest nawet prawem. Naród angielski mniema, że jest wolny i myli się; wolnym jest on tylko w dobie wyborów członków Parlamentu; z chwilą kiedy ci zostali wybrani, staje się niewolnikiem, — jest niczym. Użytek, jaki robi ze swej wolności w tym krótkim przeciągu czasu, świadczy, że naród ten zasługuje na utratę wolności. Idea reprezentacji jest pochodzenia nowoczesnego: przyszła do nas od rządów feodalnych, tych niesprawiedliwych i niedorzecznych rządów, poniżających rodzaj ludzki i hańbiących imię człowieka. W republikach starożytnych a nawet w monarchjach lud nigdy nie posiadał przedstawicieli; nie znano tego wyrazu"[1]). W poprzednim rozdziale Rousseau szczegółowiej rozwija myśl zasadniczą, na której opiera swe twierdzenia: „Mówię, że władza zwierzchnia, będąc tylko urzeczywistnieniem woli powszechnej, nigdy nie może być odstąpioną, że zwierzchnik, jako osoba zbiorowa — tylko sam siebie może reprezentować: władza może być przelana na osobę trzecią, ale wola — nie. Jeżeli bowiem nie jest jeszcze niepodobieństwem, aby wola jednostki zgadzała się w niektórych punktach z wolą ogółu, to w każdym razie ta zgodność nie może trwać stale i długo, ponieważ wola jednostki z natury rzeczy dąży do przodownictwa, a wola ogółu— do równości. Tymbardziej jest nieprawdopodobnym, aby istniała jakakolwiek rękojmia takiej zgodności, gdyby nawet ta ostatnia faktycznie miała stale istnieć: byłoby to dziełem przypadku, nie zaś sztuki. Zwierzchnik może naturalnie powiedzieć: „Chcę obecnie tego, czego chce ten

---

[1]) *Umowa społeczna*, ks III, rozd. XV, str. 237.

oto człowiek, albo przynajmniej tego, co powiada, że chce"; ale nie może powiedzieć: „Jutro jeszcze chcieć będę tego— czego chcieć będzie ten człowiek", albowiem jest niedorzecznością, aby wola nakładała na siebie kajdany"[1]).

W tych rozmyślaniach Rousseau stwierdza jeden fakt ścisły, mianowicie ten, że starożytność znała tylko bezpośrednią formę rządu w dziedzinie prawodawczej. Fakt ten wywarł olbrzymi wpływ na jego umysł, zarówno jak i na umysły wszystkich, którzy jak on czerpali całą swą wiedzę polityczną u Greków i Rzymian. Wywnioskowali oni (w tym szczególe, jak i w wielu innych, Rousseau nie jest twórcą nowej doktryny, ale wiernym uczniem nauk zapożyczonych), że zwierzchnik nie może przekazać władzy prawodawczej; nawet pod względem sposobu urzeczywistnienia powinien on zawsze zastrzec sobie przynajmniej prawo ostatecznego potwierdzenia (ratyfikacji). Tak w szczegółach uczył Bodin[2]). Ale czyż okoliczność, że starożytni nie znali rządów reprezentacyjnych, starczy za tytuł do potępienia tej formy, jeżeli rzeczą jest dowiedzioną, że ma

---

[1]) *Umowa* j, w. ks. II, rozd. I.

[2]) j. w. ks. I, rozd. X. 220, 222: „Cesarze mówili: *sancimus*, co odpowiadało majestatowi, jak rzekł konsul Posthumus w swej mowie do ludu: *Nego injussu populi quidquam sanciri posse quod populum teneat.* Otóż w tym przejawia się pierwsza oznaka zwierzchnictwa, które jest władzą stanowienia praw albo rozkazywania wszystkim w ogólności i każdemu poszczególnie, — władza nie ulegająca przekazaniu jej poddanym. Gdyby nawet zwierzchnik nadał komu władzę stanowienia praw, które miałyby takie same znaczenie, jak gdyby te ustawy były przez niego samego wydane — na wzór tego, jak naród ateński postąpił z Solonem, a Lacedemończycy z Likurgiem — to przecież prawa były nie ustawami Solona i nie Likurga, bo ci byli tylko powiernikami i pełnomocnikami, lecz ustawami ludu ateńskiego i spartańskiego. Niejednokrotnie zdarza się w republikach arystokratycznych i ludowych, że prawo nosi imię tego, kto je wygotował i wyłożył, a kto jest tylko prostym pełnomocnikiem, ale *ogłoszenie prawa należy do tego, kto ma zwierzchnią władzę.* Widzimy u T. Liwjusza, że cały naród zgromadził się w celu ogłoszenia praw, wyłożonych na dwunastu tablicach przez umyślnie upoważnionych komisarzy. Ob. Haucke, *Bodin* str. 51, 52.

ona wyższość niekiedy nad formą rządów bezpośrednich; przecież stwierdzono to jeszcze w XVIII w. przed Rousseau i po nim; a stwierdzono stanowczo, i argumenty, podówczas przytaczane, jak i w wielu innych dziedzinach — dotychczas jeszcze pozostały bez zmiany.

Dowodów dostarczył pierwszy Monteskjusz. Pomimo, że w pewnych wypadkach sprzyjał on bezpośredniemu udziałowi narodu zwierzchniego, odmawiał mu jednak wszelkiej kompetencji zarówno w osobistym kierowaniu władzą wykonawczą, jak i w bezpośrednim wykonywaniu władzy prawodawczej. «Naród zadziwiająco trafnie umie wybierać tych, komu ma powierzyć pewną część władzy. Wie bardzo dobrze, że pewien człowiek bywał często na wojnie, i zdobył takie a takie powodzenie; jest więc doskonale przygotowany do obioru gienerała. Wie, że ten oto sędzia jest bardzo pilny i że wielu ludzi zadowalają jego wyroki, że nikt go nie oskarża o przekupstwo: tego dość do obioru pretora. Wspaniałość i bogactwo pewnego obywatela olśniewa lud: to już wystarcza, aby go obrać na edyla. O wszystkich tych faktach lepiej dowiaduje się ogół na placu publicznym, aniżeli monarcha w swym pałacu. Ale czy naród potrafi sam prowadzić jakąś sprawę, wybrać miejsce, wyzyskać okoliczności i właściwą chwilę? Nie — tego nie potrafi“ [1]). Tyle o władzy wykonawczej; a teraz o prawodawczej: „Ponieważ w państwie wolnym każdy człowiek, uznawany za posiadającego wolną duszę, powinien rządzić sam sobą, potrzeba więc, aby naród, jako całość,

---

[1]) *Esprit des lois*, ks. II. rozd. II, pod. ks. XI, rozd. VI: «Znaczna część dawnych republik posiadała jedną wielką wadę; tę mianowicie, że naród sam miał prawo wydawać czynne i wymagające pewnego wykonania decyzje, do czego jest zupełnie niezdolny. Naród powinien mieszać się do rządów o tyle tylko, o ile chodzi o wybór przedstawicieli, co jest dlań rzeczą zupełnie odpowiednią. Albowiem, jeżeli nie wielu ludzi może znać dokładnie stopień uzdolnienia osób trzecich, to przecież każdy zdolen jest uświadomić sobie, czy ten, którego on wybiera, jest bardziej od większości pozostałych jednostek oświecony.»

miał władzę prawodawczą; że jednak w wielkich państwach nie jest to możliwe, a w małych — związane z wielu niedogodnościami, więc naród to, czego sam zdziałać nie może, winien czynić za pośrednictwem swych przedstawicieli... Ogromną przewagę przedstawicieli stanowi to, że są zdolni do roztrząsania spraw. Naród zupełnie jest do tego niezdolny — i w tym tkwi jedna z wielkich niedogodności demokracji“ [1]).

De Lolme, który pisał po J. J. Rousseau, rozwinął szczegółowiej założenie Monteskjusza. Dowodził on, że bezpośredni udział narodu w uchwalaniu praw nie nadaje mu w rzeczywistości żadnej istotnej i pożytecznej władzy; naród łudzi się, że sam stanowi. «Olbrzymia większość tłumu, rozrywana przez bardziej naglące potrzeby życiowe, nie ma chwili wolnej, a wskutek niedostatecznego wykształcenia— nawet wiadomości koniecznych do wykonywania tego rodzaju czynności. Prócz tego przyroda, skąpo udzielająca swych darów, niewielu ludziom dała umysły, zdolne do zrozumienia powikłanych kombinacji prawodawczych; podobnie, jak chory ufa lekarzowi, a procesujący się adwokatowi, tak samo ogromna większość obywateli musi ufać ludziom bardziej uzdolnionym do prowadzenia spraw, tak blizko ich obchodzących, których prawidłowe rozwiązanie wymaga przytym tylu przymiotów. Do tych bardzo ważnych względów przybywa jeden jeszcze—jeżeli to rzecz wogóle możliwa — bardziej jeszcze decydującej wagi, że tłum, dlatego właśnie, że jest tłumem nie ma możności wydania sądu umotywowanego. Bardzo niewielu zastanawia się nad tym, co ma być omawiane na zebraniu; bardzo niewielu przynosi ze sobą wyrobione zdanie, któremu nadają pewną wagę. Ale ponieważ trzeba powziąć jakąś decyzję, przeto większość rządzi się takiemi względami, z powodu których rumieniłaby się, gdyby chodziło o sprawy mniejszej wagi. Jakiś niezwykły widok, przeniesienie

[1]) *Esprit des lois* ks. XI. rozd. VI.

zgromadzenia na inne miejsce, ruch lub pogłoska — wszystko to przy powszechnym stanie niezdecydowania starczy za powód, aby odpowiednio pokierować znaczną większością; tym sposobem z połączenia pojedynczych woli, nie opartych na znajomości rzeczy, tworzy się wola ogółu, równie bezmyślna. Gdyby, pomimo tych wszystkich wad zgromadzenie było pozostawione samemu sobie i nikomu nie zależało na sprowadzeniu go na manowce—to zło, lubo bardzo znaczne, nie byłoby nadmiernym; ponieważ jednakowe byłyby widoki, że takie zgromadzenie wezwane do powiedzenia *tak* lub *nie*, t. j. do powzięcia jednej z dwu decyzji, zatrzyma się na tej lub tamtej. Wtedy możnaby przynajmniej mieć nadzieję, że na dwa wypadki—w jednym głosowanie będzie udatne. Ale liga osób stojących u władzy, albo też korzystających z jej przywilejów, nie opuszcza rąk w bezczynności... One to zwołują i rozwiązują zebrania, one stawiają im propozycje... A przedstawiając odrazu kilka wniosków do przyjęcia, w całości ukrywają to, co odpowiada ich osobistym widokom, albo maskują argumentami, o których wiedzą, że mile powinny uderzyć większość“ [1]).

Nakoniec Siéyès, tak daleki od wielbienia konstytucji angielskiej, przytoczył z kolei te same dowody nasamprzód w Zgromadzeniu Ustawodawczym, potym w Konwencji III r. Energiczniej, niż ktokolwiek ze spółczesnych, wykazywał on konieczność rządów przedstawicielskich w sprawach prawodawczych i podnosił ich przewagę nad rządami bezpośredniemi, albo, jak wówczas mówiono — demokratycznemi. W 1789 r. wygłosił w Zgromadzeniu Ustawodawczym następujące słowa, zawierające prawdziwą przepowiednię przyszłości, której nikt wtedy nie mógł przeczuwać: „Nowoczesne ludy europejskie są bardzo mało podobne do starożytnych. U nas mowa tylko o handlu, o roli, fabrykach i t. d.; pod wpływem pożądania bogactw wszystkie państwa Europy przekształciły się w rozległe warsztaty; troszczą się tam daleko więcej o spożycie i wytwórczość, aniżeli o szczę-

[1]) *Constitution de l'Angleterre*, ks. II rozd. V. (1790. I. 241 i nast.).

ście; dlatego też i systematy polityczne dziś spoczywają wyłącznie na pracy. W ludziach widzimy przeważnie tylko maszyny robocze. A jednak nie możecie odmówić tytułu i praw obywateli temu tłumowi bez wykształcenia, całkowicie oddanemu przymusowej pracy; wszak na równi z wami musi on ulegać prawom, w tej samej więc co i wy mierze winien uczestniczyć w ich tworzeniu; udział powinien być równy a może się urzeczywistniać dwoma sposobami. Obywatele mogą zaufać niektórym z pośród siebie; nie zrzekając się praw swych, innym polecają ich wykonanie; dla wspólnej korzyści wyznaczają przedstawicieli bardziej od siebie zdolnych do zrozumienia interesów ogółu i do odpowiedniego wytłumaczenia woli reprezentowanych. Drugi sposób wykonywania praw ludu odnośnie do ustawodawstwa polega na osobistym udziale jego w pracy twórczej. Taki udział bezpośredni jest cechą charakterystyczną prawdziwej demokracji; udział zaś pośredni oznacza rządy przedstawicielskie; różnica pomiędzy temi dwoma systematami politycznemi jest olbrzymia. Wybór pomiędzy temi metodami prawodawstwa nie nasuwa nam żadnych wątpliwości. Po pierwsze, znaczna większość naszych współobywateli nie posiada ani dostatecznego wykształcenia, ani czasu wolnego, aby mogła zająć się osobiście wypracowaniem ustaw, mających rządzić Francją; a więc, zdaniem ich należy wyznaczyć przedstawicieli; ponieważ jest to zdanie większości, więc ludzie oświeceni, jak i wszyscy inni, powinni mu ulegać; kiedy społeczeństwo jest zorganizowane, to, jak wiadomo, zdanie większości jest prawem dla wszystkich. Rozumowanie to słuszne, nawet, gdy chodzi o najmniejsze municypalności, zdobywa nieodpartą siłę, gdy zważymy, że nam chodzi o prawa, mające rządzić dwudziestu sześciu miljonami ludzi“ [1]). Podczas rozpraw nad konstytucją III r. Siéyès wyrażał się w Konwencji równie charakterystycznie:

---

[1]) *Arch. parl.* I-sza serja, VIII, 592.

„W ustroju społecznym wszystko jest przedstawicielstwem. Znajdujemy je wszędzie i w życiu prywatnym i publicznym; jest ono macierzą zarówno przemysłu produkującego i handlowego, jak postępu wolności i życia politycznego. Powiem więcej, zlewa się ono w jedno z samą istotą życia społecznego. Przed dwoma laty zamierzyłem dowieść, że właśnie system przedstawicielski doprowadzi nas do najwyższego rozwoju wolności i do osiągnięcia możliwego dobrobytu. Ówcześni przyjaciele ludu zatrzymali pracę moją w drukarni po wydrukowaniu pierwszego arkusza. Mylili się, sądząc, że system reprezentacyjny nie da się pogodzić z demokracją, jakgdyby istnienie gmachu stało w sprzeczności z istnieniem podwaliny naturalnej; albo też chcieli trzymać się podwaliny, wyobrażając sobie może, że stan społeczny powinien skazywać ludzi na dożywotnie biwakowanie. Chciałem dowieść, że naród może tylko na czysto zyskać, nadając charakter przedstawicielski wszystkim rodzajom władzy, które się składają na gmach społeczny, zostawiając sobie jedynie władzę wybierania z roku na rok ludzi rozumnych i bezpośrednio mu znanych na miejsce ustępujących przedstawicieli. Ale wtedy, jak i teraz jeszcze, panowało błędne i szkodliwe mniemanie, że naród powinien delegować taką tylko władzę, której sam nie może sprawować [1]). Z tą mniemaną zasadą wiązano zbawienie wolności, zupełnie tak, jak gdyby obywatelom, mającym pisać np. do Bordeaux chciano dowieść, że o wiele lepiej zachowują swą wolność, jeżeli pozostawią sobie wolność

---

[1]) Warto zauważyć, że Monteskjusz pierwszy, — zdaje mi się, wygłosił tę formułę, *Esprit des Lois*. Ks. II, roż. II: „Naród, posiadający władzę zwierzchnią, sam powinien czynić to tylko, co może dobrze wykonać, wszystko inne należy do jego ministrów.“ Ale nie zamierzał on przez to wypowiedzieć żadnej prawdy absolutnej i osądzić rządów reprezentacyjnych, tam, gdzie panuje zwierzchnictwo narodu. W rozdziale tym, zatytułowanym o *rządach republikańskich i o prawach odnoszących się do demokracji* chciał on poprostu ułożyć system demokracji starożytnych, które nie znały zupełnie rządów przedstawicielskich; w tym właśnie znaczeniu mówił dalej: «Zasadniczym prawem demokracji jest to, że naród sam tworzy prawa.»

odniesienia listu osobiście, ponieważ mogą to zrobić, zamiast powierzać tę czynność tej części mechanizmu społecznego, na którą włożono staranie o podobnych rzeczach. Czyż można dopatrywać się zasady istotnej w tak marnej rachubie“ [1]).

Streszczając decydujące z rozumowego punktu widzenia argumenty przeciw bezpośrednim rządom narodu w sprawie tak subtelnej i ważnej, jak prawodawstwo, powiem, że system ten nastręcza jednocześnie najpoważniejsze trudności ze względu na istotę i formę udziału narodu. Z istoty swej jest on wadliwy dlatego, że olbrzymia większość obywateli, najzupełniej zdolna do obioru przedstawicieli, których zna poglądy, i do kierowania w ten sposób prawodawstwem i rządem, nie umie oceniać ustaw, ani projektów, oddanych do jej rozpatrzenia. Brak im do tego, jak powiada Siéyès dwu rzeczy koniecznych: „wykształcenia — aby zrozumieć projekty, i wolnego czasu, aby je przestudjować. Wyobraźmy sobie, że jakiś kodeks handlowy albo prawo o marynarce oddane zostaje pod głosowanie włościan i górali. Jedno z dwojga: albo większość z zamkniętemi oczyma uchwali projekt, którego nie rozumie; albo projekt, sam przez się doskonały, zostanie odrzucony z powodu jakiegoś postanowienia — choćby drugorzędnego, przeciw któremu zwróci się przesąd ludowy, tak szybko powstający, a tak trudny do obalenia.“

Nie mniej wadliwa jest forma systemu. Usuwa on przedewszystkim możność wszelkiej poważnej rozprawy wobec ciała, które ma nadać ustawie sankcję ostateczną. Dyskusja była jeszcze możliwa w starożytnych małych republikach, kiedy zgromadzenie całego narodu mogło się skupiać na jednym placu publicznym około trybuny mówców, na którą wstępowali kolejno najwybitniejsi obywatele i pierwsi mówcy w narodzie. A to już jest rzeczą niemożliwą na tysiącach zebrań, bo na tysiące z konieczności podzieliłby się wielki naród, aby dokonać głosowania ludowego.

---

[1]) Posiedzenie 2 Thermidorą III r. *Réimpression* j. w. XXV. 292.

Nie należy twierdzić, że społeczeństwa spółczesne posiadają w prasie codziennej sposób do informowania i ogłaszania rozpraw tysiąc razy potężniejszy od mów retorów starożytnych. Głos prasy zupełnie nie wystarcza, aby zapoznać naród z omawianemi ustawami. Prasa nie może faktycznie odtworzyć krzyżujących się rozpraw; bo, jeżeli każdy człowiek czyta obecnie dziennik przynajmniej w pewnych odstępach czasu, to zazwyczaj czyta on jedną tylko gazetę. Z drugiej strony, doświadczenie wykazuje niestety, jak są namiętne a zwłaszcza powierzchowne te rozprawy prowadzone w pismach wyłącznie przeznaczonych dla klas ludowych. I nie dość na tym: jeszcze wadliwsza jest inna strona tego systemu. Pod głosowanie oddaje się ustawę w całości, jako rzecz niepodzielną; bo w praktyce, chcąc przegłosować każdy artykuł z osobna, zetknęlibyśmy się z powikłaniami nie do usunięcia. A w takich warunkach głosowanie nie jest dowolne, ponieważ głosujący ma przed sobą dwie alternatywy: albo odrzucić ustawę, którą w zasadzie uważa za dobrą z powodu jakiegoś przepisu, na który zgodzić się nie może; albo też pomimo to przyjąć i ów przepis, aby nie odrzucać całości.

Pozostaje jeszcze argument natury prawnej, kapitalny argument Rousseau'a. Prawo wraz ze zwierzchnictwem narodu jest wyrazem woli ogółu, a wola z natury swej nie może być przekazaną. Określenie jednak Roussea'u nie jest zupełnie dokładne; nadużywa on wyrazów. Źródłem prawa koniecznie powinien być naród w tym znaczeniu, że tylko naród - zwierzchnik może wydawać prawa, albo też powierzać władzę wydawania ich; ale nieprawdą jest, jakoby ustawa koniecznie miała być po-prostu bezpośrednim wyrazem woli ogółu w ścisły sposób sformułowanej przez większość obywateli. Prawo jest przedewszystkim normą sprawiedliwości i interesu publicznego. Jeżeli konieczną podstawą jego jest powaga zwierzchnika, to nikt nie odważy się powiedzieć, że zwierzchnik może umyślnie wydawać prawa sprawiedliwe albo szkodliwe, i ten system rządów, który, w zupełności uznając naród za źródło wszelkiej wła-

dzy, najlepszą daje rękojmię, że takie prawa nawet w dobrej wierze, ani przez pomyłkę nie będą nadal uchwalane— będzie systemem najlepszym i najlegalniejszym. Czy rządy przedstawicielskie więcej, aniżeli rządy bezpośrednie, ofiarują szans prawodawstwa sprawiedliwego, pożytecznego i racjonalnego? Tu spoczywa jądro całej sprawy [1]) i nie nastręcza ono żadnych wątpliwości.

Możnaby jednak zarzucić, że rządy bezpośrednie, jakie widzimy w naszych czasach, do ważnych zalet dołączają gwarancje rządów reprezentacyjnych. Istotnie (pomijając inicjatywę narodu, o czym mowa poniżej) naród uchwala bezpośrednio tylko prawa, uprzednio przedyskutowane i rozpatrzone na zgromadzeniach przedstawicielskich; a w takim razie czyż głosowanie—sankcja narodu, nie jest tylko jedną jeszcze próbą—ostateczną ostrożnością? Nie należy się łudzić: pod tą niewinną pokrywką rządy bezpośrednie grożą rzeczywistym niebezpieczeństwem.

Przedewszystkim w stopniu o wiele większym, aniżeli instytucje dwu Izb, mogą one wywołać obstrukcję przeciw racjonalnym reformom i zastój w prawodawstwie. Bardzo dobre ustawy były odrzucane w Szwajcarji przez *referendum*, i możność czegoś podobnego doskonale przewidywali twórcy konstytucji francuskiej 1793 r. [2]), ale ewen-

---

[1]) Według Arystotelesa powaga istotna prawa wypływa stąd, że jest ono rozumem ludzkim, wyzwolonym z namiętności. *Polityka*. ks. III. rozd. XI, str. 3 i 4: W naszych czasach publicyści wypowiadają myśli podobne; Burgess j. w. t. II. 115. Jest tu jednak pewna przesada: od chwili jak prawo ogólne i oderwane zostało postanowione i wydane przez zwierzchnika—jest ono prawem obowiązującym; ale ustawa nie odpowiadałaby swemu zadaniu społecznemu, gdyby nie zadawalała warunków sprawiedliwości i pożytku.

[2]) Raport Hérault-Séchelles, (Réimpression j. w. t. XVI, 617): „Powiedzą nam może: Po co zasięgać rady narodu w kwestji każdego prawa?... Odpowiemy: wobec tych form i warunków, któremi obwarowane jest to, co się nazywa *prawem*, nie myślcie, aby pełnomocnicy w przeciągu jednego roku dużo praw wydali. Stopniowo wyleczą się z tej manji prawodawczej, która przygniata prawodawstwo zamiast je podnosić; i w każdym razie lepiej poczekać i nawet obejść się bez jednej dobrej ustawy, aniżeli wystawiać się na niebezpieczeństwo rozmnożenia się wielu złych."

tualność ta nie napawała ich strachem. Co ważniejsza, system ten prowadzi do uszczuplenia wartości pożytecznej działalności i oświecającego wpływu zgromadzeń przedstawicielskich. Nie będąc pewni, czy rezultat ich prac—ustawa opracowana po długich rozprawach—nie przepadnie wskutek jakiegoś przesądu ludowego, niewątpliwie skracać będą debaty prawodawcze i ograniczać prace przygotowawcze. Objaw ten zauważony już został tam, gdzie istnieje podobna forma rządu i tendencja w tym kierunku może tylko wzrastać. Można się również obawiać, aby większość zgromadzenia, goniąc za popularnością, nie przedsięwzięła jakiego środka, który uważa za niebezpieczny dla przyszłości, ale który w danej chwili cieszy się przychylnością narodu; będzie ona uważała, że głosowanie narodu, które przykrywa sobą wszystko, zdejmuje też z niej odpowiedzialność. System *referendum* łączy dwie przeciwległe i wrogie sobie zasady: silniejsza powinna zwyciężyć.

Wprawdzie bezpośredni udział narodu w akcji prawodawczej ujawnia się również w innej formie, zwanej niekiedy *referendum doradczym*, albo *konsultacją*. Prawodawca, nie będąc pewnym, czy dana reforma, wywołująca rozprawy, broniona i zwalczana przez rozmaite stronnictwa — przejdzie, oddaje wprost pod głosowanie ogółu samą jej zasadę, wyrażoną w formie jasnej i prostej, ale z konieczności ogólnej. Ale w podobnej praktyce czyż można innej poważnej dopatrzyć się przewagi prócz tej jedynie, że uwalnia ona większość zgromadzeń od moralnej odpowiedzialności, którą obowiązkowo musi brać na siebie w rządzie przedstawicielskim? Jeżeli tylko głosowanie narodu dało swą odpowiedź i zasada została przyjęta, to wprowadzić należy ją w życie, zredagować prawo; ale cóż daje pewność, że forma i zastosowanie jej przez prawodawcę dokładnie odpowiadają pragnieniom, być może bardzo rozbieżnym, większości, co głosowała nad zasadą? A czy tego rodzaju abdykacja zgromadzeń prawodawczych, pod pozorem wytłumaczenia i rozstrzygnięcia sporów partyjnych, nie będzie źródłem nowych zawikłań i rozpraw?

Specjalne motywy wymagały zastosowania bezpośredniego głosowania narodu do jednej kategorji praw, a mianowicie — konstytucyjnych: panuje przekonanie, że jeżeli rząd przedstawicielski może wydawać ustawy zwykłe, to o konstytucjach trudno powiedzieć to samo. Jako na powód tego (nie mówiąc już o względach czysto politycznych) wskazują na tę okoliczność, że konstytucja jest podstawą wszystkich innych ustaw; dzięki niej naród wyraża swą zgodę nawet na przelanie władzy prawodawczej: dla tego też sam on powinien wyrażać tę zgodę. Ale rozumowanie to, tak na pozór poważne i cieszące się, jak zobaczymy później, olbrzymim wpływem, bierze swój początek w jednej z iluzji publicystów XVIII w. Podczas gdy dla zwykłych ustaw zgadzano się na rządy reprezentacyjne, wielu uznawało taką formę za nieodpowiednią do spraw konstytucyjnych, a to wyłącznie dlatego, że te ostatnie uważali za umowę społeczną, za akt utworzenia samego państwa [1]). Ale, jak wiemy, jest to pogląd błędny. Celem konstytucji jest nie założenie państwa, bo takowe istnieje już przed nią, jako następstwo naturalnego faktu powstania narodu,— a tylko określenie formy Państwa i rządu. Jest to ustawa, z istoty swej posiadająca taki sam charakter jak inne: sztucznie tylko, chociaż za pomocą bardzo mądrej kombinacji, nadano ustawom konstytucyjnym szczególną trwałość i moc, wyłączając je z pod władzy zwykłego prawodawcy. Prawa te są ważniejsze od innych ustaw, trudniej je ustanowić i zredagować. Jeżeli więc rządy reprezentacyjne są lepszym narzędziem prawodawstwa, aniżeli rządy bezpośrednie, to tymbardziej należy je stosować do ustawodawstwa konstytucyjnego [2]). Błąd w prawie konstytucyjnym jest, rzecz

---

[1]) Posiedzenie 21/XI. 1792 r., Couthon (*Réimpression* j. w. XIV, 6): «Wezwani jesteśmy ze wszystkich końców państwa, aby zredagować projekt umowy społecznej, projekt powiadam, bo sądzę, że wszyscy uznają to jednomyślnie, iż należy, aby wszystkie postanowienia konstytucji uzyskały sankcję narodu». Isnard na posiedzeniu 11|V 1793 r. (XVI, 378).

[2]) Również w Szwajcarji, gdzie ratyfikacja konstytucji przez głosowanie powszechne weszła w użycie w końcu zaprzeszłego wieku, wyprowadzono z tego

prosta, poważniejszym, aniżeli w zwykłym prawie — tam bowiem, gdzie konstytucję uczyniono nietykalną dla zwykłego prawodawcy, trudniej go naprawić. Ale warunki szczególne, w jakich—jeżeli pominąć okresy rewolucyjne— odbywa się to specjalne prawodawstwo, dają zazwyczaj gwarancję dostateczną.

Tak wygląda sprawa powyższa z punktu widzenia zasad oderwanych; ale i tutaj należy dać głos historji. W czasach najnowszych w trzech krajach próbowano zastosować rządy bezpośrednie, w znaczeniu przez nas określonym: we Francji, Ameryce i Szwajcarji. Nie zawadzi pokrótce rozpatrzyć te próby.

II.

We Francji spotykamy cały szereg wypadków, w których stosowano głosowanie ludowe do ustaw konstytucyjnych, i jedną tylko próbę zastosowania go do zwykłych praw. Oba zresztą prądy płyną z jednego źródła, z Konwencji narodowej i datują się z pierwszego okresu jej rządów. W Zgromadzeniu Ustawodawczym system przedstawicielski miał za sobą znakomitą większość członków. Nie brakło zresztą głosów przeciwnych. W szczególności Pétion proponował oddawać na rozpatrzenie narodu nie wszystkie prawa, a te tylko, przeciw którym król postawi swoje veto [1]). Projekt powyższy nie miał jednak żadnych szans po-

faktu wniosek na korzyść ustanowienia *referendum* w rozmaitych kantonach przy uchwalaniu zwykłych praw: „Dla czego—powiadano—przyznaje się narodowi zdolność konieczną do sankcjonowania konstytucji, a nie przyznaje się jej— w stosunku do praw mniejszą posiadających wagę, które muszą wypływać z tej konstytucji.“ Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung* str. 136, 143, 147.

[1]) *Archives parlémentaires* j. w. VIII, 582. Proponuje on: »aby jeżeli kto przeciwstawi swe veto, samo prawo oddawano pod głosowanie zgromadzeń pierwsze-

wodzenia; jakoż Zgromadzenie wcale nie myślało oddawać konstytucji 1791 r. pod głosowanie ogółu. Ale Konwencja na pierwszym zaraz posiedzeniu, 21 września 1792 r. potwierdziła zasadę, którą jej mówcy, jak wyżej wzmiankowałem, wiązali z mniemaniem, że konstytucja jest to umowa społeczna [1]). Przyjęto jednomyślnie uchwałę następującą: „Konwencja narodowa oświadcza, że wszelka Konstytucja może być uchwalona tylko przez naród“ [2]). Przez długi czas zasada ta wywierała wpływ. Zastosowano ją do dwu konstytucji kolejno uchwalanych przez Konwencję 24 czerwca 1793 r. [3]) i 5 fructidor'a III roku [4]), a ratyfikowanych przez zgromadzenia wyborcze. Konstytucja 22 frimaira VIII roku zredagowana przez komisję członków Rady pięciuset i Starszych [5]) po zamachu stanu 18 brumaire'a, również została oddana pod głosowanie ludu i—przyjęta [6]).

Powstała w ten sposób tradycja działa jeszcze w chwilach utworzenia dożywotniego konsulatu i Cesarstwa, ale inny otrzymała kierunek. Postanowieniem konsulów d. 20 floréal'a X roku pod głosowanie narodu została oddana już nie formalna konstytucja, a jedna tylko kwestja (art. 1):

---

go stopnia, które odpowiedzą tak lub nie, i żeby liczono głosy wszystkich głosujących». W tym samym duchu Rabaud-Saint-Etienne (4 września 1789), j. w. 571; i Dupont de Nemours (5 września 1789), j. w. 573.

[1]) *Réimpression* j. w. XIV. 7, Danton: „Tylko taka Konstytucja może istnieć, która będzie przyjęta przez większość na zgromadzeniach pierwszego stopnia dosłownie i imiennie...“ Cambon oddaje «hołd wielkim zasadom, rozwiniętym przez obywatela Dantona—że przedstawiciele uarodu francuskiego nie posiadają innej wladzy prócz władzy ułożenia projektu konstytucji.»

[2]) str. 7.

[3]) Raport komisji, której polecono zgromadzić i zebrać protokuły o przyjęciu konstytucji, i dekret nakazujący ich odbicie i rozdanie 9 sierpnia 1793 r.

[4]) Prawo o przyjęciu przez naród francuski konstytucji, przedstawionej mu przez Konwencję narodową 1-go vendémiaira IV roku; prawo z tegoż dnia o przyjęciu przez naród francuski dekretów 5 i 13 fructidora o ponownym obiorze $^2/_3$ konwencji narodowej.

[5]) Prawo 19 brumaire'a VIII r., art. 8, 11, 12.

[6]) Prawo 23 frimaire'a VIII r. O sposobie przedstawienia konstytucji narodowi francuskiemu. Raport przedstawiony konsulom przez ministra spraw wewnętrznych o przyjęciu kontsytucji 18 pluviôse'a VIII roku.

„Czy Napoleon ma być konsulem dożywotnim?“ Wobec odpowiedzi twierdzącej, złożonej przez 3,568,885 głosów, Senat obwołał Napoleona konsulem dożywotnim (14 thermidora X roku) i wydał organiczne Senatus-consultum o konstytucji 16 thermidor'a X roku, które wprowadzało do ustawy VIII r. nader głębokie zmiany. W roku XII organiczne Senatus-consultum 28 floréal'a o 141 artykułach wprowadzić miało przy założeniu Cesarstwa nowe postanowienia konstytucyjne; ostatnie z nich opiewało, że naród będzie zapytany o zgodę. I tym razem głosowano nie nad całą konstytucją a nad jednym tylko punktem najważniejszym i najuchwytniejszym. Czy naród pragnie dziedziczności dostojeństwa cesarskiego w prostym, przyrodzonym, prawnym i adoptowanym potomstwie Napoleona Bonaparte oraz w prostym, przyrodzonym; prawnym potomstwie Józefa Bonaparte i Ludwika Bonaparte, jak o tym stanowi organiczne Senatus-consultum z dnia dzisiejszego?“

Kartę 1814 roku przyniosły całkiem inne prądy. Jakkolwiek wygotowana przez Komisję wybraną w znacznej części z pośród członków Senatu i Ciała prawodawczego, którzy przeżyli Cesarstwo[1]), wyglądała ni mniej ni więcej, tylko na ustępstwo uczynione przez władzę królewską. Jednak nałóg, jaki wyrabiał się od 1793 r. w prawodawstwie konstytucyjnym, zakorzenił się tak głęboko, że dnia 4 czerwca 1814 r. w chwili uroczystego ogłoszenia karty przez króla „obawiano się niemal, że po posiedzeniu tronowym podniosą się głosy (w Ciele prawodawczym), żądające odesłania zatwierdzonej karty do zebrań prawodawczych [2]). Gdy zaś w dobie rządów studniowych powstawał Akt dodatkowy do konstytucji Cesarstwa, wrócono do dawnych porządków i dekret 22—25 kwietnia 1815 r. nakazywał przedstawienie tego aktu do przyjęcia przez naród francuski. Podsumowania wszystkich głosów miano dokonać na Champ de Mars w dniu 26 następnego maja.

---

[1]) Duvergier de Hauranne, j. w. II, 152.

[2]) Duvergier de Hauranne, j. w. II, 179.

Po rewolucji lipcowej 1830 r. przeprowadzono rewizję karty 1814 r. w zwykłym porządku rządów przedstawicielskich. Bezpośrednio przeprowadziła rewizję poprzednio wybrana Izba deputowanych i Izba parów. Nikt nie protestował: zaledwie ten lub ów wierny sługa upadłej dynastji, np. Chateaubriand w 1831 r., odwoływał się do tradycji epoki rewolucyjnej i cesarstwa, kwestjonując uchwałę 7 sierpnia 1830 r., jako nie ratyfikowaną przez naród. W 1848 zaś roku Zgromadzenie Ustawodawcze, specjalnie obrane dla ułożenia nowej konstytucji, ukończywszy swą pamiętną pracę, nie myślało już o ratyfikacji jej przez naród. Wszelako podobne żądanie było potym dwukrotnie stawiane: raz z powodu art. wstępu,—następnie przez Puységur'a po przegłosowaniu wszystkich artykułów; za pierwszym razem usunięto je za pomocą zapytania przedwstępnego, za drugim— odrzucono 733 głosami przeciw 42 [1]).

Wnet po zamachu stanu 2 grudnia 1851 roku rządy bezpośrednie w sprawach konstytucyjnych ukazują się raz po raz w innej już postaci i pod inną nazwą — plebiscytu. Ściśle biorąc procedurę tę zapoczątkował jeszcze Napoleon w X roku. Ludwik Napoleon—teraz Prezydent Rzplitej— domagał się, aby naród przyznał mu władzę i dał pełnomocnictwa konieczne do ułożenia konstytucji na zasadach wyłożonych w odezwie [2]). Po otrzymaniu odpowiedzi wyrażającej zgodę olbrzymiej większości (7.500.000 głosów), Napoleon ogłosił konstytucję 14 stycznia 1852 r., ale narodowi nie dał jej do zatwierdzenia. Konstytucja ta stanowiła (art. 31), że Senat w przyszłości może zaproponować w niej zmiany, a jeżeli i władza wykonawcza zgodzi się na propozycję, to zmiany te zostaną wprowadzone za pomocą Senatus-con-

---

[1]) *Moniteur* 25 października 1848, str. 2956.

[2]) Dekret 2 grudnia 1851 r.: „Art. 1. Naród francuski zostaje uroczyście zwołany na komisję 14 grudnia b. r. w celu przyjęcia albo odrzucenia następującego plebiscytu: Naród francuski chce, aby Ludwik-Napoleon Bonaparte zatrzymał władzę, i udziela mu koniecznych pełnomocnictw do utworzenia konstytucji na zasadach wyłożonych w proklamacji 2 grudnia".

sultum. Ale głosowaniu powszechnemu podlegają (art. 32) „wszelkie zmiany podstawowych zasad konstytucji, wyłożonych w odezwie 2 grudnia i przyjętych przez naród francuski". Zgodnie z temi postanowieniami senatus consultum przywracające godność cesarską 7 listopada 1852 r. zaproponowało też plebiscyt, uchwalony 21 i 22 listopada, a ze wszech miar przypominający precedensy XII r. [1]). Jednocześnie Senatus consultum 14 stycznia 1852 r. zawierało nieco przepisów tłumaczących i zamieniających konstytucję 14 stycznia 1852 r. Późniejsze, bardzo gruntowne zmiany tej konstytucji aż do 1870 r. przeprowadzano, jak widzieliśmy powyżej, wprost za pomocą *Senatus consultum*, albo nawet dekretu, nie odwołując się już do narodu. Ale nad całą ostatnią konstytucją drugiego cesarstwa, zawartą w Senatus-consultum 20 kwietnia 1870 r. głosował naród, od którego projekt plebiscytu domagał się również zatwierdzenia „reform liberalnych, dokonanych w konstytucji od r. 1860 przy współudziale wielkich Ciał państwa": tak powstała konstytucja 21 maja 1870 r.

Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w 1875 r. ustawy konstytucyjne, działając z tytułu przypisywanej sobie władzy zwierzchniej, ani na chwilę nie myśląc o oddaniu ich pod głosowanie powszechne. Uczynił jednak taką propozycję deputowany Naquet, który powoływał się na tradycję i przykłady z epoki rewolucyjnej [2]).

---

[1]) «Naród francuski pragnie przywrócenia w osobie Ludwika-Napoleona Bonapartego godności monarszej, dziedziczonej w jego linji prostej, przez potomstwo legalne, albo adoptowane, i nadaje mu prawo ustanowienia porządku dziedziczenia tronu w rodzinie Bonaparte, jak to powiedziano w Senatus-consultum 7 listopada 1852 r.»

[2]) Posiedzenie 28 stycznia 1875 r. (*Archives de l'Assemblée nationale*, XXXVI, 338). „Sądzę, że konstytucja powinna być oddana do zatwierdzenia przez bezpośrednie ogólne głosowanie. Twierdząc to, powracam tylko do tradycji naszych wielkich Zgromadzeń, bo konstytucja 1793 r. i konstytucja roku III oddane były narodowi do bezpośredniej ratyfikacji... Ta okoliczność, że Cesarstwo nadużywało plebiscytu, prawa zwracania się do narodu, nie może nas upoważniać do tego, abyśmy zaprzestali korzystać z powyższego prawa... Zresztą po-

Sprobujmy teraz ocenić, na podstawie faktów i z punktu widzenia stosunków francuskich, ten system prawodawstwa konstytucyjnego, a zobaczymy, że sam przez się nie daje on gwarancji, zapewniającej konstytucji szczególną moc i długotrwałość. Wszak jedna z konstytucji, do których go stosowano (konstytucja 1793 r.) nigdy nie weszła w życie; druga (Akt dodatkowy do konstytucji Cesarstwa) takiemuż uległa losowi, i trzecia nareszcie 1870 r. żyła tylko 3 miesiące.

Czy posługiwano się kiedy we Francji systemem rządów bezpośrednich przy uchwalaniu praw zwyczajnych? Nie, ale spotykamy bardzo ciekawe próby w tym kierunku. Konwencja narodowa, składająca się w olbrzymiej większości z ludzi przejętych ideami Rousseau, była uprzedzona korzystnie dla jaknajbezpośredniejszego sprawowania przez naród swego zwierzchnictwa. Jednak pierwszy wysadzony przez Konwencję komitet konstytucyjny uznał bezpośrednią formę rządów w zakresie prawodawstwa za niemożliwą. Otwarcie wyłożył to w swym słynnym raporcie Condorcet. Stanowczo odrzucał on zarówno sankcjonowanie praw przez naród, jak i mandaty nakazcze, krępujące członków Zgromadzenia prawodawczego. Obszar Rzplitej, powiada on, pozwala tylko przedstawić projekt konstytucji reprezentacyjnej, albowiem konstytucja, przy której delegaci dawaliby wyraz woli ogółu na podstawie oddzielnych mandatów, byłaby jeszcze bardziej niewykonalną, niż ta, przy której deputowani sprowadzeni do roli prostych redaktorów i pozbawieni nawet władzy chwilowej, musieliby przedstawiać wszystkie prawa do bezpośredniego zatwierdzenia przez obywateli [1]). Jednocześnie atoli, chcąc koniec końców zapewnić przewagę bezpośredniej woli narodu, podał Condorcet projekt dowcipnego, ale widocznie zbyt skomplikowanego mechanizmu,

---

między plebiscytami cesarskiemi, które stawiały kwestję *a priori* proponując wybór albo pewnej określonej decyzji, albo też żadnej, a pomiędzy wezwaniem narodu do zatwierdzenia albo odrzucenia prawa, uchwalonego przez zgromadzenie narodowe po długich i poważnych rozprawach—istnieje olbrzymia różnica".

[1]) Posiedzenie 23 lutego 1793 (*Réimpression* j. w. XV, 457).

który już wtedy zawierał w sobie dwie instytucje demokratyczne, wprowadzone za naszych czasów w kantonach szwajcarskich: *veto* i *inicjatywę* prawodawczą narodu. Aby dać czytelnikom pojęcie o tym systemie, najlepiej przytoczyć słowa samego sprawozdawcy.

„Każdy obywatel może zażądać od zgromadzenia wyborczego, aby ono domagało się rewizji jakiegoś prawa, albo usunięcia za pomocą nowej ustawy dostrzeżonego nieporządku. Potrzeba tylko, aby pięćdziesięciu innych obywateli stwierdziło podpisami nie to nawet, że uważają daną uwagę za słuszną, a że uznają ją za zasługującą na rozpatrzenie przez zgromadzenie wyborcze. Zgromadzenie ma prawo zwołać celem rozpatrzenia przyjętego przez się projektu, wszystkie zgromadzenia danego okręgu. Jeżeli większość będzie za danym projektem, zostają zwołane wszytkie zgromadzenia pierwszego stopnia większej jednostki terytorjalnej; jeżeli większość tych również zebrań przychyli się do projektu, to zgromadzenie przedstawicieli narodu obowiązane będzie obradować nie nad samą istotą projektu, a jedynie nad pytaniem, czy uznaje za potrzebne zająć się wnioskiem proponowanym. W razie odmownej odpowiedzi zwołuje się wszystkie zgromadzenia wyborcze dla rozpraw nad tym samym pytaniem: czy dana propozycja zasługuje na rozpatrzenie; a wówczas—albo większość zgromadzeń wyborczych pójdzie za zdaniem przedstawicieli narodu i propozycja zostanie odrzucona, albo też większość wypowie zdanie przeciwne i—w tym wypadku—zgromadzenie przedstawicieli wobec oczywistej utraty zaufania powinno odświeżyć swój skład osobisty. Nowe prawo, stanowiące owoc żądań, stawianych przez zgromadzenia wyborcze, może napotkać taki sam opór i ulec takiej samej cenzurze; w ten sposób ani wola przedstawicieli, ani wola obywateli nigdy nie wydostaną się z pod kontroli woli ogółu“ [1]).

---

[1]) Posiedzenie 23 lutego 1793 (tamże 460). Ob. w projekcie konstytucji Żyrondystów artykuły, traktujące o organizacji tego systemu, rozd. VIII. *O cenzurze narodu nad aktami reprezentacji narodowej i prawie petycji*, u Duguit i Monnier, *Les Constitutions de la France*, str. 55.

W materji praw konstytucyjnych, które zawsze muszą być ratyfikowane przez naród, projekt Condorcet'a przyznawał narodowi nadto inicjatywę prawodawczą: „Te same zasady obowiązują w razach, gdy chodzi o decyzję, czy zwołać Konwencję, mającą przedstawić narodowi nową konstytucję, a tą może być wówczas tylko poprawiona dawna ustawa. Ale konwencja, którą zawsze duch narodowy kierować będzie, powinna w takich razach móc przedstawić nawet nowy plan konstytucji. Byłoby niedorzecznością, gdyby mogła ona zmienić, lub choćby poprawić tylko niektóre artykuły, bo sposób ich zmiany mógłby pociągnąć za sobą zmiany w wielu innych; a w pracy, która ma stanowić systematyczną całość, wszelka częściowa zmiana pociąga za sobą ogólną rewizję dla pogodzenia całości z nowemi pierwiastkami“ [1]). Zapewne, były to niezbyt praktyczne pomysły, spłodzone w nawskroś oderwanym rozumowaniu: podobna konsekwentna i nieledwie automatyczna mobilizacja grup zgromadzeń wyborczych oraz ostre starcia, jakie mogły wyniknąć między Zgromadzeniem prawodawczym i wyborcami, doprowadziłyby tylko do niepokojów i zamieszek. Zobaczymy poniżej, za pomocą jak prostych środków demokracja szwajcarska urzeczywistniła te same idee. W Konwencji planu Condorcet'a nie rozpatrywano poważnie: referowany przezeń projekt konstytucji podzielił los Żyrondystów. Zresztą, w znacznej części odrodził się w konstytucji 1793 r. Ta jednak ostatnia przyjęła napozór zupełnie inną zasadę, zasadę bezpośredniego udziału narodu w prawodawstwie, którą Condorcet odrzucał. Nowa ustawa głosi zasadę, że wszystkie prawa uchwa-

[1]) Posiedzenie 23 lutego 1793 (*Reimpression* XV, 460). To prawo inicjatywy narodu, o ile dotyczy rewizji konstytucji, weszło do konstytucji 1793 r., art. 115: „Jeżeli, w połowie departamentów więcej jeden, dziesiąta część zgromadzeń pierwszego stopnia prawidłowo zorganizowanych w każdym z nich, zażąda rewizji Konstytucji, albo zmiany niektórych jej artykułów, to Ciało prawodawcze obowiązane będzie zwołać wszystkie zgromadzenia pierwszego stopnia Rzeczypospolitej, aby się przekonać, czy należy zwołać Konwencję narodową.“

lone przez Ciało prawodawcze winny być oddawane na głosowanie narodu, aliści w istocie omija, albo ogranicza powyższe żądanie za pomocą dwu kombinacji, powstałych z projektu Condorcet'a.

1-o Aczkolwiek wszystkie prawa w zasadzie podlegają zatwierdzeniu przez naród, w rzeczywistości jednak zgromadzenia wyborcze wtedy tylko są powoływane do głosowania nad niemi, gdy tego zażądano w sposób analogiczny do wyżej opisanego. W tym celu *projekt prawa*, uchwalony przez Ciało prawodawcze (art. 58) „zostaje wydrukowany i rozesłany do wszystkich gmin Rzplitej pod nazwą *ustawy projektowanej* (loi proposée). Art. 59. Jeżeli w przeciągu 40 dni po rozesłaniu ustawy projektowanej w połowie departamentów plus jeden — dziesiąta część prawidłowo zorganizowanych zgromadzeń 1-go stopnia nie wyrazi protestu, to projekt będzie uważany za przyjęty i stanie się prawem [1]). Art. 60. W razie protestu Ciało prawodawcze zwołuje nowe zgromadzenie wyborcze.

2-o Tego rodzaju jawnej lub domniemywanej ratyfikacji zgromadzeń wyborczych podlegają nie wszystkie akty Ciała prawodawczego, nie wszystkie jego decyzje, a tylko *prawa* we właściwym tego słowa znaczeniu, różniące się od *dekretów*, względem których Ciało prawodawcze zachowało całkowitą władzę i charakter prawdziwie przedstawicielski [2]). Różnicę tę znajdujemy już w sprawozdaniu Con-

---

[1]) W tej milczącej ratyfikacji narodu można upatrywać zastosowanie jednej z idei Rousseau, *Contrat social.* Ks. II. rozdz. I.. „Znaczy to, że rozkazy naczelników mogły uchodzić za wolę ogólną o ile władza zwierzchnia, posiadając możność sprzeciwienia się im, nie czyni tego. W podobnym wypadku, z ogólnego milczenia należy wnioskować o zgodzie narodu."

[2]) Art. 53: „Ciało prawodawcze *proponuje* prawa i *wydaje* dekrety". Raport de Hérault-Sechelles (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XVI. str. 617): „Mniemamy, że ustaliliśmy wielką prawdę, dotyczącą reprezentacji narodowej, znaną zapewne, ale taką, która odtąd napewno nie pozostanie w przyszłości bez skutków: mianowicie, że francuska konstytucja nie może być wyłącznie nazwana *przedstawicielską*, ponieważ jest w równym stopniu *demokratyczną* jak i reprezentacyjną. Istotnie, prawo, jak tego łatwo dowieść, nie jest dekretem, wsku-

dorcet'a, który stosował ją do swego systemu protestu narodowego, albo *veto* i który do jej określenia dawał racjonalne *kryterjum* [1]). Art. 54 i 55 konstytucji 1793 r. poprzestawały na prostym i to dość dowolnym wyliczaniu kwestji, jakie podlegają zatwierdzeniu przez naród. Przytym prawo uwzględniło raczej większą lub mniejszą doniosłość kwestji, aniżeli właściwą im wewnętrzną naturę [2]). W sposób też dość dowolny przeprowadzono tę różnicę we współczesnym prawodawstwie szwajcarskim [3]).

Ponieważ konstytucja 1793 r. nigdy nie zaczęła obowiązywać, przeto prawodawstwa ludowego, przez nią zorganizowanego, nigdy nie wypróbowano. Uważałem jednak

---

tek tego deputowany posiada dwojaki charakter. Upełnomocniony gdy chodzi o prawa, które ma przedstawić do sankcji narodu, gdy chodzi o dekrety — będzie on tylko przedstawicielem: Stąd wynika, że rząd francuski jest przedstawicielskim w tych wszystkich sprawach, których sam naród nie może wykonać."

[1]) *Rèimpression de l'ancien Moniteur* t. XV. str. 461. „Zastosowanie tego ostatniego środka (*veto*) zmusza do rozróżniania aktów ciała prawodawczego, które są istotnemi prawami, od tych, które mogą być uważane wyłącznie jako akty administracji ogólnej. Prawa wymagają posłuszeństwa do czasu, póki nie zostaną odwołane. W ich naturze leży to, iż istnieją one do czasu, póki nie odwoła ich legalna władza i nie potrzebują odnawiania w terminach określonych. Przeciwnie, akty administracyjne mają moc krótkotrwałą albo określoną. Ustalić charakter podatku, określić, na jakich zasadach ma być on rozkładany lub wyznaczany, określić, w jaki sposób będzie on ściągany — oto są istotne prawa; ale podać ogólną sumę tego podatku, zastosować zasady taryfy w ten sposób, aby otrzymać pewien dochód—to są akty administracji ogólnej. Dla tego rodzaju aktów reklamacje byłyby bez pożytku, gdyż byłyby spóźnione, albo niebezpieczne, bo z konieczności tamowałyby wykonanie aktów."

[2]) Tak więc, śród aktów, które są *prawami*, artykuł 54 zamieszcza: „ogólny zarząd zwykłemi dochodami i wydatkami Rzplitej; uchwały dotyczące, charakteru *ogólnej sumy* i poboru podatków oraz wypowiedzenia wojny".

[3]) Ob. w szwajcarskim prawodawstwie związkowym ustawę 17 czerwca 1874 (*Ann. de leg. étr.* 1875, 478 i nast.): „Art. 1-szy: Prawa związkowe zatwierdza naród, jeżeli tego żąda 30,000 obywateli albo 8 kantonów. To samo stosuje się do postanowień związkowych, posiadających ogólne znaczenie bez charakteru nagłości (Art. 89 Konstytucji). Art. 2. Orzeczenie stwierdzające, że dane postanowienie związkowe nie posiada znaczenia ogólnego, albo też ma charakter nagłości, — wychodzi od samego Zgromadzenia związkowego i winno być każdorazowo formalnie dołączone do samej decyzji.»

za obowiązek zatrzymać się chwilę nad tym pytaniem nie tylko dla tego, że z nim kojarzą się niektóre dążności i marzenia współczesnej demokracji, ale i dla tego, że z tych samych idej wyrosły, jak zobaczymy poniżej, analogiczne instytucje szwajcarskie.

Z pośród konstytucji francuskich dwie przeprowadzały inny system bezpośredniego głosowania powszechnego, — w praktyce nigdy zresztą nie stosowany: Konstytucji 1852 i 1870 r., głosząc w dwu identycznych postanowieniach odpowiedzialność prezydenta Rzplitej a potym cesarza przed narodem francuskim, wyprowadzały stąd wniosek, że prezydent i cesarz mają prawo odwołać się do narodu, kiedy uzna to za stosowne [1]). Granic, form i następstw tego prawa nigdy nie określono. Napoleon z powodu każdego kroku lub starcia ze Zgromadzeniem reprezentacyjnym mógłby się odwołać do doradczego *referendum* narodu [2]).

III.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki znajdujemy też szereg wypadków, kiedy do uchwalenia praw konstytucyjnych i zwyczajnych stosowano głosowanie ludowe. Przedewszystkim kilka przykładów napotkać można już w kolonjach angielskich Ameryki północnej przed ogłoszeniem niepodległości. Albowiem kolonje, założone przez Purytanów i tworzące nową Anglję, zdołały się zorganizować w prawdziwe demokracje. Wszyscy obywatele przyjęci w charakterze wolnych kolonistów (*freemen*), korzystali tam z po-

---

[1]) Konstytucja 1852, art. 6; 1870, art. 13.

[2]) Za drugiego Cesarstwa odbywały się też inne plebiscyty, odpowiadające zupełnie innej idei. Chodzi o głosowania narodu, które się odbywały przy aneksji Sabaudji i Nadmorskich Alp do Francji i przy ustąpieniu Wenecji Włochom. Wspominać o tym będziemy poniżej z powodu 8 art. prawa konstytucyjnego 16 lipca 1875 r.

litycznego prawa wyborczego: nietylko obierali urzędników, ale bezpośrednio stanowili prawa na zgromadzeniu ogólnym. Zresztą pierwotne te porządki trwały nie długo; wkrótce poczęto obierać deputowanych, którym zastępczo nadawano władzę prawodawczą. Główną przyczyną takiej zmiany była niewątpliwie wzrastająca wraz z liczbą *freemen'ów* trudność połączenia się w jedno zgromadzenie; ale w tym samym kierunku działał i inny wzgląd na wewnętrzne zalety rządów reprezentacyjnych. Jakoż, po zastosowaniu tej formy rządów do uchwalania praw, koloniści wybierali nadal bezpośrednio wyższych urzędników, pozwalając zresztą wyborcom przesyłać piśmiennie swe głosy na ogólne zgromadzenia. W niektórych kolonjach zgromadzenie deputowanych nie miało początkowo prawa samodzielnie wydawać (w formie ostatecznej) praw obowiązujących: uchwalane przez nie ustawy musiały być w pewnym terminie zatwierdzone przez wyborców; przynajmniej głosowanie ludu musiało się odbyć, ilekroć tego zażądano, z zachowaniem pewnych formalności [1]). Ale i ograniczenie niebawem usunięto i w chwili ogłoszenia niepodległości w kolonjach amerykańskich panowała niepodzielnie reprezentacyjna forma rządów. Z pośród trzynastu Stanów, które pierwotnie stanowiły Związek, tylko dwa oddały swe pierwsze konstytucje pod głosowanie ludu — Massachusetts (1778—1780) i New-Hampshire (1779—1784) [2]). Przykład ten nie znalazł naśladowców. Pomimo to, Mississipi i Missouri w chwili wstąpienia do Związku posiadały konstytucje usankcjonowane przez bezpośrednie głosowanie ludu (1817—1820). W 1821 r. Stan New-York, chcąc podjąć rewizję konstytucji, wstąpił na tę samą drogę i dał tym bodziec do ogólnego ruchu, który też stopniowo począł się

---

[1]) Cortland F. Bishop, *History of elections in American Colonies*, 1893, 5, 10 i nast.

[2]) Co do tego i następnych ob.: Ellis P. Oberholtzer, *Law making by popular vote or the American Referendum* (*Publications of the American Academy of political and social science*, N. 40).

rozpowszechniać. Stało się zasadą uznaną, że naród ma prawo wypowiadania opinji bezpośrednio, gdy chodzi o określenie formy rządów, pod któremi ma żyć; do tej zasady stosowały się wszystkie nowe Stany, przystępując do Związku, oraz wszystkie, zdaje się, prócz Delaware, dawne, — reformując swe poprzednie konstytucje. Ruch tym ciekawszy, że na pozór nie był wywołany żadną poważną walką polityczną, a szerzył się naturalnie i spokojnie na gruncie dobrze przygotowanym.

W chwili obecnej w rozmaitych Stanach związku Amerykańskiego trojako przedstawia się uczestnictwo narodu w prawodawstwie.

1-o Gdy chodzi o całkowitą rewizję konstytucji—przygotowuje ją zgromadzenie ustawodawcze, albo *konwencja*. Zapoczątkowanie takiej rewizji, orzeczenie kiedy należy jej dokonać — jest rzeczą władzy prawodawczej Stanu. Ale ostateczna decyzja zależy nie od niej; nad sprawą rewizji głosują bezpośrednio obywatele i wypowiadają się albo za konwencją, albo przeciw niej (*Convention* albo *no Convention*).

2-o Jeżeli konwencja uzyskała zgodę narodu i dokonała rewizji konstytucji, to powinna i nową przez się wypracowaną ustawę oddać na głosowanie obywateli: za konstytucją (*for the Constitution*), lub przeciw konstytucji (*against the Constitution*).

3-o Nakoniec, kiedy chodzi o częściową tylko rewizję, dotyczącą pewnego artykułu konstytucji, co Amerykanie zwą *amendment* (poprawka), sprawa ma przebieg następujący. Prawo nietylko proponowania, ale i redagowania tych poprawek należy do samego Zgromadzenia prawodawczego: jest to — prostszy i praktyczniejszy sposób, aniżeli zwołanie konwencji. Przyjęty po raz pierwszy w Connecticut 1818 r., stopniowo przedostał się do konstytucji innych stanów. W tych ostatnich, zresztą, przedsięwzięto środki ostrożności przeciwko nadużywaniu tej władzy. Naogół wymaga się, aby poprawka przeszła w Zgromadzeniu prawodawczym większą niż prostą większością głosów; po-

czątkowo stawiano jeszcze żądanie przyjęcia poprzez dwa kolejne zebrania prawodawcze; ale nowsze konstytucje zadowalają się zwykle uchwałą jednego zebrania. Wszędzie jednak, z wyjątkiem stanu Delaware, poprawka musi być zatwierdzona przez naród, do którego należy się odwołać bezpośrednio.

To *referendum* konstytucyjne posiada ogromną wagę dla Stanów Związku. Bo też ich konstytucje mają całkiem swoisty charakter. Zawierają w sobie nie tylko przepisy, które zwykle stanowią prawo konstytucyjne, ale nadto wiele innych, wchodzących w zakres prawa prywatnego, karnego lub administracyjnego [1]). Tym sposobem znacznie zwężają one pole działalności zwykłego prawodawcy i stanowią istne kodeksy podstawowych zasad całego prawodawstwa, które też zmienić można tylko w sposób wyżej wyłuszczony. Nieraz będziemy mieli sposobność konstatowania tej dążności do nadania konstytucyjnego charakteru przepisom, z natury rzeczy należącym do sfery zwykłego prawodawstwa, dążenie dające się zauważyć w różnych środowiskach, a powstałe pod wpływem wielorakich przyczyn; w danym wypadku przyczyna tkwi w nieufności względem prawodawcy i w chęci oddania możliwie największej ilości kwestji pod głosowanie ogółu [2]). To ostatnie dąży jednak wprost do zapewnienia sobie udziału w stanowieniu zwykłych nawet praw. Jakoż obok konstytucyjnego *referendum* spotykamy *referendum* prawodawcze. Samorodny,

---

[1]) Ob. Konstytucję Stanu Kalifornji, wziętą za przykład u Bryce'a *American Commonwealth*, I. 708. Por. E. Moffet, *The referendum in California*, w *Political science quarterly*, 1898, st. 1 i nast.

[2]) W powyżej przytoczonym artykule (odnośnik 1) p. Moffet stwierdza, że na ostatniej sesji prawodawczej kalifornijskiej przedstawiono 99 wniosków. Oceniając system, który wydaje takie wyniki, wyraża się w ten sposób (str. 1): „W gruncie rzeczy prowadzi to do stanu, jak gdyby nie było konstytucji w dawnym tego słowa znaczeniu i do postawienia na to miejsce dwu kategorji praw: jednych, ważniejszych i większą posiadających władzę, zatwierdzonych przez naród, i innych — mniejszej wagi, uchwalonych i wydawanych przez władzę prawodawczą".

właściwy wyłącznie Amerykanom ruch opinji powołał do życia tę instytucję w niektórych Stanach, jako objaw wyjątkowy, towarzyszący uchwalaniu niektórych ustaw specjalnych. Od kilku lat daje się dostrzec na nim wpływ porządków szwajcarskich, o których pomówimy dalej.

Najpierw, gdy chodzi o pewne doniosłe a proste decyzje prawodawcze, np. obiór stołecznego miasta w stanie albo obiór miasta, w którym ma powstać uniwersytet publiczny lub inny ważny zakład publiczny, — spotykamy liczne przykłady stosowania *referendum ludowego* [1]).

Pomijając te wypadki, znajdujemy konstytucje, które bezwarunkowo odsyłają pewne kategorje praw do referendum. Pewien przepis, ukazujący się po raz pierwszy w konstytucji Rhode-Island r. 1842 i wielce rozpowszechniony w późniejszych czasach, wymaga zatwierdzenia przez lud wszystkich uchwał o pożyczkach, wykraczających poza oznaczoną kwotę; nieraz dodaje się projektowaną pożyczkę do zaciągniętych poprzednio, aby orzec, czy dana suma została osiągnięta. Według niektórych znów konstytucji pod głosowanie ludu mają być oddawane prawa, otwierające kredyt państwowy towarzystwom i stowarzyszeniom, oraz pożyczki, wotowane na budowę zakładów publicznych [2]). Niektóre nowe Stany, jako to: Colorado [3]), Montana, Idaho, Utach posiadają artykuł konstytucyjny, określający podatkową odsetkę z dolara własności, jaką legislatura może obarczyć ludność; wszystkie uchwały poborowe, przekraczające tę taksę, winny podlegać bądź głosowaniu całej ludności, bądź (gdzieindziej)—kontrybuentów (*rate-payers* [4]). Są i takie konstytucje, które wymagają referendum odnośnie do praw o otwarciu banków emisyjnych. W niektórych stanach rozszerzenie prawa wyborczego (o ile nie od-

---

[1]) Oberholtzer, *The referendum*, str. 176.
[2]) tamże 182—9.
[3]) Przepis ten zniesiono później w Colorado.
[4]) tamże 187—190.

bywa się przez rewizję konstytucji) podlega głosowaniu ludu albo wyborców, obdarzonych już prawem głosu (*franchise* [1]). Konstytucja wreszcie południowej Dakoty 1898 r. wprowadziła prawo inicjatywy ludowej, o którym wnet powiemy, — i przeciwko wnioskom, przedstawionym w ten sposób oraz przyjętym przez *referendum*, *veto* gubernatora nie działa. Do wszystkich innych praw ustawa pozwala stosować *referendum dowolne*. Wówczas gubernatorowi z początku służy prawo *veto;* skoro jednak z niego nie skorzystał, można żądać referendum, do czego wymagane są podpisy 5% wyborców [2]).

Atoli i wtedy, gdy konstytucje nie wymagały ani nie przyzwalały na *referendum*, legislatury Stanów usiłowały je wprowadzić na własną rękę, gdy samą zasadę projektowanych praw różnie omawiały, broniły i zwalczały równe mniej więcej partje. Czy praktyka ta jest konstytucyjną? Należy powątpiewać, a to wobec uznanej, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, zasady, że żadna władza ustanowiona nie może na nikogo przenosić sprawowanych na mocy konstytucji pełnomocnictw [3]). Używano jej jednak na dwa różne sposoby, niejednakowo oceniane przez sądy amerykańskie.

Przedewszystkim, stosowano referendum właściwe czyli *r. ratyfikacyjne* (*r. de ratification*), polegające na tym, że prawodawca oddaje pod głosowanie ludu uchwalone już prawo. Zaczęło się to od ustawy Maine'u (*Maine's law*, 1851 r.) zabraniającej wolnego handlu spirytualjami; w tej samej sprawie wzięły z niej przykład inne legislatury. Wypada też zaznaczyć, że najczęściej chodziło nie o proste zatwierdzenie lub zniesienie prawa; zwykle odwołanie się do ludu, jeżeli ten był niechętny ustawie, miało tylko odroczyć wykonanie jej, albo wywołać cofnięcie [4]).

---

[1]) tamże str. 193. [2]) tamże 174 i nast.

[3]) Ob. mój artykuł o *La délégation du pouvoir législatif* w *Revue politique et parlementaire*, sierpień 1894, 200 i nast., 224.

[4]) Oberholtzer j. w. 201.

Jurysprudencja za pośrednictwem najwyższych sądów poszczególnych Stanów oświadczyła się wyraźnie ogromną większością głosów przeciw ważności podobnego *referendum*. Domniemaną w nim delegację władzy uznała za niekonstytucyjną [1]). „Sąd ten, powiada w pewnym wyroku najwyższy trybunał Jowy, mógłby również dobrze uczynić zależnym od głosowania ludu całego Stanu albo pewnego okręgu rozstrzyganie procesów, a gubernator mógłby równie dobrze złożyć na lud stosowanie prawa łaski [2])." To zresztą nastręczyłoby trudności; bo jurysprudencja sądowa Stanów Zjednoczonych uznaje właśnie ważność innego, również wprowadzonego przez legislatury *referendum miejscowego* (*referendum local*) [3]). Tu ustawy i regulaminy, stanowione przez prawodawcę w zakresie zarządu municypalnego, zyskują moc w danej municypalności dopiero po przyjęciu ich przez głosowanie obywateli (*local option*). Nauka prawa uznaje, że mogą istnieć prawa warunkowe, których moc obowiązującą sam prawodawca uzależnia od pewnego wskazanego warunku, i to wydaje mi się zupełnie słuszne. Otóż w danym razie warunkiem jest przyjęcie ustawy przez obywateli każdej municypalności; koniec końców wyniknie stąd, że prawo zawsze będzie zgodne z rzeczywistym głosowaniem obywateli [4]). Lecz skoro tak, to dlaczego zatwierdzenie przez całą ludność państwa nie miałoby być dopuszczalnym warunkiem działania praw zwyczajnych? Na to wprawdzie odpowiadają: gdy *bill* przeszedł przez obie izby, uzyskał zatwierdzenie gubernatora i tym samym w myśl konstytucji stał się prawem, to w jaki sposób mogłoby go dotknąć głosowanie ludu" [5]). Ale czyż nie można tak samo powiedzieć o ustawie, zależnej od głosowania miejscowego? Oberholtzer lepiej tłumaczy

---

[1]) tamże, 208 i nast. [2]) tamże, str. 212. [3]) tamże, r. IX—XV.

[4]) O ważności *referendum* miejscowego patrz r. XVI w pracy Oberholtzera.

[5]) Wyż. przytoczony wyrok najwyższego sądu Jowy, Oberholtzer, 212.

tę różnicę poglądów jurysprudencji względami właściwemi urządzeniom municypalnym. Porządki te reguluje legislatura, ale nie reguluje ich w sposób jednakowy dla wszystkich miast. Różnicę wywołują dwie okoliczności. Przepisy regulaminów dzielą miasta i miejscowości na kategoje, z których każda ma swój właściwy sposób zarządu. Z drugiej strony każde miasto czyli *township* osobno otrzymuje od legislatury kartę nadawczą municypalną (*chart*). Jest rzeczą pożądaną, aby w tej subtelnej pracy ludność miejscowa sama pomagała prawodawcom. Zresztą w opinji publicznej daje się spostrzegać zwrot ku „*home rule*“, zmierzający do wyzwolenia znaczniejszych miast zpod tej opieki Stanu [1]). Konstytucje czterech Stanów (Missouri, Kalifornji, Washingtonu i Minnesoty) przyznały już miastom o zaludnieniu powyżej 100.000 mieszkańców prawo nadawania sobie karty municypalnej, poddając takową pod głosowanie ludu [2]).

Legislatury stanów Związku stosują *referendum* w innej postaci. Mówimy o t. zw. *referendum doradczym*, za pomocą którego prawodawca przed wydaniem decyzyji oddaje pod głosowanie ludu samą zasadę zamierzonej ustawy. Praktykowano to bez trudności, bo nikt w tym nie upatrywał przelania władzy ustanowionej. Członkowie najwyższego sądu w Massachusets, zapytani przez legislaturę, czy może uchwalić referendum zatwierdzające, odwodzili legislaturę od zamiaru wydania w tej kwestji *aktu* warunkowego, zalecając natomiast zapytać lud o zdanie co do propozycji, nie połączonej z żadnym prawem konkretnym. Nic, zdaje się, nie mogło przeszkodzić legislaturze postanowić zapytać lud o zdanie. Postępek taki jest może dla niej równie konstytucyjnym, jak zapytanie najwyższego sądu jakiegoś przedstawiciela władzy wykonawczej albo innego wydziału, sądu lub kolegjum o zdanie co do przedmiotu,

---

[1]) Tamże, 357 — 361. [2]) tamże, 222.

o którym według niej mogłyby udzielić pożytecznych informacji [1]). Taki pogląd ustalił się w jurysprudencji.

Niebacząc na tak poważne autorytety, skłonny jestem uważać referendum doradcze za niekonstytucyjne i to zarówno w systemie amerykańskim, jak francuskim. Sędziowie z Massachusets stawiają obok siebie, jako sprawy podobne, dwie nawskroś odmienne zasady. Bynajmniej nie uważam za coś nieprawidłowego, gdy izby prawodawcze albo jedna z nich, chcąc zasięgnąć dokładnych praktycznych wiadomości przed głosowaniem nad projektem ustawy, radzą się uznanych towarzystw albo stowarzyszeń lub nawet ciał administracyjnych (np. we Francji — rad gieneralnych). Tak postąpiła w lipcu 1901 roku francuska izba deputowanych z powodu projektu ustawy o emeryturach robotniczych. Postanowiła poradzić się licznych stowarzyszeń, zwłaszcza syndykatów zawodowych i izb handlowych. Podobnie w r. 1893 i 1899 rząd pytał rady gieneralne o zdanie w przedmiocie podatku dochodowego. Ale zgoła co innego będzie, gdy władza prawodawcza zasadę albo szczegóły projektowanego prawa oddaje pod głosowanie ogółu, t. j. samego ciała wyborczego. Orzeczenie ludu, acz zamaskowane pod postacią porady, wywierałoby nacisk na zgromadzenia prawodawcze. Jakże miałyby się ośmielić głosować przeciw wyraźnemu życzeniu ciała, od którego powzięły władzę? Podobne *referendum doradcze* nie różniłoby się niczym, chyba charakterem zapobiegawczym, od represyjnego, *ratyfikacyjnego*; ale bezpośrednia władza, jaką legislatura dawałaby nad sobą ludowi, byłaby w obu razach zarówno energiczną i skuteczną. Niemożna w ten sposób dowolnie pozbawiać wyborców ich cechy politycznej, przeistaczając ich w prostych doradców: rady staną się rozkazami. Można jednak wymyśleć sposób, za pomocą którego nawet przy głosowaniu powszechnym od właściwego ciała wyborczego odróżniałoby się masę ludową, biorącą

---

[1]) Tamże 208.

udział w *referendum doradczym*. Trzebaby objąć nim kobiety i mężczyzn od lat 16 do 21. Ale głosowanie podobnej masy byłoby jeszcze bardziej decydujące, jeżeliby w nim wzięła udział wielka liczba obywateli. Policzmy wreszcie, jakie kłopoty powstałyby przy tej formie *referendum*, gdyby liczba wstrzymujących się od głosu przewyższała liczbę głosujących: jak należałoby rozumieć ich milczenie?

Zauważyć wreszcie należy, że prąd ten w kierunku bezpośredniego prawodawstwa ludowego ograniczył się do oddzielnych Stanów. Nie dotknął on rządu federalnego. Nie tylko prawa, uchwalane przez kongres Stanów Zjednoczonych, nie podlegają nigdy ratyfikacji narodu, ale naród nawet w rewizji konstytucji Związku zupełnie nie uczestniczy w tej formie (referendum). Artykuł 5 ustawy opiewa: „Kiedy dwie trzecie obu Izb uznają to za konieczne, Kongres zaproponuje poprawkę obecnej konstytucji; albo też na żądanie $^2/_3$ Zgromadzeń prawodawczych oddzielnych Stanów, Kongres zwoła Konwencję, mającą zaproponować mu poprawki, które w obu wypadkach otrzymują moc obowiązującą pod każdym względem i w każdym wypadku, jako część obecnej konstytucji, o ile zostaną zatwierdzone przez zebrania prawodawcze $^3/_4$ poszczególnych Stanów, albo przez Konwencje zebrane w $^3/_4$ ogółu Stanów, zależnie od tego, jaki sposób ratyfikacji zaproponuje Kongres“. Wszystkie poprawki, wprowadzone od tego czasu do konstytucji, uchwalał Kongres i zatwierdzały zebrania prawodawcze Stanów; nigdy zaś nie były one oddawane pod głosowanie ludu. Sama konstytucja Stanów Zjednoczonych zgodnie z 7-m arykułem została zatwierdzona wprost przez legislaturę oddzielnych Stanów. Najlepsi historycy utrzymują, że naród odrzuciłby ją, gdyby wprost została oddaną pod jego głosowanie [1]), a przecież ona to w przeciągu całe-

---

[1]) Bryce, j. w. I, 23: „Gdyby decyzję pozostawiono temu, co się obecnie nazywa *głosem narodu*, głos narodu wypowiedziałby się zapewne przeciw konstytucji.“

go z górą wieku zapewniała Stanom Zjednoczonym potęgę, postęp i dobrobyt.

IV.

Prawdziwą kolebką bezpośredniego prawodawstwa ludowego jest w naszych czasach Szwajcarja. Tam stało się ono instytucją powszechną, zarówno w rządach kantonów, jak i w organizacji federalnej; tam też uwydatniały się jego skutki w formie najczystszej i najbardziej krańcowej. W Szwajcarji, zresztą, znalazło ono grunt zupełnie przygotowany, gdyż miało tam pewne zastosowanie jeszcze dawniej, aczkolwiek różniło się bardzo od obecnego i na innych wspierało zasadach.

Od dawien dawna w drobnych kantonach, czyli wolnych państwach Uri, Szwyc, Obwalden, Nidwalden, Gersau, Zug, Glaris i Appenzel Ausser-Rhoden — organem władzy zwierzchniej było ogólne zebranie pełnoletnich obywateli, czyli *Landgemeinde* [2]). Zebranie to odbywało się w terminach określonych pod otwartym niebem i w całym znaczeniu tego wyrazu sprawowało rządy bezpośrednie: uchwalało prawa, decydowało we wszystkich kwestjach, mających ogólne znaczenie i obierało tych nielicznych urzędników, których dopuszczał pierwotny demokratyczny system. Kantony, posiadające Landsgemeinde, przez długi czas upośledzone przez większe i bardziej cywilizowane, stały się za dni naszych przedmiotem badań i pochwał nietylko wśród Szwajcarów, którzy chętnie upatrują w nich zwiastunów dzisiejszej demokracji szwajcarskiej (Kantony bo-

---

[2]) Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, 2 wyd., 1885, 3 i nast.; J. Signorel, *Étude de législation comparée sur le referendum législatif*, Paryż, 1896. — Ob. wyborny szkic Brissaud'a, *Le referendum en Suisse*, w *Revue générale du droit*, 1888, str. 402 i nast.

wiem starannie przechowywały przez wieki święty ogień równości i wolności, zanim ten zdołał w całym zajaśnieć blasku), ale i śród pisarzy anglo-saskich, którzy widzieli w nich wcielenie pierwszych i najstarszych zasad wolności giermańskiej, tej wolności, której, ich zdaniem, Anglicy są spadkobiercami i rzeczywistemi przedstawicielami [1]). W każdym razie, nie ulega wątpliwości, że te *Landsgemeinden* zachowały poprostu, dzięki nieprzerwanej tradycji społecznej, ustrój dawnych giermańskich *civitates*, jak je opisuje Tacyt [2]). Pierwotna ta forma przechowywała się z pokolenia w pokolenie, dzięki szczególnej sile zachowawczości, łatwo zrozumiałej w tym środowisku.

Z drugiej strony w innych większych kantonach zdarzały się wypadki mniej krańcowego stosowania rządów bezpośrednich. W XV i XVI wieku, w trudnych okolicznościach rząd Bernu udawał się po radę wprost do mieszkańców podległych mu gmin wiejskich [3]); Zurich w XVI wieku w takiż sam sposób apelował do cechów rzemieślniczych i gmin wiejskich [4]). W innych miejscowościach konieczność stałych narad płynęła stąd, że sam kanton był ni mniej ni więcej tylko niedużą konfederacją niezależnych miejscowości. W Vallais, składającym się z 12 udzielnych „Zehnten", ogólne zebranie kantonu samo nie mogło wydawać praw. Przedstawiciele (*Boten*) poszczególnych Dziesiątek odnosili im *ad referendum* zapadłe tymczasowo postanowienia: Dziesiątki głosowały za ich przyjęciem lub odrzuceniem, przytym każda posiadała jeden głos [5]). Praktyka i nazwa *referendum* zostały zapożyczone z dyplomacji i prawa międzynarodowego. W Związku Gryzońskim prawa, uchwalone przez ogólne zebranie, oddawane były również do zatwierdzenia, — tylko nie przez całą ludność, jako taką: głosowano według gmin, z których każda posiadała

---

[1]) Freeman, *The growth of the englisch constitution*, str. 17 i nast.
[2]) Ob. mój *Cours d'histoire du droit* str. 38.
[3]) Curti, j. w. str. 8,9. [4]) j. w. 12. [5]) j. w. 10.

ilość głosów odpowiednią do sumy płaconego przez nią podatku gruntowego [1]).

Nakoniec, w dawnym Związku powszechnym kantonów szwajcarskich reprezentujący je Sejm posiadał także pewną władzę decydującą i prawodawczą, ale charakter jej był zupełnie odmienny. Każdy kanton posyłał dwu delegatów. Ci jednak nie byli wcale *reprezentantami*: otrzymywali od kantonów instrukcje obowiązujące, od których w żadnym razie nie wolno im było odstąpić bez uprzedniego porozumienia z mocodawcami. Zresztą władza, która dawała te instrukcje mogła być bardzo rozmaita w różnych kantonach; tu *Landsgemeinde*, tam ciało urzędnicze, ówdzie zgromadzenie reprezentacyjne—zależnie od różnych konstytucji kantonalnych. Prawo większości nie miało w debatach sejmu decydującego znaczenia i do przyjęcia powszechnej ustawy potrzebna była jednomyślna zgoda wszystkich kantonów [2]). Wówczas istniało tylko referendum dyplomatyczne.

Niektóre z tych organizacji pierwotnych (zgromadzenia ludowe) mogły przyzwyczaić lud szwajcarski do idei rządów pośrednich; ale te nietylko nie świeciły innym, jako przykład, lecz same znajdowały się w poniewierce; to też kantony, posiadające Landsgemeinde przekształcały się mniej lub więcej całkowicie na wzór przedstawicielskich, i dopiero potym odruchowo odzyskały poniekąd przodujące miejsce w demokracji. Inne precedensy (dawne *referendum*), lubo na odmiennych oparte zasadach, uczyły jednak naród upatrywać w decyzjach zebrań obradujących akty same przez się nie ostateczne, a potrzebujące jeszcze ratyfikacji. Porządki te przygotowały zatym w pewnej mierze

---

[1]) j. w. str. 11. [2]) j. w. str. 19 i nast.

[3]) W roku 1848 Zug i Schwytz zniosły u siebie *Landsgemeinde*, aby przyjąć system przedstawicielski, wprawdzie z zastosowaniem referendum (Zug zrzekł się Landsgemeind'y już w 1814 r.). Wallis pozbył się referendum w r. 1848, ale wrócił doń w 1852. W 1867 Obwald skojarzył rządy przedstawicielskie z ogólnemi zgromadzeniami ludu; Curti, *j. w.*, str. 207 i nast.

procedurę prawodawstwa ludowego, jaka następnie rozwinęła się w Szwajcarji w ciągu ubiegłego stulecia. Ta ostatnia wypłynęła jednak w istocie z innego źródła —z ruchu ideowego, wywołanego przez rewolucję francuską, którego pierwsze objawy powyżej zaznaczyłem.

Za punkt wyjścia posłużyła konstytucja 20 maja 1802 roku. „Jest to pierwsza konstytucja, nad którą głosował lud szwajcarski, wraz z nią otrzymała Szwajcarja referendum konstytucyjne, przed dziesięciu laty wprowadzone we Francji; referendum zajęło swe miejsce wśród instytucji politycznych. Zaproponowana przez zebranie notablów konstytucja została oddana pod głosowanie ogółu obywateli szwajcarskich, mających skończone 20 lat. Głosowanie odbywało się w gminach; uczestnicy mogli w ciągu 4-ch dni wpisywać do rejestrów gminnych swe głosy za ustawą lub przeciw“ [1]). Procedura ta powstała najwidoczniej pod wpływem francuskim; nawet formy jej są identyczne z temi, których użyto we Francji przy plebiscytach 1802 i 1804 roku. Zaszczepiona w podobny sposób praktyka miała zapuścić korzenie i wydać owoce: we współczesnej Szwajcarji zarówno jak w amerykańskich Stanach Zjednoczonych uznaną jest powszechnie zasadą, że każda konstytucja powinna być zatwierdzona przez naród.

Prawodawstwo ludowe stosowane do praw zwyczajnych ukazało się znacznie później. Dopiero w 1830—31 r. po rewolucji lipcowej zasada jego po raz pierwszy została uznana w kantonie St. Gallen na zgromadzeniu, któremu polecono przejrzeć konstytucję kantonu. Zwolennicy systemu przedstawicielskiego stoczyli gorącą walkę z demokratami, którzy domagali się uzależnienia wszystkich praw od sankcji ludu [2]). Skończyło się na tranzakcji ze wszech

---

[1]) Curti, j. w. 109: „Niezwykłą stroną tego głosowania było to, że wyborców, wstrzymujących się od głosu, postanowiono zaliczać do przyjmujących, i tylko dzięki tej zasadzie udało się przeprowadzić konstytucję.

[2]) Curti, j. w. 128 i nast.

miar korzystnej dla tych ostatnich. Zgodzono się na formę pośrednią, i forma ta, po raz pierwszy wówczas wypróbowana, wielce się wnet rozpowszechniła pod nazwą *veto ludowego*. „Naród, opiewała nowa konstytucja, sprawuje swe prawo aprobaty przez to, że po uchwaleniu prawa w pewnym określonym terminie może z mocy swej władzy zwierzchniej większością głosów odmówić mu uznania i obowiązującego znaczenia". Było to nowością. Ale źródeł jej nie potrzebujemy szukać w starodawnych demokratycznych urządzeniach Szwajcarji. Opozycyjna partja w St. Gallen nie pomyliła się bynajmniej, oświadczając, że nowa instytucja jest gorsza od dawnego systemu *Landsgemeinde* [1]). Nie należy też szukać jej źródła w starożytności, w trybunach plebsu rzymskiego. *Veto* jest wytworem prądu ideowego, jaki wywołała rewolucja francuska; przypomina ono prawo reklamacji i cenzury, proponowane niegdyś przez Condorceta.

Nowa instytucja, uregulowana należycie, nieomieszkała znakomicie się rozpowszechnić. W r. 1832 przyjęto *veto* ludowe w Bazylei, w 1839—w Wallis (gdzie zastąpiło ono prastare *referendum*), w 1841 — w Lucernie [2]). Ale w następnym roku poniosło ono porażkę, co spowodowało chwilowe wstrzymanie się jego rozwoju: wpływowy kanton Zurich odrzucił je po namiętnych rozprawach. Niebawem jednak ruch ten ponowił się ze świeżą siłą i w odmiennych formach. Roku 1845 kanton Waud wprowadził u siebie już nie prawo *veto* a referendum dowolne, zależne od uznania wielkiej Rady czyli Zgromadzenia prawodawczego; nieśmiało zaczynała się zarysowywać i inicjatywa ludu [3]). A w tym wypadku jakież działały wpływy? Znów wpływ rewolucji francuskiej, jak to potwierdzają świadectwa świadków naocznych [4]).

---

[1]) Curti, j. w. 141. [2]) Curti, j. w. 126. [3]) J. w. 157.

[4]) W dziełku, ogłoszonym drukiem w Lozannie 1845 r., p. n. *Le 14 février ou simple récit de la Révolution du Canton de Vaud en* 1845 (ustęp przytoczony u Curtiego, str. 150), Vuillemin opowiada: Radykali i komuniści

Odtąd najważniejsze pierwiastki systemu były gotowe, i stopniowo przedostawały się z kantonu do kantonu w przeróżnych skojarzeniach, szerząc swój wpływ coraz dalej na wzór sił żywiołowych. Atoli rok 1848 sprowadził znaczne zboczenie. Związek szwajcarski, zachowując swą dawną nazwę, przedzierzgnął się w prawdziwe państwo związkowe, a dla prawodawstwa federalnego konstytucja 1848 r. wprowadziła czysty system przedstawicielski. Ale to wstrzymało tylko nieco postępy bezpośredniego prawodawstwa ludowego w kantonach. Ulegszy pewnym wahaniom w okresie 1848—60 r., popłynęło ono wnet w szybszym tempie aż odniosło tryumf między r. 1860 i 1870. Rok 1869, pamiętny w dziejach bezpośredniego prawodawstwa ludu, stał się, powiada Curti, punktem kulminacyjnym: ujrzał on rewizję konstytucji Zurichu, Bernu i Lucerny w kierunku ludowładztwa [1]). Dziś zwycięstwo jest zupełne: czysto reprezentacyjny ustrój znikł w całej Szwajcarji z wyjątkiem Fryburga [2]). Udział ludu w prawodawstwie przybiera w Szwajcarji rozmaite formy i różnych używa sposobów.

1-o *Veto* ludowe—forma najwcześniejsza, której narodziny widzieliśmy w kantonie St. Gallen. Jeżeli we wska-

---

(którym autor przypisuje rewolucję) posiadali u nas w główniejszych miastach własne bibljoteki publiczne, dzienniki i naczelników. W tych bibljotekach znajdowano pamiętniki Robespierre'a, Saint-Justa, Marata... Znajdowano tam pisma najwybitniejszych komunistów, poczynając od Babeufa, kończąc na Cabecie i Proudhonie, i śród nas żyje wielu ludzi, którzy nie mają innego wykształcenia, jak zaczerpnięte z tych książek.

[1]) Curti, *jak wyż.*. ks. II, r. VII, str. 207 i nast.

[2]) Albert Keller, *Die Volksinitiative nach den Schweizerischen Kantonverfassungen*. Zurych, 1889, str. 2: «Bezpośrednia władza prawodawcza ludu panuje obecnie we wszystkich kantonach szwajcarskich, oprócz Fryburga a to pod postacią bądź obowiązkowego bądź dowolnego *referendum*». Dzieło Kellera daje całkowity obraz przepisów różnych konstytucji kantonalnych aż do r. 1889, dotyczących prawodawstwa ludowego w *Landsgemeinde* i w referendum oraz prawa inicjatywy ludowej. O zmianach, nieraz bardzo ważnych, dokonanych od owej daty, patrz szereg *Annuaires de la législation étrangère* od roku 1890.

zanym przez konstytucję terminie pewna liczba obywateli, podobnież określona, oświadczy, iż jest przeciwna prawu, przyjętemu przez zgromadzenie, to prawo zostaje oddane pod głosowanie ludu, który je odrzuci lub zatwierdzi. Zazwyczaj też przy stosowaniu *veto* trzymano się prawidła, iż do odrzucenia ustawy potrzeba odmownej odpowiedzi większości zapisanych na liście wyborców; wstrzymanie się od głosu tłumaczono jako przyjęcie projektu. W każdym razie *veto* można uważać za formę przejściową, prawie wszędzie już zastąpioną przez *referendum*.

2-o *Referendum* w przeciwieństwie do *veto* bywa używane nie jako sposób zniesienia prawa, a jako niezbędny warunek ostatecznej sankcji jego. O ile wdanie się *referendum* jest możliwe albo potrzebne, prawo uchwalone przez zgromadzenie prawodawcze jest tylko projektem. Przy stosowaniu *referendum* bywają liczone tylko głosy, podane za lub przeciw wnioskowi, i różnica między niemi stanowi większość; wstrzymujący się od głosu nie wchodzą w rachubę. *Referendum* działa w dwu wręcz odmiennych formach.

a) *Referendum obowiązkowe* jest logiczną konsekwencją ogólnej zasady. Udział jego we wszystkich zależnych odeń aktach (w stanowieniu praw lub uchwał) jest konieczny; akty te zdobywają ostateczną moc dopiero po ratyfikacji przez lud. W kantonach, gdzie istnieje takie referendum, obywatele gromadzą się raz lub dwa razy do roku celem przegłosowania nad wszystkiemi prawami, opracowanemi w ubiegłym okresie przez zgromadzenie prawodawcze.

b) *Referendum dowolne*, nader zbliżone do systemu francuskiego 1793 r. Skoro zostały wydane — prawo albo inny akt podlegający *referendum*, zostają ogłoszone. O ile w oznaczonym terminie kilka, kilkanaście albo kilkadziesiąt tysięcy obywateli (liczbę określa konstytucja) zażąda *referendum*, przedstawiając akt należycie zaopatrzony w podpisy, prawo owo zostaje oddane pod głosowanie ludu; jeżeli, przeciwnie, termin upłynie i nikt żądania takiego nie zgłosi, prawo otrzymuje moc obowiązującą.

3-o *Inicjatywa ludowa* [1]) powstała najpóźniej, ale szybko wywalcza sobie uznanie. Polega na tym, że obywatele, zebrawszy się w liczbie, wymaganej przez konstytucję, mają prawo żądać zapytania ludu o decyzję w sprawie pewnej, proponowanej przez nich reformy prawodawczej. Inicjatywa przywdziewa rozmaite szaty. Częstokroć obywatele, którzy, korzystając z niej, zwracają się do zgromadzenia prawodawczego, mogą tylko zobowiązać to ostatnie do zredagowania prawa w poruszonej kwestji, a w razie odmownej odpowiedzi skierować do ludu zapytanie, czy wogóle pożądane jest prawodawstwo w tym duchu. Tak pojmowali inicjatywę jej twórcy. Redakcja prawa należy tu zawsze do zgromadzenia prawodawczego. Uczyniono jeszcze krok naprzód, inne też konstytucje pozwalają obywatelom (pod warunkiem zebrania odpowiedniej ilości podpisów) ułożyć zupełny, formalny projekt prawa i przedstawić go zgromadzeniu prawodawczemu, które wtedy musi oddać go pod głosowanie ludu. Zgromadzenie może przytym najwyżej postawić swój projekt przeciwny albo też wydać do ludu proklamację, wyjaśniającą pobudki jego opozycji.

Tak głębokie przeobrażenia, dokonane w konstytucjach kantonów, musiały wywołać nieuniknione echa w konstytucji federalnej. Ta ostatnia, ułożona w r. 1848, dopuszczała bezpośredni udział narodu tylko w sprawach konstytucyjnych, a przewidywała dlań formę dwojaką. Z jednej strony, zgodnie z powszechnie uznaną podówczas w Szwajcarji zasadą, każda nowa konstytucja, każda zmiana w konstytucji miała być ratyfikowana przez naród. Z drugiej strony, i lud zdobywał poniekąd prawo inicjatywy. Nietylko stawał się sędzią rozjemczym w razie różnicy zapatrywań między dwoma izbami zgromadzenia federalnego na rewizję, t. j. gdy jedna izba chciała rewizji, a druga nie chciała; obywatele w liczbie powyżej 50,000 mogli nawet sami domagać

[1]) Ob. przytoczone wyżej dzieło Kellera.

się głosowania nad kwestją, czy konstytucja ma ulec rewizji. W obu wypadkach nowy tekst redagowały izby [1]).

W r. 1872 przedsięwzięto rewizję konstytucji i energicznie pracowano nad wprowadzeniem do prawodawstwa związkowego tych inowacji, które zaszły w poszczególnych kantonach; usiłowania te wszakże napotkały niemniej energiczny opór. Koniec końców projekt, przyjęty przez obie rady, zawarł w sobie dwie takie inowacje: 1-o referendum odnośnie do praw federalnych na żądanie więcej, niż 50,000 obywateli albo 5 kantonów; 2-o w pewnych granicach — inicjatywę ludową (art. 89) [2]). Ale przejrzaną konstytucję naród na głosowaniu odrzucił. Rady ponownie wzięły się do pracy i przygotowały drugi projekt, któremu już lud nie odmówił przyjęcia. Była to konstytucja 29 maja 1874 roku [3]). Zawiera ona referendum w sprawach federalnych szerzej nawet pojęte, niż w projekcie 1872 roku; ale artykuł o inicjatywie ludu został usunięty. Tymczasem instytucja ta zdołała od owej chwili zająć wydatne stanowisko i to nietylko w materji konstytucyjnej.

Widzieliśmy poprzednio, że według konstytucji 1848 r. (nie zmienionej w tym punkcie w r. 1874) 50,000 obywateli szwajcarskich zawsze może podjąć sprawę rewizji kon-

---

[1]) Art. 120: „Jeżeli jedna część zgromadzenia federalnego uchwali rewizję konstytucji związkowej, a druga część na to się nie zgodzi, albo jeżeli 50,000 obywateli szwajcarskich, mających prawo głosu, zażąda rewizji, kwestja: czy konstytucja federalna ma być zrewidowana, zostaje w obu wypadkach odesłana na głosowanie ludu szwajcarskiego, który da odpowiedź twierdzącą lub przeczącą. Jeżeli w jednym z tych wypadków większość obywateli szwajcarskich, uczestniczących w głosowaniu, oświadczy się za wnioskiem, obie rady podlegną odnowieniu celem opracowania rewizji."

[2]) *Curti*, 287 i nast.

[3]) Art. 89. Prawa, uchwały i dekrety federalne mogą być wydawane tylko za zgodą obu izb. Prawa federalne winny iść pod głosowanie ludu, jeżeli zażąda tego 30,000 obywateli czynnych albo 8 kantonów. To samo stosuje się do uchwał związkowych ogólnego znaczenia, o ile te nie mają charakteru nagłości.

stytucji i zmusić zgromadzenie federalne do oddania jej pod głosowanie ludu. Ale tłumaczenie tego tekstu nastręczało trudności; zadawano sobie m. in. pytanie, czy w tej formie można żądać częściowej rewizji konstytucji. To dało sposobność do wprowadzenia prawa inicjatywy ludu, które doczekało się przyjęcia, zdaje się — dzięki koalicji różnych stronnictw [1]). Roku 1891 obie izby uchwaliły wniosek o rewizji 118, 119 i 121 art. konstytucji, wskutek czego nowy art. 121 w zupełności uznaje inicjatywę ludu przy częściowej rewizji; takowa może nawet przybierać formę gotowego projektu, ułożonego według artykułów [2]). Zmodyfikowane w ten sposób przepisy lud ratyfikował 5 lipca 1891 r. [3]). Reforma to doniosła i może nadać konstytucji szwajcarskiej nowy zgoła, odrębny wygląd. Objaw, który zaznaczyłem, mówiąc o Stanach Zjednoczonych, [4]) nie omieszkał (acz z innych powodów) powtórzyć się w Szwajcarji: otwartej w ten spo-

---

[1]) E. N. Droz w *Revue pol. et parlem.* 1894, str. 113.

[2]) „Częściowa rewizja może zajść bądź w drodze inicjatywy ludowej, bądź w formie, ustanowionej przez ustawodawstwo związkowe. — Inicjatywa ludowa polega na tym, że 50,000 obywateli szwajcarskich, mających prawo głosu, występuje z żądaniem przyjęcia nowego artykułu konstytucyjnego, zniesienia lub zmiany artykułów przepisanych przez konstytucję obowiązującą. Jeżeli w drodze inicjatywy ludowej zaproponowano rewizję albo przyjęcie do konstytucji związkowej kilku osobnych przepisów, to każdy z nich winien stanowić przedmiot osobnego żądania.

«Akt inicjatywy może przybierać formę albo ogólnikowo wyrażonego wniosku, albo projektu zredagowanego we wszystkich szczegółach. Jeżeli 50,000 wyborców szwajcarskich sformułuje takie żądanie początkodawcze, a izby zgadzają się z niemi co do treści tegoż, przystępują one do częściowej rewizji w oznaczonym kierunku i powinny następnie oddać projekt do przyjęcia lub odrzucenia ludowi i kantonom.

«Jeżeli, przeciwnie, nie pochwalają go, to sprawa częściowej rewizji będzie oddana pod głosowanie ludu; skoro większość uczestniczących w głosowaniu obywateli szwajcarskich wypowie się twierdząco, zgromadzenie przystąpi do rewizji, stosując się do uchwały ludu.»

[3]) *Ann. de lég. etr.* 1892, str. 657.

[4]) Por. wyżej, str. 327.

sób drogi do inicjatywy niezwłocznie użyto do proponowania zarządzeń, nie mających w sobie nic konstytucyjnego a poruszających najmniej istotne interesy i najnędzniejsze namiętności. Np. 20 sierpnia 1893 r. ludowi szwajcarskiemu wypadło głosować nad nowym artykułem (25 *bis*) konstytucji, wniesionym przez 55,000 obywateli, a skierowanym przeciw rzeźniom żydowskim; chciano zabronić zabijania bydła bez uprzedniego ogłuszenia [1]). Artykuł został przyjęty. Później w ten sam sposób proponowano—i przeważnie odrzucano poważniejsze projekty [2]).

Jeżeli nie inicjatywa ludu, to przynajmniej *referendum* zdaje się zyskiwać sobie sympatję i innych demokracji rasy anglo-saskiej. Mam na myśli kolonje australskie. W r. 1896 rządy Nowej Południowej Walji i Australji Południowej zaproponowały wprowadzenie *referendum;* izby niższe uchwaliły je, ale izby wyższe odrzuciły; roku 1897 to samo powtórzyło się w Wiktorji i N. P. Walji [3]). Nieco później wreszcie (w sierpniu 1898) rząd Nowej Południowej Walji, wprowadzając poprawki do chybionego projektu federacji, proponował zakończyć za pomocą *referendum* starcia, jakie mogłyby wyniknąć między dwoma izbami federalnemi [4]).

Referendum prawodawcze tedy staje dziś przed nami, jako jeden z punktów wytycznych, ku którym zmierza naturalny bieg demokracji spółczesnej, a rzecz szczególna, zdaje się pociągać ku sobie i ducha zachowawczego. W projekcie rewizji konstytucyjnej, wnoszonym w imieniu korony przez rząd belgijski d. 1 lutego 1892 r., figurowało przysługujące królowi wcale oryginalne prawo *referendum,* na mocy którego mógłby on zasięgać opinji ludu przed odro-

---

[1]) „Surowo zabrania się zarzynać zwierzęta w rzeźni bez uprzedniego ogłuszania. Przepis ten stosuje się do wszystkich sposobów bicia i wszystkich gatunków bydła."

[2]) N. Droz. w *Revue pol. et parl.* 1894, str. 114 i nast.

[3]) *Polit. Science Quar.* 1896, str. 780; 1897; str. 371.

[4]) *Standard,* d. 21 sierpnia 1898. Porównaj Signorel j. w. 212.

czeniem prawa, uchwalonego przez izby. Zresztą prerogatywę tę byłoby bardzo trudno wprowadzić w czyn, bo w kraju, żyjącym pod rządem parlamentarnym, korzystać z niej mógłby król tylko po uzyskaniu podpisu ministra. Prawo to wywołało liczne zarzuty, i wniosek, najpierw zmieniony [1]), wreszcie został ostatecznie odrzucony.

Niedawno w Anglji, ojczyźnie rządów przedstawicielskich, odezwał się głos wybitnego parlamentarjusza-torysa, pełen uznania dla teoretycznej wartości *referendum*[2]); ale lord Salisbury przypomniał zarazem o innej formie odwołania się do ludu, bardziej giętkiej i zapewne pożyteczniejszej, formie, która z natury rzeczy zupełnie odpowiada rządom parlamentarnym i jest od nich nieodłączną. Polega ona na tym, że przy całkowitym odświeżeniu izby deputowanych wybory muszą się odbywać pod hasłem głównych, stojących na porządku dziennym kwestji prawodawczych, które w ten sposób pozostawia się do uznaniu kraju. Zapewne, procedura ta nie odznacza się na pozór tą ścisłością, dokładnością zewnętrzną, jaka cechuje *referendum*, a jak dowodził mówca angielski—nie może się nawet tym odznaczać. Obierając deputowanych, większość daje się powodować tym lub owym znanym zapatrywaniem kandydata. Ona to wyróżnia najważniejsze dla siebie pytania i pośrednio rozstrzyga takowe. Ale jeżeli taka swoboda wyborców może niekiedy zaciemnić ogólny wynik, to zawsze pozwala im odpowiedzieć w sposób

---

[1]) Ann. de lég. étr. 1893, str. 471. Por. *Signorel*, j. w. str. 212 i nast.

[2]) Mowa lorda *Salisbury'ego* w Edynburgu (Standard d. 31. X. 1894): «*Referendum*, odesłanie do ludu poszczególnej uchwały celem przegłosowania nad nią bez względu na to, czy się ją pochwala czy też nie, jest bądź co bądź procedurą uczciwą. Zdaje się, że nie zawiodło pokładanych w nim nadziei w Szwajcarji, gdzie stosowano je w szerokim zakresie i w Stanach Zjednoczonych, gdzie stosowano je w zakresie nader ograniczonym. Bynajmniej nie jestem skłonny do stawiania mu jakichkolwiek zarzutów. Sądzę, że w postaci, jaką *referendum* ma w Stanach Zjednoczonych, jest ono stanowczo korzystne dla dobrego rządu i zachowania równowagi w kraju.»

najlepiej odpowiadający ich rzeczywistej woli we wszystkich kwestjach, które uznali za najważniejsze, posyłając do parlamentu ludzi, podzielających ich własne poglądy i stosujących je w danym kierunku. Przy *referendum* natomiast wyborcy mają do wyboru albo przyjąć albo odrzucić cały projekt, nie mogąc zmienić go a nieraz nawet zrozumieć.

Jak wytłumaczyć względy, któremi cieszy się *referendum* nietylko wśród demokratów, ale i w gronie ich przeciwników? U konserwatystów tłumaczy je napozór ta okoliczność, że w krajach, gdzie lud zdobył prawo bezpośredniego udziału w prawodawstwie, skorzystał zeń na ogół w duchu zachowawczym. Stwierdza to zarówno praktyka amerykańska[1]), jak szwajcarska[2]). Ale pogląd taki wydaje, się nam nieco powierzchownym. Bo też, jeżeli weźmiemy prawodawstwo związkowe szwajcarskie, odkiedy się ono całkowicie zdemokratyzowało, zrozumiemy, że referendum (łącznie z inicjatywą ludu) w rezultacie niewiele przyniosło szkody, ale jednocześnie przeszkodziło przeprowadzeniu niejednej dobrej rzeczy; że nawet według świadectwa jego zwolenników zdradza te same wady, które zwolennicy rządów reprezentacyjnych podkreślają w rządach bezpośrednich. Lud niewątpliwie okazał się naogół zachowawcą, popleczникiem niezawisłości kantonów, szafarzem grosza publicznego. Niekiedy wszakże czynił jakgdyby skok nagły i nieprzewidziany, wypowiadał się w duchu przeciwnym. Np. w lutym 1898 r. niebywałą większością uchwalił całkowity wykup kolei żelaznych szwajcarskich. Z drugiej strony grzechy prawodawstwa ludowego nie kończą się na owym artykule konstytucyjnym, co zniósł szlachtuzy żydowskie,

---

[1]) *Moffet, j. w.*, str. 15: „Konserwatyzm, to charakterystyczne znamię prawodawstwa ludowego, gdy takowe rozumnie jest prowadzone, stanowi wybitną cechę rozwoju konstytucyjnego Kalifornji."

[2]) *Deploige*, Le référendum en Suisse, 1892; *de Laveleye*, Le gouvernement dans la démocratie t. II, 158; *Desjardins*, La liberté politique dans l'État moderne, str. 259 i nast.

inaugurując zarazem inicjatywę ludową. Wybieram tylko fakty najbardziej uderzające: lud odrzucił ustawę federalną 26 września 1890 r., która pozwalała przenosić w stan spoczynku z emeryturą urzędników i oficjalistów federalnych, starych i niezdolnych do wypełniania swych obowiązków. „Nigdy, czytamy w jednym przeglądzie szwajcarskim, Szwajcarja nie oglądała tak niezwykłego głosowania. Odrzucone prawo przyjęły przedtym jednogłośnie obie izby; wszystkie wpływowe organy prasy zalecały je, jako akt sprawiedliwości i zdrowej ekonomji.“ D. 3 lutego 1895 r. lud odrzucił uchwałę, pozwalającą radzie związkowej pod kontrolą izba z wyłączeniem *referendum* wprowadzać nowe posterunki, godności dyplomatyczne i znosić te, które się okazały bezużyteczne; lud nie zechciał zrobić tego ustępstwa. Wobec niepopularności dyplomatów rezultat zgóry dawał się przewidzieć. Tak więc obywatele—rzecz zaiste niedorzeczna—i nadal sądzić będą o doniosłości urzędu dyplomatycznego i o najdrażliwszych zagadnieniach polityki zagranicznej.[1]) Nakoniec 3 listopada 1895 odrzucono projekt organizacji wojskowej, który mógł zapewnić Szwajcarji armję: ale tu wchodziła w grę niezależność kantonów[2].) Skądinąd stwierdzoną jest rzeczą, że lud przyjmuję niekiedy przepisy, których nie pochwala, ponieważ te są połączone w jedną ustawę z pożądanemi dlań przepisami[3]); że nad niektóremi kwestjami obywatele głosują zupełnie na chybił trafił[4]); że niepopularność jednego prawa ciągnie za

---

[1]) *Signorel, jak wyż.*, str. 388.

[2]) *Signorel, jak wyż.*, str. 74.

[3]) Naville, przytoczony u *Signorela*, str. 375 (mowa o prawie 24 grudnia 1874 r. o stanie cywilnym i małżeństwie): „Przepisy, dotyczące małżeństwa i rozwodu połączono w jedną całość z innemi, dotyczącemi stanu cywilnego, których konieczność była oczywista. Wypadło albo przyjąć całość albo odrzucić, i jestem przekonany, że mnóstwo obywateli głosowało „tak“ za całym projektem nie bez ubolewania, gdy tymczasem nad osobno postawioną kwestją małżeństwa głosowaliby odmownie.“

[4]) Deploige, cyt. u *Signorela*, str. 276 (mowa o prawie, uchwalonym przez zgromadzenie r. 1875 w sprawie emisji i wycofywania z obiegu biletów banko-

sobą odrzucenie drugiego, całkiem odrębnego, ale jednocześnie oddanego do decyzji *referendum* [1]); że obywatele łatwo zdobywają się na odrzucenie prawa z powodu drugorzędnych szczegółów, które w ich oczach nabierają nadmiernej wagi.[2]) Można wreszcie stwierdzić, że liczba wstrzymujących się od głosu bywa ogromna, większa, niż przy obiorze deputowanych. [3])

Referendum posiada jeszcze jedną niezaprzeczoną wadę. Zdziera powagę rządu przedstawicielskiego, chociaż nie usuwa go. Jaką powagę mogą mieć zgromadzenia, jeżeli prawa, przedyskutowane przez nie i uchwalone, zdoła w każdej chwili odrzucić przez kaprys lub niewiadomość ta sama większość, która obrała ich członków według ustalonego programu? Kto w takim środowisku zechce się ubiegać o mandat poselski?

Zaś inicjatywa ludowa jest niezaprzeczenie zarodem waśni: jeżeli już przy parlamentarnym początkowaniu tru-

---

wych): «Ludzie kompetentni byli w niezgodzie; masa wyborców nie rozumiała zupełnie sprawy.»

[1]) *Signorel, jak wyż.*, str. 379: „Zdaniem Deploige'a ruch opozycyjny, wywołany przez prawo o epidemjach, był tak niepohamowany, że pociągnął za sobą upadek ustawy o patentach.»

[2]) *Droz* cyt. u Signorela, str. 381: «Jakkolwiek daleko posunięte jest wychowanie polityczne naszego ludu, nie stoi on na takim szczeblu doskonałości, aby się nie miał mylić niekiedy co do względnej wartości rzeczy, oddanych mu do oceny. Zapomina on nieraz i zapoznaje prawa, na które patrzy z pewnej odległości i zbytnią przypisuje wagę nieznacznym szczegółom.»

[3]) Korespondent berneński *Temps* pod dniem 5 sierpnia r. 1893 donosił co następuje o świeżo ukończonym głosowaniu nad wnioskiem rewizyjnym, postawionym w konfederacji w drodze inicjatywy ludowej: „Liczba głosujących była nieznaczna. Obojętność znamionuje obecną sytuację: czy oznacza ona zniechęcenie czy wrogie usposobienie? Rozszerzenie praw ludu zmusza wyborców do częstego głosowania; odtąd też można było zauważyć stałe zmniejszanie się liczby głosujących. Dawniej liczono mniej więcej pół miljona uczestników, dziś liczba ich niewiele przewyższa połowę tej cyfry.“ Wprawdzie zauważono z powodu *referendum* kantonalnego, (w Zurychu, *Signorel*, str. 358) że „jeżeli referendum odbywa się tego samego dnia co i wybory, przeciętna liczba głosujących wynosi 74%—79%.“

dno jest owocnie i harmonijnie prowadzić pracę prawodawczą, to jak ma ona oprzeć się inicjatywie ludu? Obywatelom nie zbywa na środku, uznanym przez wszystkie wolne społeczeństwa i całkiem wystarczającym, gdy trzeba zwrócić uwagę prawodawcy na pożądane a uprawnione reformy. Tym środkiem jest prawo zanoszenia petycji do izb. Petycja, żądająca uchwalenia nowego prawa, zaopatrzona w ogromną liczbę podpisów, mocą swej logiki wewnętrznej wywiera nieodparty wpływ na zgromadzenia prawodawcze, o ile tylko nie tchnie owo żądanie przesądem gminnym, jak zawsze, przemijającym, a wtedy czyż nie byłoby to największą korzyścią, gdyby zgromadzenie, zmuszając naród do czekania, dało mu czas do namysłu? *Referendum* ma zwolenników i we Francji, dziś zresztą dość nielicznych: zdyskredytowały je, rzec można, plebiscyty cesarskie. Jednakże i za naszych czasów usiłowało ono niejednokrotnie prześliznąć się przez wnioski, stawiane w izbach w drodze inicjatywy parlamentarnej, a zmierzające do oddania pewnej uchwały pod głosowanie ludu. Propozycje takie zawsze odrzucano za pomocą stawiania uprzednich pytań (questions préalables) w izbie deputowanych — w maju 1881 r., 10 grudnia 1890, 26 lipca 1894, 26 listopada 1894 i 29 marca 1901 r.[1]). I zgadza się to doskonale z zasa-

---

[1]) *Journal officiel* 27, XI. 1894, str. 2038 (izba deputowanych). Wywiązały się jednak 26 listopada tego roku rozprawy nad referendum. Cunéo d'Ornano usiłował dowieść, że stosowanie *referendum* zgadza się z konstytucją francuską. Argumentował zaś tak: ponieważ konstytucja nie wyłączyła możności *referendum* i wcale o nim nie wspominała, a zatym ono w dalszym ciągu istnieje jako czynnik prawodawczy (*tamże*, str. 2038). „Czego ustawy konstytucyjne nie zastrzegają na rzecz kongresu, nie odejmują wyraźnie władzy prawodawczej, to wszystko należy do zakresu prawodawstwa izby i senatu. Poddając z własnej woli i z woli senatu pewne prawo uzupełniającej procedurze — oczywiście nie obowiązującej, ale i nieprzewidzianej, nie zakazanej, — jak gdyby ankiecie ludowej za pomocą systemu głosowania, nie wzbronionego nam przez konstytucję, rzecz oczywista, nie czyniono chyba ujmy konstytucji?“—Ale sofizmat prawny sam tu prawie rzuca się w oczy. Nie można twierdzić, że ustawy

dami: Izby nie mogą w zasadzie przekazywać komukolwiekbądź władzy prawodawczej, piastowanej na mocy konstytucji [1]).

---

konstytucyjne nie zupełnie unormowały władzę prawodawczą pod względem organów, jakie ją maja sprawować; zorganizowały ją na sposób przedstawicielski i tym samym wyłączyły rządy bezpośrednie. Całkowicie i wyłącznie nadały ją izbie deputowanych i senatowi, i dwie izby nie mogą przenieść swej władzy na inny organ inaczej, jak za pomocą jakiejś niemożebnej delegacji. Takie rozumowanie, niezbite z punktu widzenia prawa, stosuje się zresztą wprost tylko do *referendum ratyfikacyjnego*, nie ma zaś tak decydującej wagi, gdy mowa o (doradczym) *referendum konsultacyjnym*, kiedy to izby przed wydaniem prawa oddają pewną kwestję pod głosowanie ludu. Tu litera prawa może i nie wyraża zakazu: ale duch jego pozostawia miejsca wątpliwości; postępowanie takie, niemniej, niż pierwsze, sprzeciwia się gienjuszowi rządów przedstawicielskich. Cunéo d'Ornano wystąpił z żądaniem *referendum* z powodu ustawy o stowarzyszeniach; tym razem chodziło właśnie o *referendnm ratyfikacyjne*. Propozycja bowiem (izba deputowanych 29 marca 1901, *Journ off.* z d. 30, str. 1032) brzmiała tak: «Prawo niniejsze przed ogłoszeniem go, jako obowiązującej ustawy państwowej, stosownie do art. 19 i 20 konstytucji 24 czerca 1793 r. będzie oddane do decyzji ludu w drodze *referendum.*» Wnioskodawca powtórzył tutaj poprzednie swe rozumowanie. „Konstytucja 1875 r., zapewne, nie wprowadza *referendum*, ale go też nie zabrania; stąd, że milczy o nim, nie wynika, żeby go zabraniała.“ Propozycję odrzucono, jako niekonstytucyjną, za pomocą przedwstępnego zapytania. O innych stawianych we Francji wnioskach, żądających zastosowania referendum, ob. *Signorel* j. w., str. 171 i nast. Widzieliśmy (patr. wyżej, str. 290 ods.) jak, w Belgji niedawno Janson proponował izbie poselskiej referendum doradcze nad kwestją powszechnego prawa wyborczego. Napróżno starał się on odeprzeć zarzut niekonstytucyjności, utrzymując, że *referendum* doradcze jest tylko formą ankiety parlamentarnej. Tę samą myśl podjęto podczas dyskusji nad prawem o przedstawicielstwie ustosunkowanym. Jak mówił Van den Heuvel (belgijskie *Annales parlementaires*, 1900, izba przedstawicieli str. 2670: «Chcą oni (socjaliści) obecnie przy tych rozprawach doprowadzić do *referendum.* Krok ten uważałbym za niekonstytucyjny *nawet w łagodniejszej formie ankiety parlamentarnej.* Byłoby to przygotowaniem i jakby wstępem do systemu prawodawstwa bezpośredniego.» Któż nie dostrzega istotnej różnicy między ankietą parlamentarną, gdzie osoby, wypowiadające swe sądy bez względu na liczbę, są powołane rylko do udzielania wskazówek o *referendum*, gdzie lud naprawdę głosuje, bez względu na prawne znaczenie tego głosowania.

[1]) *De la délégation du pouvoir législatif* j. w. str. 204 i nast.

§ 4. *Zwierzchnictwo narodu a odpowiedzialność urzędników i przedstawicieli.*

Koniecznym następstwem zwierzchnictwa narodu zdaje się być zupełna odpowiedzialność wszystkich osób, z jakiegobądź tytułu sprawujących władzę publiczną. Wszystkie one działają nie z własnego prawa, a w imieniu narodu, w którym spoczywa zwierzchnictwo. Zakrawa to na prawdę, nietylko gdy chodzi o właściwych urzędników, t. j. agientów, powołanych jedynie do stosowania z góry przez prawo nakreślonych przepisów, ale i odnośnie do *przedstawicieli*, którzy posiadają moc własnej decyzji i *chcą* za naród [1]). Ponieważ w drugim wypadku niebezpieczeństwo, że delegat nadużyje nie należącej doń władzy, jest większe, więc i odpowiedzialność staje się konieczniejszą. A logicznie biorąc, odpowiedzialność ta mieści w sobie dwie rzeczy: 1) sankcję karną, ilekroć urzędnik, albo przedstawiciel, sięga ponad swą władzę; 2) możność odwołania każdego urzędnika albo reprezentanta przez władzę, która mu powierzyła pełnomocnictwo, albo urząd, ilekroć władza ta może się obawiać, że urzędnik, nie przekraczając granic danych mu pełnomocnictw, sprawuje władzę swą w sposób niedość pożyteczny, albo nawet niebezpieczny. Wszystko to w naturalny sposób wynika z samego położenia osoby piastującej czyjeś prawa li-tylko z woli osób, którym te prawa przysługują. Podobna logika znajduje sobie stronników, i w tym oczywiście znaczeniu konstytucja 1793 r. ogłosiła zasadę: „Nie może być gwarancji społecznej, jeżeli granice czynności politycznych nie są jasno przez prawo określone i jeżeli nie jest zapewniona odpowiedzialność wszystkich urzędników [2])." Ale prawo publiczne ludów wolnych, przeciwnie, odrzuciło najgłówniejsze skutki tej zasady, o ile

---

[1]) Patrz wyżej, str. 249.

[2]) *Déclaration des droits*, art. 24.

przynajmniej takowe dotyczą *przedstawicieli ludu*, o których edynie mówić tu będę. Wpływają na to dwa względy, oba praktycznej natury. Po pierwsze, taką odpowiedzialność w rzeczywistości bardzo trudno zorganizować, powtóre, skierowywałaby się ona najczęściej przeciw interesom publicznym, przeciw istotnym interesom mocodawców, bo paraliżowałaby obawą działalność przedstawicieli, która, aby i być pożyteczną, musi być swobodną; gwałciłaby przytym, albo przerywała ciągły wątek działalności instytucji reprezentacyjnych. Można niemal powiedzieć, że natura rządów raprezentacyjnych prowadzi do nieodpowiedzialności przedstawicieli, tylko nie należy tego rozumieć opacznie. Najpierw więc istnieje odpowiedzialność, której nikt umyślnie nie zamierza odrzucać: odpowiedzialność reprezentanta, który świadomie i ze złą wolą przekracza swe pełnomocnictwa, określone przez konstytucję lub prawo. W tym razie, nie bacząc na trudność znalezienia odpowiedniej juryzdykcji, którąby mogła użyć sankcji karnej, a pociągającej za sobą niekiedy odebranie urzędu—zasada zupełnej odpowiedzialności staje się obowiązkową zarówno w imię moralności, jak i ze względu na dobro społeczeństwa, mniejsza o to, czy chodzi o sprawę władzy wykonawczej, czy o prawodawcę, lub sędziego. Ale zupełnie co innego, gdy chodzi o drugi wniosek z odpowiedzialności t. j. o *odwołalność*. Dopóki przedstawiciele nie przekraczają granicy swych pełnomocnictw, nieodwołalność ich jest niezbędną częścią rządów reprezentacyjnych. Przez to samo, że deputowani są przedstawicielami (o ile są niemi), nie mają prawnego obowiązku zdawać komukolwiek sprawy ze swej działalności [1]); jedyną prawdziwą gwarancję, jaką naród posiada względem nich, stanowi to,

---

[1]) Mowa Sieyèsa w Konwencji 2 thermidora r. III (*Réimp. j. w.* XXV, 295): „Nie sądźcie, aby trybunał prawodawczy (tak nazywa on ciało prawodawcze) inną miał naturę, niż trybunały sądowe... Wszystkie one mogą się mylić i nie są odpowiedzialne za pomyłki, które popełniły wskutek błędnego rozumienia i nie przekraczając granic swych czynności.“ Konstytucja 22 frimaire'a VIII r.

że pełnomocnictwo daje im na czas ograniczony; sędziowie zaś są również obecnie mianowani najczęściej na całe życie. Prawo odwołania zniesiono wszędzie, gdzie mogło ono stać się pierwiastkiem niepokojów i pewną przyczyną osłabienia władzy.

1. Do piastuna albo piastunów władzy wykonawczej zastosowały powyższą zasadę przedewszystkim te konstytucje, które przeprowadzają prawdziwy rozdział pomiędzy nią a władzą prawodawczą, i chcą zapewnić pierwszej pewną niezależność. Nawet przy systemie republikańskim prawo dopuszcza tylko odpowiedzialność karną piastuna władzy wykonawczej, która każe się domniemywać ścigania sądowego we właściwym tego słowa znaczeniu, ale i ta zamyka się w szczupłych granicach. Widzieliśmy jednak, że prawo współczesne, chcąc uczynić tę odpowiedzialność możliwie rzeczywistą, przeniosło ją z głowy państwa na ministrów [1]). Odpowiedzialność ministrów dopuszczaną jest wszędzie w znaczeniu odpowiedzialności karnej, a system rządów parlamentarnyah daje, jeżeli nie narodowi, to przynajmniej zebraniom przedstawicielskim pewny środek, za pomocą którego same zgromadzenia nie usuwają wprawdzie ministrów, ale mogą uzyskać ich usunięcie, albo dymisję, nie zaczepiając samego głowy władzy wykonawczej. System ten, wytworzony przez historję i praktykę, najbardziej zbliża się tu do oderwanych zasad demokratycznych.

2. Zasada nieodpowiedzialności i nieodwołalności sędziów, bez względu na to, czy są mianowani terminowo, czy też dożywotnio—cieszy się dziś powszechnym uznaniem. Odpowiedzialność kryminalna sędziów za czyny, towarzyszące sprawowaniu obowiązków ma miejsce w bardzo rzadkich tylko wypadkach (we Francji tylko w razie nadużycia służbowego—*forfaiture*); cywilna i pieniężna od-

r. art. 69: „Czynności zarówno Senatu, jak Ciała prawodawczego, jak trybunału, konsulów, członków rady nie dają miejsca żadnej odpowiedzialności."

[1]) Por. wyżej, str. 122 i nast.

powiedzialność zawsze każą przypuszczać nie prosty błąd lub zaniedbanie, a oszustwo lub ciężkie przewinienie. We Francji ma miejsce t. zw. *prise a partie* (Kod. Proc. Cyw. art. 505 i nast.) Zaś odwołanie we właściwym znaczeniu możliwe jest w wyjątkowych tylko wypadkach. W Anglji od czasu *Aktu o następstwie tronu* korona może usunąć sędziego tylko na mocy adresu, przedstawionego przez obie izby; rozprawy i głosowanie nad takim adresem przypominają bardzo procedurę *impeachment*[1]), a więc każą się domniemywać oskarżenia sędziego przez Izbę gmin, które znalazło posłuch w Izbie lordów. We Francji, jak zobaczymy poniżej, odwołanie sędziego może nastąpić tylko na mocy postanowienia Sądu kasacyjnego, działającego w charakterze najwyższej dla magistratury Rady dyscyplinarnej.

3. Pozostaje jeszcze powiedzieć o członkach Zgromadzeń przedstawicielskich, sprawujących władzę prawodawczą. Oni to w najszerszym zakresie posiadają reprezentacyjny w powyższym znaczeniu charakter, oni też korzystają z nieodpowiedzialności w najszerszych rozmiarach. Tradycyjny przywilej wyraźnie usuwa odpowiedzialność karną „za zdania i głosy oddane przy sprawowaniu swych funkcji", która mogłaby wynikać z prawa ogólnego. Z drugiej strony sędziowie są z konieczności bardziej od wszystkich innych urzędników nieodwołalni aż do chwili wygaśnięcia pełnomocnictw. Któż bowiem mógłby, rozumując logicznie, odwołać ludzi, którzy posiedli władzę na skutek obioru? Przecież nie władza wykonawcza, bo od niej nie są zależni, sami ją kontrolują i regulują swemi uchwałami

---

[1]) Anson, *Law and custom*, t. I, str. 367 i nast.— Konstytucja australska zachowuje ten system względem członków sądów federalnych, art. 72: „Członków Najwyższego Sądu i innych sądów, ustanowionych przez parlament (I), mianować będzie gienerał-gubernator w radzie (II); odwołać ich będzie mógł jedynie gienerał-gubernator w radzie na skutek adresu, ułożonego przez obie izby parlamentu na jednej i tej samej sesji, w którym tenże błaga o odwołanie sędziego za dowiedziony ciężki błąd (*misbehaviour*) albo za nieudolność."

w imieniu narodu[1]). Tym bardziej nie władza sądowa, której powołanie jest ściśle ograniczone do rozstrzygania pojedynczych sporów. Mogliby to uczynić tylko wyborcy. Ale podobne prawo wyborców—pomijając już, że w praktyce nie podobnaby prawie było nadać mu pewnej organizacji —wprost sprzeciwia się zasadniczym przyjętym już przez nas zasadom. Jest ono zaprzeczeniem samych rządów przedstawicielskich, które wymagają dla członków zgromadzenia prawodawczego zupełnej swobody rozpraw i decyzji, a sprzeciwiałoby się niemniej zasadzie zwierzchnictwa narodu, która każdego deputowanego czyni przedstawicielem całego narodu. Prawo odwołania wypływa najzupełniej z tych samych zasad, co i mandat nakazczy, któremu zwykle towarzyszy i za sankcję którego najczęściej ma służyć; więc i upada pod ciężarem tych samych zarzutów. Deputowany, skoro ma wypełnić swe posłannictwo, musi być po wyborach zupełnie niezależnym prawnie od wyborców aż do chwili, gdy znów stanie przed niemi po wygaśnięciu pełnomocnictw. Jest to jedyna forma jego odpowiedzialności, skuteczna, a jednocześnie nie szkodliwa dla dobra ogólnego. I w tym wypadku Zgromadzenie Ustawodawcze wygłosiło słuszne, a przeze mnie tylko co wspomniane zasady i wyciągnęło z nich wniosek następujący: „Tak więc członkowie zgromadzeń okręgowych i departa-

---

[1]) Prawo rozwiązania izby deputowanych przed upływem jej mandatu, powszechnie przyznawane władzy wykonawczej w krajach o rządzie parlamentarnym, zrazu wydaje się niezgodnym z tą zasadą i z powyższym rozumowaniem. Ale przy tym systemie rządów stanowi ono przeciwwagę bezwarunkowo konieczną do zachowania pewnej niezależności władzy wykonawczej, a niekiedy—jedyny sposób wytworzenia większości w izbie deputowanych. Zresztą sprzeczność logiczna jest tylko pozorną. Ponieważ natychmiast po rozwiązaniu następują nowe wybory, więc w gruncie rzeczy ciało wyborcze występuje podczas przesilenia w roli sędziego i w grę wchodzi odpowiedzialność deputowanych przed wyborcami. W ten sposób prawo powoływania posłów przed oblicze wyborców, zanim upłynie normalny termin ich mandatu, pozostawia się wyłącznie władzy wykonawczej, która też korzysta z niej chyba w ostatniej potrzebie: dostateczną rękojmią będzie tu ryzyko, na jakie sama się wystawia.

mentowych oraz przedstawiciele zasiadający w zgromadzeniu narodowym nie mogą być w żadnym wypadku odwołani przez swych wyborców; tylko wyrok sądowy w razie nadużycia na służbie może pozbawić ich mandatu“ [1]). Ale w 1793 r. w Konwencji narodowej wyraźnie zaznaczyła się dążność w kierunku przeciwnym. Na posiedzeniu 10 maja Robespierre dowodził, że odpowiedzialność *fizyczna* wszystkich urzędników publicznych, nie wyłączając członków ciała prawodawczego, jest konieczną: „Naród, mówił, którego pełnomocnicy nie są obowiązani nikomu zdawać sprawy ze swych czynów, nie ma konstytucji. Naród, którego urzędnicy zdają sprawę tylko pełnomocnikom nietykalnym, również nie ma konstytucji, bo od tych ostatnich zależy bezkarnie zdradzać naród i pozwalać innym zdradzać go. Jeżeli takie znaczenie mają mieć rządy reprezentacyjne, to wyznam szczerze, gotów jestem przyłączyć się do wszystkich klątw, które na nie rzucił Jan Jakób Rousseau“ [2]). Zgodnie z powyższym, Robespierre podał dwie propozycje. Po pierwsze—prawo odwołania—lubo nie wskazywał sposobu, jak je zorganizować: „Chcę — mówił — aby wszyscy urzędnicy publiczni, mianowani przez lud, mogli być przezeń odwoływani według prawideł, które w przyszłości będą ustanowione i to wyłącznie na zasadzie przysługującego ludowi prawa odwoływania swych mandatarjuszów, prawa, które nie może mu być odebrane.“ Drugim proponowanym przezeń środkiem był trybunał ludowy, „którego jedyną funkcją byłoby rozpatrywanie spraw o nadużycia urzędników. Członków ciała prawodawczego trybunał ów mógłby ścigać nie za poglądy wypowiedziane w Zgromadzeniu, ale wyłącznie w razie oskarżenia o przedajność lub zdradę, popartego pozytywnemi faktami. Zwykłe ich wykroczenia podlegają kompetencji sądów zwyczajnych“ [3]).

---

[1]) Dekret 22 grudnia 1789, art. 11.

[2]) *Réimpr.* j. w. t. XVI, 363. [3]) j. w. XVI, 264.

Przedstawiając projekt konstytucji 1793 r. Hérault-Séchelles również stanowczo wygłosił zasadę odpowiedzialności deputowanych: „Urzędnicy publiczni są odpowiedzialni, a główni pełnomocnicy ludu nie są jeszcze odpowiedzialni. Żaden protest, żaden wyrok sądowy nie może dosięgnąć przedstawiciela, jak gdyby on mógł różnić się od innych czymś innym, jak tylko obowiązkami i ściślejszym spłacaniem długu wobec ojczyzny. Rumieniłby cię wypadało, mówiąc o przedstawicielu, że nie może być karany, więc nazwano go *nietykalnym*. Tak starożytni nadawali cezarowi charakter osoby świętej, aby ulegalizować jego władzę. Ta najgłębsza niesprawiedliwość i najcięższej tłocząca tyranja przeraziła nas. Szukaliśmy na nią lekarstwa, ustanawiając wielkie jury, co mścić się będzie za możliwy ucisk i pokrzywdzenie obywatela przez Ciało prawodawcze i Radę; będzie to trybunał, nakazujący poszanowanie i pocieszający, obierany przez lud jednocześnie i na wspólnych zasadach z obiorem przedstawicieli; dostojny przybytek wolności, gdzie żaden ucisk nie znajdzie przebaczenia, gdzie winny mandatarjusz nie ujdzie przed sprawiedliwością ani opinją“ [1]). Widocznie jednak w danym wypadku chodziło o odpowiedzialność karną wobec każdego z obywateli, nie zaś o polityczną przed wyborcami.

Za naszych czasów duch demokratyczny niekiedy powracał do tych samych marzeń. Proponowano i stosowano różne środki, aby tylko doprowadzić do odwołalności deputowanych. Wspomnę o czterech najważniejszych, z których jeden jest nieodłączny od mandatu nakazczego, a trzy inne, przeciwnie, mogą funkcjonować i bez niego. Najbardziej znany sposób, wypraktykowany już we Francji, jest bardzo prosty. Komitet wyborczy, który popierał daną kandydaturę i zachował swą ogranizację po wyborach, obejmuje władzę wykonywania kontroli nad obranym posłem, tudzież odwoływania go. Aby dać komitetowi wła-

[1]) *Réimpr. jak wyżej*, t. XVI str. 617.

dzę nad sobą, kandydat zgóry wręcza mu swą dymisję, podpisaną na blankiecie. Komitet w razie potrzeby wypełni tylko blankiet i skieruje go do prezydenta Izby. Oto organizacja odwołania. Aliści całą procedurę bardzo łatwo obrócić w niwecz na drodze prawnej, ponieważ dymisja deputowanego ważna jest w tym tylko wypadku, jeżeli Izba uznała ją i przyjęła. O ile warunek ten nie udaremni całej kombinacji, deputowanemu wypadnie zdać się na łaskę lub niełaskę jakiegoś prywatnego towarzystwa, pozbawionego wszelkich prawnych tytułów, przywłaszczającego sobie pewną misję a w poglądach nieraz wręcz niezgodnego z wyborcami. Próbowano jednak oblec tę procedurę w teorję prawną. Ta polega na twierdzeniu, iż przyjmując kandydata, przedstawionego przez komitet, większość wyborców oddaje komitetowi władzę, jaką sama sprawuje nad swym wybrańcem, a przypuścić należy, że owa władza zawiera w sobie i prawo odwołania[1]). Przypuszczać istnienie delegacji byłoby rzeczą dowolną i nieuzasadnioną. Ale i tego nie dość, aby powyższą konstrukcję można było uznać za prawidłową. Należałoby uzupełnić ją domniemaniem, że cały naród, którego przedstawicielem jest wybrany, przelał na dany okręg wyborczy prawo odwołania deputowanego.

Tego pierwszego sposobu nie można chyba poważnie bronić. Potępia go nietylko przeciętna opinja publiczna; potępiają, zdaje się, nawet niektórzy szczerzy obrońcy mandatu nakazczego. Kilku z nich złożyło Izbie deputowanych na sesji prawodawczej 1894 roku projekt prawa, zmierzający do prawidłowej organizacji powyższego syste-

---

[1]) Ob. w dzienniku *Temps* z d. 30 sierpnia 1894 *Extrait du registre des déliberations du Comité électoral du parti ouvrier* (posiedzenie 25 sierpnia 1894): «Zważywszy wreszcie, że partja robotnicza w Dijon nie może nadal zachowywać żadnej solidarności z czynami deputowanego, obranego pod jej znakami; że *ciało wyborcze, darząc większością obywatela X..., tymsamym przyznało komitetowi, który go popierał, prawo do oceny jego dalszego postępowania tudzież rozporządzania we właściwej chwili dobrowolnie podpisaną przezeń dymisją.*»

mu [1]). Projekt ten otwarcie stawia sobie za cel nadać ciału wyborczemu charakter stale czynny i każdego obywatela zrobić „czynnym członkiem zwierzchnika“ [2]), a pomyślany jest bardzo zręcznie. Mandat nakazczy staje się dla kandydatów poprostu fakultatywnym; mogą mu ulegać, albo odrzucać go; nawet wtedy gdy wchodzi w grę, dyktują go nie wyborcy, a sam kandydat. Składa się mandat tylko z deklaracji, streszczającej program wyborczy deputowanego. Kandydat, zgłaszając się z kandydaturą według przepisów prawa 17 lipca 1889 r., przedstawia swój program prefektowi. Wręczona prefektowi kopja winna być podpisana przez „główniejszych członków komitetu wyborczego, przyczym liczba podpisów nie może być mniejsza, niż 50. Jeżeli obiór nastąpi w tych warunkach, to zobowiązania zawarte w programie stanowić będą prawdziwą umowę pomiędzy obranym deputowanym i wyborcami danego okręgu, umowę natury prawno-cywilnej, podlegającą po wyroku sądowym wykonaniu przymusowemu. W tym celu kantonalny sędzia pokoju tego okręgu, w którym kandydat, podpisujący mandat nakazczy, został obrany, rozpozna

---

[1]) Projekt prawa o dopuszczalności mandatu nakazczego przy sprawowaniu funkcji prawodawczych, wniesiony przez pp. Chauvière, Baudin'a, Vaillant'a i Waltera, deputowanych, *Journal officiel* 1894 r., *Documents parlémentaires* (izba), str. 2009 i nast. W motywach czytamy: „Pamiętamy o dymisjach, podpisywanych przez deputowanych in blanco i powierzanych komitetom, które przy najmniejszym słusznym czy bezpodstawnym pozorze wewnętrznej niekarności zmuszali deputowanych do zgłaszania dymisji. Pamiętamy i sędziów biegłych (prud'hommes), zobowiązujących się mandatem do sądzenia nie według prawideł uczciwości a według życzenia mocodawców... Jeżeli to ma być mandat nakazczy, wołają ludzie najlepszych chęci, to my go nie chcemy»... «O tych, co się lękają, iż mandat nakazczy możnaby poplątać z nowowynalezionemi dymisjami in blanco, śmiało powiem, że się mylą. Dymisja in blanco to nic innego, jak abdykacja przed czasem. Bo komitet i bez jawnego powodu może zmienić swój sposób zapatrywania na człowieka, który go reprezentuje i dla pewnych, obcych polityce, prywatnych powodów będzie mógł wyrzucić za burtę posła wiernego programowi. Tak być nie może.»

[2]) Zasada jego polega na nieustannym sprawowaniu głosowania powszechnego.

przekroczenia deputowanego przeciw podpisanemu programowi. Takie przekroczenia sędzia konstatuje bez rozpraw i bezapelacyjnie na żądanie jednego lub kilku wyborców okręgu [1]) i ogłasza deputowanego za pozbawionego mandatu; wyrok ten będzie ostatecznym od chwili ogłoszenia go na posiedzeniu publicznym.“ Mamy tu doprowadzony do krańcowych wniosków pomysł, który sprowadza czynność wyborczą do umowy prawa cywilnego; jest to najzupełniejsze zaprzeczenie rządów reprezentacyjnych; ale jednocześnie odmawia on wyborcom prawa dowolnego odwoływania posła. Kontrakt wyborczy traci w ten sposób charakter mandatu i przekształca się w umowę bezimienną, której nie może naruszyć wola jednej ze stron [2]). Rzecz godna uwagi, że szkoła, z której wychodzi ten projekt, czyni władzę sądową pośredniczką w sporze czysto politycznym. Wprawdzie, według projektu, sędzia prawie mechanicznie stanowić ma o umowie; ta ostatnia ma mieć charakter wybitnie formalny — to też wystarcza wdanie się sędziego pokoju [3]). Ale czyż przytym nie powstaną wątpliwości co do tłumaczenia zakresu programu?

Inną propozycję złożył Izbie deputowanych Cornudet 16 listopada 1896 r. [4]). Stosuje się ona do wszystkich mandatów, jakie dają wstęp do zgromadzenia obieralnego (Senat, Izba deputowanych, Rada gieneralna, Rada okręgowa, Rada municypalna) i wszędzie wprowadza jednaką procedurę. Jeżeli wyborcy okręgu w liczbie przekraczającej ilość gło-

---

[1]) Aby dochować wierności zasadzie, że deputowany jednego okręgu jest przedstawicielem całej Francji, autorowie wniosku powinniby udzielić każdemu wyborcy Francuzowi prawa żądania tego upoważnienia.

[2]) *Documents parlem.* (izba) str. 2010: „Obowiązywać mogą tylko zobowiązania publiczne, i o ile pełnomocnik surowo przestrzega jego punktów, mocodawcy nic nie mają do powiedzenia.“

[3]) *Tamże*, str. 2010: „Najzupełniej nie potrzeba nowej juryzdykcji; najprostsza, najprzystępniejsza jest najlepszą. Wystarcza, gdy jakikolwiek wyborca, przyjaciel czy nieprzyjaciel deputowanego, poda do wiadomości podpisany przezeń program i głos oddany w jakiejś sprawie.

[4]) *Journal off.*, z d. 7 listopada, Izba deputowanych, str. 1559.

sów oddanych na wybrańca, zwrócą się z podaniem do zgromadzenia, którego tenże jest członkiem, i dowiedzionym zostanie, że petenci są rzeczywiście wyborcami prawidłowo wpisanemi do list, że brali udział w ostatnim głosowaniu, to zgromadzenie owo bez rozpraw zawyrokuje o odwołaniu posła. Senatora lub deputowanego odwołanego w ten sposób przez 9 lat nie można obierać na żaden urząd elekcyjny, nadto powinien on zwrócić państwu pobrane djety parlamentarne.

Czwarty sposób odwołania obranych deputowanych jest instytucją państwową, wprowadzoną i funkcjonującą istotnie w wielu kantonach 'szwajcarskich pod nazwą *Abberufungsrecht*, można by ją nazwać prawem rozwiązywania zgromadzeń przez lud. Gdy bowiem w rządach parlamentarnych prawo rozwiązywania Izby należy zazwyczaj do władzy wykonawczej, tutaj prawo odwoływania deputowanych rozciąga się na całe zgromadzenie obieralne, nie tylko na poszczególnych członków. Wykonywa je całe ciało wyborcze, nie zaś wyborcy oddzielnego okręgu [1]). Funkcjonuje ono w sposób następujący. Skoro pewna liczba obywateli zażąda całkowitego odnowienia Zgromadzenia prawodawczego (zwykle jest to liczba wymagana przy *veto* ludowym lub przy *referendum*), to żądanie takie winno być wprost oddane pod głosowanie ludu i jeżeli większość wypowie się w tym duchu, pełnomocnictwa zgromadzenia natychmiast ustają i następują wybory powszechne. To prawo odwoływania deputowanych było kolejno wprowadzane do rozmaitych kantonów, z pośród których główne są: Bern, Aargau, Schaffhuza, Thurgau, Solothurn i Lucerna [2]). W 1872 r. zaproponowano wprowadzić je do konstytucji związkowej i zastosować do Rady narodowej; jeden z mówców, Carteret, uznawał je za jedynie prawdziwe ludowe

[1]) Jednakże w r. 1872, gdy mowa była o wprowadzeniu tego prawa do rządu związkowego poseł Wirth-Sand proponował ograniczyć je do odwoływania deputowanego przez wyborców jego okręgu, Curti, *jak wyż.*, str. 272.

[2]) Curti, *jak wyż.* 215.

prawo; drugi mówca, Feer-Herzog upatrywał w nim konieczne uzupełnienie inicjatywy ludowej. Ale projekt został odrzucony. Bo też, jeżeli nie wywołuje on tych samych zasadniczych zarzutów, co poprzednie kombinacje, ponieważ nie stoi w bezpośredniej sprzeczności ani z zasadą zwierzchnictwa narodu, ani nawet z reprezentacyjną formą rządów, to jest za to najpewniejszym narzędziem do wywołania niepokojów i najgłębszą przyczyną, podkopującą zaufanie do zgromadzeń obradujących. Prawo odwoływania posłów wywiera już taki wpływ w ograniczonej sferze kantonu szwajcarskiego; o ileż większą byłaby jego rozkładowa potęga, gdyby je przeniesiono na grunt wielkiego państwa [1]).

ROZDZIAŁ III.

Podział władz.

Zasada podziału władz należy do tych, do których pierwsza Rewolucja francuska była okazywała najwięcej przywiązania. Deklaracja praw człowieka i obywatela uznaje ją za podstawową [2]); niemniej wierną była jej amerykańska Rewolucja. Zasada ta z konieczności wymaga rządów reprezentacyjnych, a w swej najprostszej formie streszcza się w następującym założeniu: atrybucje zwierzchnictwa, rozpatrywane jako istotnie odrębne, winny być delegowane przez naród różnym nawzajem od siebie niezależnym osobom. Są to, jak powiedział w swym oryginalnym języku Sièyès, poszczególne akty upoważnienia (procurations) do spra-

---

[1]) Oto słowa Gauzenbacha, wypowiedziane podczas rozpraw federalnych 1872 r. (Curti, *jak wyż.*, str. 273): „Prawo odwołania prowadzi do niezdrowych agitacji. Na wszystkie sposoby, jakie daje prasa i prawo zgromadzeń starają się wtedy niektórzy oczerniać człowieka, aż ten naprawdę stanie się czarnym w wyobraźni wielu nieświadomych ludzi. W Bernie doświadczono tego w sposób przykry i smutny.

[2]) Art. 16: „Społeczeństwo, w którym nie jest zapewniona gwarancja praw ani ustanowiony rozdział władz, nie ma konstytucji."

wowania zwierzchnictwa narodu [1]). Musimy zbadać pochodzenie, prawną podstawę i doniosłość tej zasady.

§ 1. *Pochodzenie i rozbiór doktryny.*

I.

Za naukę o rozdziale władz Europa i Ameryka płacą dań dziękczynną gienjuszowi Monteskjusza. Nie znaczy to, aby i przed nim nie starano się rozróżniać rozmaitych atrybucji zwierzchnictwa. Założyciele szkoły prawa naturalnego i międzynarodowego przeprowadzali już tę analizę i wyodrębnionym dość licznym atrybucjom władzy dawali nazwę *partes potentiales summi imperii* [2]). Ale twierdzili przytym, że silna i dobra organizacja państwa wymaga zjednoczenia wszystkich rodzaji władzy w jednym ręku [3]). Bodin i jego szkoła też rozróżniali pięć czy sześć cech władzy zwierzchniej, ale samą władzę uznawali z natury rzeczy za

---

[1]) Mowa d. 2 thermidora r. III, *Réimpr. j. w.* XXV, 292. Wracam do podziału władz, albo, jeśli tak wolicie, rozlicznych pełnomocnictw, które, jak się rzekło, dla dobra ludu i dla wolności ogółu, nadaje się różnym ciałom przedstawicielskim."

[2]) Puffendorf, *Jus naturae*, ks. VII, r. IV, n⁰ 9. *De officio hominis et civis*, ks. II, r. VII; rozróżnia on siedem *partes potentiales summi imperii:* władzę prawodawczą, prawo stanowienia kar, jako sankcję ustaw, władzę sądową, prawo wojny, pokoju i zawierania traktatów, prawo zakładania ministerjów i podwładnych urzędów, prawo zaprowadzania i ściągania podatków i nakoniec prawo regulowania nauczania publicznego. Por Wolff, *Jus naturae*, t. VIII, §§ 61, 63.

[3]) Puffendorf. De officio, ks. II, r. VIII, n⁰ 9: „Sunt autem istae partes summi imperii naturaliter ita connexae ut, si quidem regularis forma civitati constare debeat, omnes et singulae penes unum radicaliter esse debeant. Sin autem istae dividantur ita ut quaedam radicaliter sint penes unum, reliqua penes alium, irregularem rempublicam et male cohaerentem emergere necesse est." Filozof uwziął się zwłaszcza dowieść, że rozdział władz prawodawczej i wykonawczej nawet pod względem sprawujących je organów sprzeciwia się prawidłowemu przebiegowi rządu.

niepodzielną; w istocie zresztą, włączali oni wszystkie te atrybucje do władzy prawodawczej, która ich zdaniem obejmowała wszystkie pozostałe [1]). W wieku XVII zasada rozdziału władz w całej czystości ukazała się w Anglji podczas rewolucji purytańskiej. Lecz wówczas powołały ją do życia nie spekulacje teoretyczne, sprawił to rzut oka genjalnego męża na nadużycia, wynikłe ze wszechmocy Długiego Parlamentu. W sprawie urządzenia swego protektoratu Cromwell trzymał się najistotniejszych zasad rozdziału władz, a przedewszystkiem rozdziału między władzą prawodawczą i wykonawczą; niemniej przestrzegał niezależności władzy sądowej i z właściwą sobie surową otwartością dał wyraz dobitny odnośnym swoim poglądom [2]). Wprowadził te myśli w czyn w szeregu ustaw protektoratu. Lecz po Restauracji głębokie, że tak powiem, uświęcone zapomnienie pochłonęło i myśl i czyn, i pierwsze to opracowanie zasady, jednocześnie wyrozumowane i zastosowane w życiu, nie wywarło trwałego wpływu ani w Anglji ani po za jej granicami. U Locke'a po raz pierwszy mamy teorję rozdziału władz. Był on też pierwszym myślicielem, który rozbierał kwestję z punktu widzenia rządów reprezentacyjnych zwierzchnictwa narodowego, podczas gdy dawniejsi pisarze zawsze brali za punkt wyjścia rządy bezpośrednie i przeważnie monarchiczne. W swym *Essay on civil government* Locke rozróżnia trzy rodzaje władzy: władzę prawodawczą, wykonawczą i federacyjną (federative), czyli prawo zawierania pokoju, prowadzenia traktatów i wypowiadania wojny [3]). Przyznaje on, że władze prawodawczą i wykonawczą należy rozdzielić i złożyć w różne ręce, — a oto z jakiej racji: „Władza prawodawcza jest to ta, która ma prawo określać, jak należy korzystać z sił Rzeczypospolitej w celu zabezpieczenia spo-

---

[1]) Bodin, *Les six livres de la République*, ks. I, r. X, str. 232 i nast.— Loyseau, *Des seigneuries*, r. III, n° 41 i nast.;—Hancke, *Bodin*, str. 43 i nast

[2]) Ob. moje studjum *Les constitutions du protectorat de Cromwell* w *Revue du droit public* 1899, str. 8.

[3]) *Essay*, § 146.

łeczeństwa i jego członków. Postanowienia jej stale winny być wykonywane i stale zachowywać swą moc, ponieważ zaś można je wydać w przeciągu krótkiego czasu, niema więc potrzeby, aby władza prawodawcza nie zajęta ciągłą pracą działała bez przerwy. Z drugiej strony, wobec ułomności ludzkiej, byłoby to zbyt wielką pokusą zagarnięcia władzy, gdyby ci sami ludzie, do których należy prawo wydawania ustaw, mieli też w swym ręku władzę wykonywania ich; mogliby wtedy oni zwolnić siebie od posłuszeństwa prawom przez siebie wydawanym i przystosować ustawy do swych korzyści osobistych zarówno przy tworzeniu praw jak i wykonywaniu ich, a wskutek tego ich interesy stałyby się odmiennemi od interesów reszty społeczeństwa, a nawet wrogiemi społeczeństwu i rządom. Dlatego to we wszystkich dobrze urządzonych republikach, gdzie dobro publiczne należycie jest rozumiane, władza prawodawcza spoczywa w rękach różnych osób, które, zjednoczone we właściwy sposób, posiadają same przez się lub pospołu z innemi władzę stanowienia praw; po ukończeniu tego dzieła rozstają się ponownie i same podlegają ustanowionym przez się prawom. Nowe to a ścisłe ogniwo jest dla nich hamulcem i każe starać się o to, by wydawane prawa zmierzały do dobra publicznego. Ale ponieważ prawa stanowione raz na zawsze posiadają ciągłą i trwałą moc, ponieważ domagają się ciągłego wykonywania albo kontroli, przeto koniecznie istnieć musi nieprzerwalnie władza czynna, którąby miała pieczę około wypełniania ustanowionych ustaw obowiązujących. Stąd to nieraz zdarza się, że władza prawodawcza i wykonawcza bywają oddzielone jedna od drugiej“ [1]). Przeciwnie, głosząc, że władza wykonawcza

---

[1]) *Essay*, §§ 143, 144. Zresztą Locke nie uznaje władzy wykonawczej za zasadniczo niezależną od prawodawczej. Przyrównywując tę ostanią do samego zwierzchnictwa, podobnie jak to czyni większość spółczesnych, wnioskuje stąd, że piastun władzy wykonawczej w zasadzie powinien zdawać sprawę przed władzę prawodawczą i może być przez nią pozbawiony godności. Zarazem jednak wskazuje sposób (który spotyka w Anglji), zapewniający władzy wykonawczej

i związkowa [1]) są zupełnie odrębne, Locke mimo to przyznaje, że obie z natury rzeczy winny być połączone. „Chociaż w każdym społeczeństwie władza wykonawcza z istoty swej różni się od władzy federacyjnej, trudno je jednak rozdzielić i jednocześnie oddać w ręce dwu różnych osób. Ponieważ obie do urzeczywistnienia swych funkcji potrzebują sił społecznych, więc jest rzeczą zupełnie niemożebną oddać siły Rzeczypospolitej w ręce różnych osób nawzajem od siebie niezależnych; albo powierzyć władzę wykonawczą i zjednoczoną ludziom, którzy mogą działać osobno, w tym bowiem wypadku siły społeczne znajdowałyby się pod niejednakowym kierownictwem; o to mogłoby niekiedy prowadzić do zaburzeń lub upadku“ [2]). Władzy sądowej Locke nie wyodrębniał. Ale nie widać też, aby uważał ją za składową część władzy wykonawczej, ponieważ według jego wyrażenia, rola tej ostatniej polega tylko na korzystaniu z sił społecznych przy *wykonywaniu praw cywilnych* (*municipal laws*). Uważa ją raczej za zależną od władzy prawodawczej [3]).

W jaki sposób Locke doszedł do sformułowania tej teorji? Czy drogą rozumowań oderwanych? Nie, chociaż zauważyć można, iż starał się rozumowo uzasadnić proponowane przez się rozwiązanie. Powtórzył poprostu istotne

---

niezależność: trzeba tylko dać jej udział w prewodawstwie, uczynić z niej gałęź władzy prawodawczej. *Essay*, §§ 151, 152.

[1]) *Tamże*, § 145: Te dwie władze: wykonawcza i federacyjna ze swej istoty są naprawdę zupełnie odrębne: jedna ogarnia wykonanie praw municypalnych społeczeństwa, wewnątrz tegoż i względem wszystkich jego (uczestników) członków. Druga ma za przedmiot zapewnić bezpieczeństwo interesom publicznym nazewnątrz w stosunkach ze wszystkiemi temi, co mogą mu nieść korzyść albo szkodę.

[2]) *Essay*, § 148.

[3]) *Tamże*, § 131. „Ktokolwiek w rzeczypospolitej posiada władzę prawodawczą, t. j. najwyższą, winien rządzić za pomocą ustalonych, niezmiennych, praw, podanych do wiadomości ludu,“ nie za pomocą okolicznościowych dekretów; przy udziale bezstronnych i wywyższonych ponad ogół sędziów, obowiązanych do wyrokowania w procesach według tych praw.“

rysy Konstytucji angielskiej. Jego opis władzy prawodawczej *tych rozmaitych osób, które posiadają władzę stanowienia praw* samodzielnie albo też łącznie z innemi osobami, a które działają tylko chwilowo — to odbicie Parlamentu angielskiego, dwu Izb, stanowiących uchwały pospółu z królem. W Anglji znajduje on osobną władzę wykonawczą, chociaż nie zupełnie odosobnioną od prawodawczej [1]; tam też znajduje władzę federacyjną, związkową, zupełnie spojoną z władzą wykonawczą w ręku monarchy; nakoniec, jeżeli prawdą jest to, co zaznaczyłem — że władzę sądową uważa on za gałęź prawodawczej, to i to również doskonale zgadza się z prawem angielskim, które przyznawało niekiedy całemu Parlamentowi (impeachments, bills of attainder), a częściej — Izbie Lordów — najwyższą władzę sądową.

Z tych właśnie ustępów Locke'a Monteskjusz wysnuł teorję rozdziału władz, wyłożoną w rozdziałach III, IV i V księgi XI *Ducha Praw*, teorję, która obeszła świat cały. Ale zasady zapożyczone od filozofa angielskiego przekształcił on tak dalece, że uczynił z nich rzecz nową: zarodek przerobił na żywą istotę, zupełnie rozwiniętą, zaopatrzoną we wszystkie członki [2].

---

[1] Gdzieindziej (§ 151) trafnie wytyka pomieszanie władz, jakie po części miało miejsce w Anglji: W niektórych republikach, gdzie władza prawodawcza nie jest wcale czynna, a władza wykonawcza jest w jednej osobie, uczestniczącej i w prawodawstwie, można tę osobę wcale właściwie nazwać zwierzchnikiem; nie przeto iżby sama w sobie miała ona władzę zwierzchnią t. j. moc stanowienia praw; ale dlatego, że ona stoi na czele wykonawstwa, z niej wywodzą swe osobne pełnomocnictwa podwładni, wszyscy niżsi urzędnicy, lub przynajmniej przeważna część ich... Że zaś, z drugiej strony niema wyższej nad nią władzy prawodawczej, bo bez jej zgody nie może powstać żadne prawo — a sama ona zapewne nigdy nie zgodzi się podlegać innej części ciała prawodawczego, więc w tem znaczeniu dość właściwie bywa nazwana zwierzchnią." Por. § 157, o wyborach do izby gmin i o zwierzchnictwie parlamentu.

[2] O tym, co dalej nastąpi, patrz Saint Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judicaire*, Paryż, 1884.

II.

Monteskjusz sprowadza wszystkie atrybucje zwierzchnictwa do trzech odrębnych władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Tą, z biegiem czasu klasyczną, terminologją—Monteskjusz posługiwał się nie od samego początku. Używane przez niego nazwy wyraźnie zdradzają związek, zachodzący pomiędzy jego doktyną, a doktryną Locke'a: „W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: prawodawcza, wykonawcza w zakresie międzynarodowego prawa i wykonawcza w zakresie prawa cywilnego. Na mocy pierwszej panujący lub urzędnik wydaje prawo na pewien przeciąg czasu lub na zawsze i poprawia albo odwołuje prawo, już wydane, na mocy drugiej—zawiera pokój albo wypowiada wojnę, wysyła lub przyjmuje posłów, zaprowadza bezpieczeństwo, uprzedza najścia wrogów. Na mocy trzeciej—karze przestępstwa lub rozstrzyga spory osób prywatnych. Tę ostatnią nazwiemy władzą sądzenia, a poprzednią poprostu władzą wykonawczą państwa“ [1]). Łatwo dostrzec, że *władza wykonawcza w zakresie prawa międzynarodowego* u Monteskjusza jest poprostu tym samym, czym *władza federacyjna* Locke'a — w połączeniu z tą funkcją właściwej władzy wykonawczej, która polega na zapewnieniu pokoju i wewnętrznego bezpieczeństwa za pomocą sił społecznych. Władza sądowa Monteskjusza, albo *władza wykonawcza w rzeczach zależnych od prawa cywilnego* przypomina nazwą swoją to. co Locke przedstawiał jako pierwszą funkcję władzy wykonawczej, „obejmującą wykonywanie wewnątrz społeczeństwa jego praw municypalnych“ [2]); ale w pojmowaniu Monteskjusza stała się ona osobną władzą, niezależną zarówno od władzy prawodawczej, jak i od wykonawczej. Nowość jego teorji polega tedy w tej pierwszej części na dwu punktach. Widział on wyraźnie, że użycie siły publicznej i akcji rządowej na wewnątrz w celu za-

---

[1]) *Esprit des lois*, ks. XI, r. VI. [2]) *Essay* E. 147.

bezpieczenia porządku i wykonania praw ma naturalne podobieństwo do działalności dyplomacji i użycia siły zbrojnej w stosunkach zewnętrznych: wszystko to razem składa się na całokształt atrybucji, będących środkami właściwej polityki. Przeciwnie, wymiar sprawiedliwości, ścisłe i umiejętne zastosowanie prawa karnego i cywilnego, stanowi dziedzinę całkiem odrębną, funkcję państwa, regulowaną naturalnie przez osobne prawidła.

Wykazawszy w ten sposób istnienie trzech władz, Monteskjusz głosi konieczność ich odosobnienia. W systemie reprezentacyjnym powinny one otrzymać osobnych piastunów niezależnych jeden od drugiego. Do tego wniosku prowadzą autora trzy głównie względy:

1-o Przedewszystkim, głęboka prawda, której domyślał się Locke, gdy mówił o pokusach, na jakie narażona jest natura ludzka w razie połączenia w jednym ręku władzy prawodawczej i wykonawczej; prawda ta występuje z potęgą w całej sile dopiero w *Duchu Praw*. „Wolność polityczna istnieje tylko przy rządzie umiarkowanym; ale i przy rządzie umiarkowanym nie zawsze znajduje ona miejsce. Gości tam tylko wtedy, jeżeli niema nadużycia władzy; ale doświadczenie wieków wykazało, że *każdy człowiek, posiadający władzę, skłonny jest do jej nadużywania; idzie naprzód, dopóki nie natrafi na granice.* Ktoby to powiedział? Nawet cnota potrzebuje granic. *Aby nie można było nadużywać władzy, pożądanym jest taki stan rzeczy, w którym jedna władza powstrzymywałaby drugą*“ [1]).

Trudno o bardziej głęboką uwagę. Granice i prawidła, które dyktuje prawo albo konstytucja przy wykonywaniu atrybucji zwierzchnictwa narodu w rządzie reprezentacyjnym, będą niechybnie pomijane albo łamane, o ile nie otrzymają obrońców i żywych wartowników w osobie oddzielnych przedstawicieli zwierzchnictwa narodu, których własny interes pchać będzie do obrony swych pełnomocnictw

[1]) *Duch praw* ks. XI, rozd. IV.

i prerogatyw [1]). Bez wątpienia, nie powinno to prowadzić do bezpożytecznego rozczłonkowania według organów rozlicznych atrybucji zwierzchnictwa, posiadających związek naturalny; tylko jedność kierunku może zapewnić dobre ich spożytkowanie; ale prawda ta nakazuje powierzać osobnym i niezawisłym przedstawicielom te pełnomocnictwa, które w istocie różnią się od siebie [2]).

2-o Jak daleko sięga interwencja prawa, jak dalece możliwym jest *rząd prawowity*, sam tylko rozdział władz zdoła zapewnić poszanowanie przepisów prawnych i niewątpliwe ich zastosowanie: „Kiedy w tej samej osobie, albo w tym samym ciele urzędniczym władza prawodawcza jest połączona z wykonawczą — nie masz wolności, albowiem można się obawiać, że monarcha lub senat wydawać będzie prawa tyrańskie, aby po tyrańsku je wykonywać. Nie masz wolności i tam, gdzie władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była ona złączona z prawodawczą, to panowanie nad życiem i wolnością obywateli byłoby samowładnym, gdyż sędzia byłby prawodawcą. Gdyby się łączyła z władzą wykonawczą, —sędzia posiadałby moc ciemiężcy. Wszystko by przepadło, gdyby jedna i ta sama osoba, albo grupa osób wpływowych, czy to ze szlachty, czy z ludu sprawowała wszystkie 3 rodzaje władzy i stanowienia praw, wykonywania postanowień publicznych i sądzenia przestępstw lub sporów prywatnych [3]).

---

[1]) Jest to myśl, podobna do tej, która każe powierzać jednocześnie i niepodzielnie jednego rodzaju władzę kilku organom władzy, np. władzę prawodawczą, sprawowaną przez dwie równe Izby lub przez dwie Izby i monarchę. Oba jednak pomysły opierają się na odmiennych zasadach rozkładu i utrzymania równowagi. Ob. krytykę Siéyès'a drugiego pomysłu i pochwałę pierwszego w mowie z 2 thermidora III r. *Reimpr. j. w.* t. XXV, str. 293.

[2]) Saint-Just w Konwencji, posiedzenie 24 kwietnia 1793. *(Reimpression do l'ancien Moniteur*, t. XVI. str. 215): „Tyrani dzielą naród, aby nim rządzić; rozdzielcie władzę, jeżeli chcecie, aby z kolei rzeczy panowała wolność; królewskość nie tkwi tylko w rządach jednostki, tkwi ona w każdej potędze, która radzi i rządzi."

[3]) *Duch praw.* ks. XI, rozd. VI.

Nie masz nic pewniejszego nad to. Jeśli władza prawodawcza jest jednocześnie wykonawczynią ustaw albo sądzi spory, wynikłe przy zastosowaniu praw, to niema jnż prawa stałego. Sędzia albo wykonawca, mając wtedy moc przekształcania ustaw, nie zawaha się w tych lub owych warunkach zboczyć z wytkniętej przez nie drogi: dowodem — prawo zwalniania i prawo powstrzymywania wymiaru sprawiedliwości we Francji przed rewolucją; albo też zmieni on ustawę wyłącznie z powodu trudności wprowadzenia jej w czyn i zastosuje nowy przepis do faktów dawniej spełnionych. Jeżeli, z drugiej strony,—sama władza wykonawcza połączy się z sądową,—wykonawca wprawdzie nie będzie mógł bezpośrednio zmieniać praw, ale nie zawsze da on gwarancję dostateczną w wypadkach spornych; wszak niekiedy sama władza wykonawcza bywa stroną w sporze, albo przynajmniej zależy jej na takim lub innym stosowaniu prawa. Najlepszym argumentem, przemawiającym za nadaniem władzy sądowej charakteru odrębnego i niezawisłego—jest ten, że niema innego środka, któryby zabezpieczył jej zupełną niezależność.

3-o Monteskjusz, nakoniec, jak przed nim jeszcze Locke, mniemał, że spotyka w Konstytucji angielskiej taki rozdział władz, jaki sam głosił. Tu jednak niewątpliwie mylił się, albo, conajmniej, przesadzał. Władza prawodawcza nie była w Anglji całkowicie oddzielona od wykonawczej, ponieważ król, piastun tej ostatniej, brał udział i w prawodawstwie; władza sądowa, o ile jej nie sprawował parlament, albo Izba lordów, płynęła również li tylko z władzy królewskiej. Ale, jak już powiedziałem [1]), można usprawiedliwić taką przesadę: przyswoili ją sobie i Amerykanie; a nawet Blakstone przejął od Monteskjusza system rozdziału władz [2]), chociaż wprowadził doń poprawki konieczne z punktu widzenia prawa angielskiego. Nie ulega wątpli-

---

[1]) Ob. wyżej str.

[2]) *Commentaries*, Introd., Ę. 1, str. 50 i nast. B. I rozd. VII, str. 267, 269.

wości, że właśnie znajomość angielskich instytucji sądowych, wysoki zawodowy i moralny autorytet najwyższych sędziów angielskich, a szczególniej instytucja przysięgłych nasunęły wielkiemu myślicielowi francuskiemu takie pojmowanie władzy sądowej.

Rozdział władz miał stać się jednym z artykułów politycznego *Credo*, wypracowanego przez francuskich filozofów XVIII wieku. Zdawałoby się nawet, że w tej kwestji szkoła Rousseau'a była w zupełnej zgodzie ze szkołą Monteskjusza, w czasach ostatnich starano się przynajmniej dowieść tego [1]). Starano się uwydatnić u Rousseau'a ustępy, w których głosi on konieczność takiego rozdziału. W istocie harmonja jest tu tylko pozorna. Rousseau dochodzi wprawdzie do tych samych formuł, co i Monteskjusz, ale drogą innej kombinacji władz, na gruncie innych zupełnie zasad. Dla Rousseau'a rozdział władzy prawodawczej od wykonawczej wypływa niechybnie z pojęć, jakie sobie o każdej z nich wyrobił. Władza prawodawcza, jak wiemy, zlewała się dlań w jedno ze zwierzchnictwem i mogła być sprawowana tylko bezpośrednio za pomocą głosowania całego narodu; przytym mogła się zajmować tylko ogólnemi prawidłami i postanowieniami; władza wykonawcza, t. j. rząd, przeciwnie, zawsze składa się z aktów pojedynczych i nieuniknienie różni się od prawodawczej [2]). Nawet gdyby rządy sprawował zjazd całego narodu, mógłby on wystąpić w tej roli tylko wtedy, kiedyby, chcąc zostać własnym agientem wykonawczym [3]), utracił przez jakieś dziwne przeobrażenie swe właściwości prawodawcze. Zresztą Rousseau nie uznaje takiego wypadku za pożądany, nie tylko dlatego, że podobny rząd demokratyczny w najmniejszych nawet państwach jest w rzeczywistości niepodobieństwem, ale głównie dlatego, że sprzeciwia się to samemu pojęciu rzą-

---

[1]) Aulard, *Recueil des actes du Comité du salut public*, t. I str. LXVI, i zwłaszcza Kowalewskij, *Proischoždenje sowremiennoj demokracji*, t. I. str. 614 i nast.

[2]) Ob. wyżej str. 153 uw. 1. [3]) Ibidem str. 153.

du, „jako ciała bezpośredniego łączącego poddanych z władcą i przeznaczonego do wykonywania praw“; dla tego, wreszcie, że to sprowadzałoby na złe drogi wychowanie narodu, który, jako zwierzchnik winien mieć na uwadze tylko ogólne normy, a tutaj musiałby rozważać pojedyncze fakty [1]). Ale, jeżeli rozdział dwu władz jest tak naturalny i, że tak powiemy pierwotny, to jednak Rousseau w żaden sposób nie zgadza się na niezależność władzy wykonawczej. Przeciwnie, ta ostatnia jest tylko pomocnicą, służebnicą narodu, który może czuwać nad nią, kontrolować ją i dowolnie składać z urzędu; jej pełnomocnictwa same przez się ustają całkowicie od chwili, gdy naród, jej pan, zebrał się na ogólne zgromadzenie. W systemie Rousseau'a jedno tylko nadaje władzy wykonawczej pewną faktyczną niezależność: mianowicie, że naród poza zebraniami stałemi i porjodycznemi, powinien odbywać nadzwyczajne zebrania zwoływane przez urzędników [2]).

---

[1]) *Umowa towarzyska*, nowe wydanie, Berlin 1860, ks. III rozdz. IV. str. 70: „Ten kto stanowi prawa, wie najlepiej, jak je wykonać lub tłumaczyć. Zdaje się więc, że urządzenie, które łączy władzę prawodawczą z wykonawczą jest najlepsze; lecz to właśnie czyni, że rząd jest niedostatecznym pod pewnemi względami, albowiem rzeczy nie są odróżnione jak należy, gdyż panujący i wszechwładca są jedną osobą i stanowią, że tak powiem, rząd bez poddanych. Nie dobrze jest, aby ten, co stanowi prawa, wykonywał je, ani też aby ogół ludu odwracał uwagę od widoków ogólnych do przedmiotów szczególnych. Nic nie jest więcej niebezpieczne, jak wpływ interesów prywatnych na interesy publiczne, i nadużycia praw przez rząd są mniej szkodliwe niż zepsucie prawodawcy, które jest skutkiem nieomylnym widoków prywatnych.“

[2]) *Contral social* ks. III. rozd. I. str. 183: „Wielką słuszność mają ludzie utrzymujący, że akt, przez który lud zgadza się podlegać naczelnikom, nie jest umową. Z pewnością stanowi on tylko zlecenie, urząd, na którym prości urzędnicy zwierzchnika sprawują złożoną im władzę w jego imieniu; którą też władzę zwierzchnik może w każdej chwili ograniczyć, zmienić lub odebrać.“ *Lettres écrites de la montagne*, „Cz. II, list. 7 str. 422: „Władza prawodawcza polega na dwu rzeczach nierozdzielnych: tworzeniu praw i ich utrzymaniu, to znaczy na dozorze nad władzą wykonawczą. Nie ma na świecie państwa, w którymby zwierzchnik nie pełnił tego nadzoru. *Inaczej bowiem w braku wszelkiego związku i subordynacji pomiędzy dwiema władzami, ta ostatnia*

Władzy sądowej podobnie, jak wykonawczej i dla tych samych przyczyn [1]), zdaniem Rousseau'a, naród-prawodawca nie może sam sprawować a rozciągając na sędziów te same prawidła co i na resztę urzędników, pragnie ich oddzielić od personelu władzy wykonawczej[2]). Ale uznaje przytym zawsze możliwość odwołania się od władzy sądowej [3]) do zwierzchnika, jakoteż dopuszcza prawo ułaskawienia przez samowładny naród, pomimo że, to właśnie byłoby aktem poszczególnym [4]).

Widać stąd, że Rousseau ostatecznie uznaje konieczność rozdziału władz, wychodząc z właściwych sobie założeń, wręcz odmiennych od założeń Monteskjusza; ale, właściwie rozróżnia on dwie z natury różne władze: prawo-

---

wcale by nie zależała od pierwszej; wykonanie — nie byłoby wcale w koniecznym związku z ustawą; prawo byłoby tylko wyrazem, wyrazem bez znaczenia.» *Umowa towarzyska* ks. t. II, rozd. XIV, str. 99: „Skoro tylko lud jest zgromadzony jako ciało wszechwładne, wszelkie urzędowanie rządu ustaje, władza wykonawcza jest zawieszoną."

[1]) Ob. wyżej str.

[2]) *Lettres écrites de la montagne*, Cz. II. list. 7, str. 422: „Zgódźcie się na to, że połączenie władz w rękach jednej małej Rady, w rękach zwierzchników, nie obieranych wcale przez naród i pozostających dożywotnio na swym stanowisku, byłoby rzeczą najzupełniej obcą w państwie wolnym i demokratycznym. Przedewszystkim, byłoby to zjednoczeniem dwu rzeczy, które zresztą nigdzie nie dają się ze sobą łączyć, a mianowicie: Zarządu najwyższego sprawami państwa i wymiaru sprawiedliwości w sprawach o dobro, życie i cześć obywateli."

[3]) *Lettres écrites de la montagne*, list VIII, str. 451: „Nie ma na świecie państwa, w którym poddany, niesłusznie przez urzędnika skrzywdzony, nie mógłby w jaki sposób zanieść swej skargi do zwierzchnika; i obawa przed tym środkiem powściąga wiele niegodziwości. Nawet we Francji, gdzie Parlamenty aż do ostateczności trzymają się ustaw, można w wielu wypadkach wystąpić przeciw nim na drodze sądowej za pomocą rekursu o kasację wyroku. Gienewczycy podobnego przywileju nie posiadają."

[4]) *Umowa towarzyska*, ks. II, rozd. V: „Co się tyczy prawa ułaskawienia czyli wyjęcia winnego z pod kary przepisanej prawem i wyrzeczonej przez sędziego, takowa służy temu, kto jest nad sędzią i nad prawem, to jest wszechwładzy; i to jeszcze prawo to nie jest zupełnie jasne, i przypadki używania go są bardzo rzadkie.

dawczą i wykonawczą; władza sądowa jest tylko gałęzią tej ostatniej, którą tylko duch sprawiedliwości poddał pewnym specjalnym przepisom.

Ubocznie uznaje on jednak inny podział władz, stosujący się wyłącznie do czynności wykonawczych. Rząd w jego pojęciu, lubo zawsze zależny od zwierzchnika, posiada nader rozległe pełnomocnictwa i ogromną potęgę, wskutek tego Rouseasu obawia się po nim uzurpacji i wkroczenia w zakres zwierzchnictwa. Ażeby takowym zapobiec, proponuje rozmaite środki, między innemi podział zarządu pomiędzy osobne niezawisłe władze, z których każda posiadałaby odrębną funkcję [1]). Podział na sądownictwo i wykonawstwo mieści się w tej kombinacji.

A oto jeszcze inny rozdział władz, poczęty w tym samym duchu i zalecany przez Mably'ego, a bardzo różny od tego, jaki wyobrażał sobie Monteskjusz. Mably chce dać władzy wykonawczej osobnego piastuna, ale nie niezależnego od prawodawcy. I on, bowiem, utożsamia władzę prawodawczą w zupełności ze zwierzchnictwem, chociaż przyjmuje ją tylko w formie rządu przedstawicielskiego. Osoba, piastująca władzę wykonawczą, ma być mianowana przez władzę prawodawczą, której naturalną i konieczną wyższość autor uznaje otwarcie. Obywatele mogą uciekać się przeciw władzy wykonawczej do prawodawczej [2]); ta ostatnia

---

[1]) *Umowa towarzyska*, ks. III, rozd. VII: «Rząd prosty jest najlepszy dla tego samego, że jest prosty. Lecz gdy władza wykonawcza nie dosyć podlega prawodawczej, to jest, gdy stosunek panującego do wszechwładcy jest większy od stosunku poddanych do panującego, potrzeba zaradzić temu brakowi proporcji przez podzielenie rządu, albowiem wtedy części jego mają też samą władzę nad poddanemi, a wszystkie razem mniej mają mocy przeciw wszechwładcy.“

[2]) *Doutes proposés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques* w Oeuvres Mably'ego, wyd. III r., t. XI, 138. „Jeżeli zarządca mojej prowincji uciskać mnie będzie i ukaże mnie w sposób niegodny z prawem, to założę rekurs przeciw władzy wykonawczej do władzy prawodawczej. Zażądam od niej, aby zdecydowała, czy tamta dopełniła swego obowiązku i za wyrządzoną mi niesprawiedliwość otrzymam stosowne zadośćuczynienie.“

posiada prawo kontroli i karania urzędników, wymierzających sprawiedliwość [1]). Ale Mably, jak i Rousseau, a nawet więcej od niego, wychwala podział władzy wykonawczo-sądowej na liczne wzajem niezależne rozgałęzienia. W tym widzi właściwy rozdział władz [2]) — i posuwa go daleko [3]). Można utrzymywać, że za czasów Rewolucji wiele umysłów nie inaczej pojmowało zasadę rozdziału. Ale wróćmy do teorji Monterkjusza, bardzo od powyższych odmiennej, teorji, którą musimy poznać samą niezależnie od innych.

III.

Teorja Monteskjusza miała wprawdzie niepospolite powodzenie, ale też napotkała zdecydowanych przeciwników zarówno w wieku XVIII, jak i w naszych czasach. Podawano zwłaszcza w wątpliwość jeden jej dział, władzę sądową. ale występowano i przeciw całości, przeciw samemu założeniu. Krytyka wspiera się na dwu punktach zasadniczych. Po pierwsze — twierdzi, że z punktu widzenia racjonalnego i teoretycznego koncepcja ta jest błędną. Poszczególnych atrybucji zwierzchnictwa, jak i poszczególnych zdolności człowieka nie można wykonywać niezależnie; w sposób naturalny i konieczny układają się one w pewnym porządku działalności ogólnej, która znów każe się domnie-

---

[1]) *Doutes proposés* i t. d. j. w., str. 76. „Urzędnik, nie podległy czujnej, badawczej a karcącej władzy prawodawczej, mógłby sądzić, nie słuchając praw, a społeczeństwo oddane przez to na pastwę najsamowolniejszej władzy, byłoby nieszczęśliwe, jak gdyby nie posiadało żadnych ustaw."

[2]) *Droits et devoirs du citoyen*, Oeuvres t. XI., str. 479: „To co wam powiedziałem o rozdziale władzy prawodawczej i wykonawczej i w szczególności o podziale tej ostatniej na rozmaite gałęzie, teorja ta, zastosowana w praktyce — oto szczyt doskonałości politycznej."

[3]) *Droits et devoirs du citoyen*, t. XI. str. 479: „Kto nie chce utworzyć potwornego, jakby poronionego ciała, politycznego, ten oczywiście musi ustanowić sędziów i urzędników narodu stosownie do wszystkich tych rozlicznych potrzeb, i największa zręczność polityki polega właśnie na przeprowadzeniu podziału tej władzy wykonawczej."

mywać wspólnego kierownictwa. Rodzaje władzy, to kółka tego samego mechanizmu; aby maszyna działała według życzenia, musi posiadać jeden motor i bodziec, udzielający się od jednego koła drugiemu [1]). Rząd wymaga jedności kierunku i jednocześnie zogniskowanej odpowiedzialności; podział władz łamie pierwszą, a drugą czyni iluzoryczną.

Szczególnie ostra krytyka zasady w ten sposób pojmowanej dała się słyszeć w kraju, w którym rozdział władz znalazł może najzupełniejsze zastosowanie, t. j. w Stanach Zjednoczonych. Woodrow Wilson w sensacyjnej książce powstaje przeciw temu krajaniu władzy, temu rozcinaniu jej na drobne kawałeczki, które stawia sobie za cel nasza Konstytucja. Każdej gałęzi rządów towarzyszy mała doza odpowiedzialności, ale ograniczone jej zastosowanie otwiera każdemu szerokie pole wybiegów. Każdy podejrzany, może zwalić winę na swego sąsiada... Jakże sie dowie nauczyciel, t. j. naród, kogo należy ukrócić? Czyż można zaprzeczyć, że ten podział i to ukrywanie odpowiedzialności są obliczone na to, aby w krytycznych chwilach paraliżować rząd?... Że pokrajanie władzy na ćwierci i ograniczenie odpowiedzialności stanowią radykalną wadę naszego systemu federalnego—to rzecz oczywista [2])".

Inni znów utrzymują, że faktycznie ten rozdział władz jest mrzonką, sprzeczną naturze rzeczy, że nie dał się utrzymać, gdziekolwiek usiłowano go zaprowadzić. Pomimo przeszkód, stawianych przez konstytucję, jedna z władz szybko osiąga przewagę nad innymi, odgrywa rolę kiero-

---

[1]) „Duguit, stawia zasadzie rozdziału władz inny zarzut; ale ten dotyczy tylko rozdziału absolutnego: *La séparation des pouvoirs et l'Assemble nationale* z 1789, str. 1: „Teoretycznie, tego absolutnego podziału władz niepodobna sobie wyobrazić. Wykonanie jakiejkolwiek funkcji państwa wyraża się zawsze w wydaniu rozkazu, albo zawarciu umowy, to znaczy w akcie woli, albo w przejawie osobowości. Każe przypuszczać tedy współdziałanie wszystkich organów, stanowiących istotę państwa."

[2]) Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*. 6 wyd. Boston, 1890 № 284, 290.

wniczą i przeważną, a władza ta musi być koniecznie prawodawcza. Myśl tę wyłożył Condorcet w przedstawionym Konwencji projekcie Konstytucji: „Dotychczas publicyści wypowiadali dwa różne poglądy. Część chce, aby jedna jedyna siła, ograniczona i uregulowana przez prawo, nadawała ruch systemowi społecznemu; żeby władza najwyższa kierowała wszystkiemi innemi, żeby tylko prawo mogło ją powstrzymywać; powszechna wola ludu gwarantuje zastosowanie jego przeciw władzy najwyższej, ilekroć ta pokusi się o przywłaszczenie sobie nadmiernych pełnomocnictw z niebezpieczeństwem dla wolności i praw obywatela.

„Inni, przeciwnie, chcą, aby zasady działania, jedne od drugich niezależne, utrzymywały równowagę i regulowały się nawzajem; żeby każda z nich broniła wolności powszechnej przeciw uroszczeniom reszty i w interesie swej własnej powagi opierała się ich uzurpacjom. Ale czyż praktyka wszystkich krajów nie dowiodła, że te zawiłe mechanizmy kruszy własna ich siła, ulbo, że obok systemu, przez prawo ustanowionego, powstaje inny, ugruntowany na intrydze, przekupstwie, obojętności? że istnieją naraz jakby dwie Konstytucje: jedna legalna publiczna, ale istniejąca tylko w księdze praw, druga zaś—tajemna, ale realna, owoc milczącego układu władz ustanowionych [1])".

Uwaga Condorcet'a była tylko przepowiednią; przynajmniej fakty, o których napomykał, mówiąc o przekupstwie i intrygach, odnosiły się do Anglji, gdzie podział władz pod względem prawnym posiadał wiele braków. Ale oto, po stuletnim doświadczeniu Woodrow Wilson stwierdza, że ten sam objaw, jaknajdokładniej powtórzył się w Stanach Zjednoczonych; jego książka zamierza dowieść, że w istocie kierunek rządów należy tam w zupełności do stałych Komitetów dwu Izb Kongresu i że dokładny rozdział władz istnieje tylko w „literackiej teorji Konstytucyi" — w tym, co Condorcet nazywał „księgą praw" (livre des lois). „Celem

---

[1]) *Reimpression* j. w., XV, s. 460.

Konwencji 1787 r. było, zdaje się poprostu, urzeczywistnienie tego zgubnego błędu (podziału władz). *Literacka teorja* sił wzajem się hamujących i równoważących wypowiada tylko dokładnie to, co starali się przeprowadzić twórcy naszej Konstytucji; stopień szkodliwości tych sił ujawniał się w miarę, jak udawało się zastosować je w życiu [1])".

Ale zarzuty takie o tyle tylko są uzasadnione, o ile dotyczą bezwzględnego podziału władz. Rzecz pewna, że pomiędzy rozmaitemi władzami muszą panować ciągłe stosunki i że ich działalność musi być współrzędną. Nieuniknioną też jest przewaga jednej władzy nad pozostałemi i z natury rzeczy wypływa, która to będzie władza, mianowicie, władza prawodawcza[2]). Wynika to stąd, że ona wydaje prawa, staje się regulatorem wszystkich pozostałych i głównie stąd, że we wszystkich wolnych krajach ona głosuje i oznacza budżet, a więc trzyma w swym ręku—malgré tout! groźny środek do powstrzymania nawet działalności wszystkich władz i wszystkich funkcji. Ale, jeżeli uznamy taki stan rzeczy, czyż przez to ginie albo traci całą swą użyteczność zasada rozdziału władz? Bynajmniej. Tym samym ściąga się ona do następującej reguły: władze, uznane jako odrębne, winny posiadać nie tylko osobnych wyobrazicieli, ale i niezależnych jeden od drugiego—w tym znaczeniu, że jedna władza nie może według swego widzenia rzeczy uszczuplać praw drugiej [3]). W tej

---

[1]) *Congressional government*, 290.

[2]) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, str. 92: «Uznajemy przedewszystkim, że ten wpływ (Izby deputowanych) powinien przeważać. Nie znaczy to, że wpływ przeważny złożony w ręce tego zgromadzenia nie może posiadać niedogodności; kto stara się wyczerpująco tego dowieść, traci czas na wykazanie rzeczy oczywistej; ale urządzenia ludzkie mogą wybierać tylko pomiędzy niejednakowemi niebezpieczeństwami, a ta nieunikniona przewaga, znaczniejsze posiada niedogodności, jeżeli jest ześrodkowana w innych rękach, a nie w rękach owego zgromadzenia. Przecież w razie różnicy zdań pomiędzy władzami publicznemi ostatnie słowo musi należeć do jednej z nich. Jeżeli ma je posiadać władza wykonawcza, to zgromadzenie narodowe stanie się tylko ciałem doradczym, i zapanuje despotyzm w najpodlejszej formie.»

[3]) Częstokroć chciano wyciągnąć inny konieczny wniosek z zasady rozdziału władz: że ponieważ każda poszczególna władza stanowi bezpośrednią de-

to nieodwołalności wzajemnej leży pierwiastek czynny i dobroczynny naszej zasady. Wszak przez to rozmaite rodzaje władzy mogą rzeczywiście w granicach swych atrybucji kontrolować się wzajem i w razie potrzeby pokojowo zaoponować na gruncie legalnym, broniąc w ten sposób wolności społecznej. Pomimo zachłannej działalności Kongresu, tak dobrze skreślonej przez Woodrow Wilson'a, Amerykanie Stanów Zjednoczonych dalecy są od pomiatania rękojmią, jaką im zapewnia dzięki przysługującym Kongresowi prerogatywom niezależność władzy wykonawczej zarówno w rządzie związkowym, jak i w poszczególnych stanach.

---

legację atrybucji zwierzchnictwa narodu, osoba więc albo osoby piastujące każdą z nich powinny być koniecznie wybrane bezpośrednio przez naród. Niektórzy dodają: wybrane bezpośrednio przez naród *albo przez przedstawicieli narodu* w tym celu aby pogodzić z tą teorją obiór przez ciało prawodawcze naczelników władzy wykonawczej. Ale ta poprawka niema racji bytu; niewiadomo dla czego mianoby przyznać przedstawicielom narodu, sprawującym władzę prawodawczą, prawo mianowania piastunów drugiej władzy, odmawiając jednocześnie tym ostatnim prawa wyznaczania piastunów władzy trzeciej. Słychać tu echo starszych, nawiasem mówiąc, bardzo nieracjonalnych zasad prawa rzymskiego i kanonicznego, *delegatus a principe solus subdelegare potest* (L. 5. C., III. 1; L. 1. C., IV, 4; C., 10, X, II, 28), które nie mogą się ostać w nowoczesnym prawie publicznym. Zdawaćby się mogło, że tę samą ideę w formie absolutnej przyjęło Zgromadzenie Ustawodawcze (Konst. 1791, tyt. III; art. 1—5); ob. Duguit, *La séparation des pouvoirs*, str. 15, 77 i nast. Ale takie rozumienie jest błędne. Nic nie przeszkadza narodowi-zwierzchnikowi (za którego dzieło poczytywana jest konstytucja) postanowić, że przedstawicieli, upoważnionych do wykonywania jednej z władz obierać będzie naród, powierzyć im prawo obioru piastuna drugiej władzy i, nakoniec, dać temu ostatniemu prawo obierania, z kolei rzeczy urzędników, którym powierzoną zostaje trzecia władza. Nie będzie wtedy nawet subdelegacji, ponieważ wyobraziciel każdej z władz, jak zresztą każdy funkcjonarjusz otrzymuje swe prawa i władzę, nie od tego, kto go mianuje, ale bezpośrednio od samego narodu: naród przekazuje mu ją w Konstytucji. W ten sposób konstytucja ustanawia różnych wyborców mających mianować piastunów rozmaitych władz. Zresztą, aby zasada zwierzchnictwa narodowego nie stała się czczą fikcją prawną, należy, aby każdy z takich wyborców otrzymywał pośrednio, albo bezpośrednio od ciała wyborczego, nie pełnomocnictwo (bo te otrzymuje zawsze od samej Konstytucji), ale nominację.

„W Anglji, powiada pewien profesor amerykański, wszystkie reformy w rządzie, przeprowadzane od tysiąca lat, miały za cel bezpośredni ograniczenie pełnomocnictw władzy wykonawczej; w Stanach Zjednoczonych od 1776 r. coraz mocniej ustala się opinja, że przezorniej jest ograniczyć pełnomocnictwa prawodawcy, a rozszerzać pełnomocnictwa wykonawcy, Anglicy nie ufają koronie i przyznają Parlamentowi władzę nieograniczoną. Amerykanie nie ufają władzy prawodawczej, szczególniej legislaturom poszczególnych stanów—więc nadają szerokie pełnomocnictwa prezydentowi i gubernatorom [1])". Nawet tam, gdzie panują rządy parlamentarne, chociaż kierunek władzy wykonawczej, uosobionej w ministerjum, w znacznym stopniu zależy od Izby narodowej, nieodwołalność jednak naczelnika władzy wykonawczej, monarchy lub prezydenta, gwarantowana przez prawo rozpuszczenia parlamentu, daje pewien punktu oparcia, siły, co najmniej oporu po za władzą prawodawczą.

Ze wszystkiego, co powiedzieliśmy wyżej, wynika, że można zasadę rozdziału władz różnie pojmować, nie odrzucając jej jednak. Aby to wykazać, zamierzam rozpatrzyć kolejno, jak wogóle mogą się układać stosunki między władzą wykonawczą a prawodawczą. Następnie, przejdę do zbadania kwestji władzy sądowej.

§ 2. *Wzajemny stosunek władz wykonawczej i prawodawczej.*

Proponowane i praktykowane w tym względzie rozliczne kombinacje dają się sprowadzić do kilku odrębnych typów. Rozpocznę od tych, które najściślej stosują zasadę podziału obu władz, później wspomnę o teorjach, stopniowo oddalających się od rzeczonej zasady.

---

[1]) Thorpe, *Recent Constitution – making in the United states* (*Publication of the american Academy of political science*, n⁰ 32) str. 16.

I.

Niektóre konstytucje usiłowały w myśl nauki Monteskjusza jaknajdokładniej przeprowadzić odosobnienie władzy wykonawczej od prawodawczej. Trzy z pomiędzy nich mogą służyć za przykłady typowe: Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, oraz francuskie Ustawy z r. 1791 i r. III.

I. Nasamprzód określono dokładnie obiór i rolę ministrów.

1-o. Ministrowie są tylko agientami władzy wykonawczej, stanowią z nią jedną całość, w tym charakterze nie mogą być jednocześnie członkami Ciała prawodawczego. Dowodził tego już Monteskjusz, choć raczej miał na myśli inną pokrewną hipotezę, według której ministrowie sami sprawują władzę wykonawczą [1]). To samo głosili wyraźnie mówcy pierwszej francuskiej Konstytuanty [2]). Połączenia godności ministerjalnej z poselską zakazują też trzy nasze typowe Konstytucje. W konstytucji Stanów Zjednoczonych zakaz ten wynika z ogólnej reguły, zawartej w art. 5-m: „Żadna osoba, zajmująca urząd publiczny, nie może być członkiem którejkolwiek z Izb, dopóki pozostaje na urzędzie". Stosuje się to zarówno do ministrów, jak i do innych urzędników. Ustawa 1791 r. posunęła się jeszcze dalej. Jednakże nad zakazem piastowania dwu naraz powyższych godności toczyły się podówczas długie rozprawy. Niektórzy uważali taki zakaz za błąd zasadniczy, podzielał to zdanie zwłaszcza Mirabeau [3]). Ale większość instynkto-

---

[1]) *Duch praw*, ks. IX r. VI, str. 322: „Iż gdyby nie było monarchy i gdyby władza wykonawcza była powierzona pewnej liczbie osób wyjętych z ciała prawodawczego, nie byłoby już wolności; dwie bowiem władze byłyby zjednoczone, skoro te same osoby miałyby niekiedy, a mogłyby brać zawsze udział w obu władzach."

[2]) „Pragnęliśmy rozłączyć władze, mówił Lanjuinais, a w osobie ministrów połączylibyśmy władzę wykonawczą z prawodawczą." *Arch. parlem.* serja I, IX, 716.

[3]) Patrz w., str. 140, tekst i ods. 2.

wnie trzymała się poglądu przeciwnego. Nie poprzestała ona na zakazie łączenia godności poselskiej z ministerjalną, na zakazie, który mógł przeszkodzić jednej i tej samej osobie być ministrem i zarazem członkiem Ciała prawodawczego, ale nie mógł przeszkodzić członkowi Reprezentacji przejść do ministerjum po złożeniu mandatu. Zgromadzenie Ustawodawcze najpierw 7-go kwietnia 1789 r. na wniosek Robespierre'a, później w r. 1891 podczas rewizji przyjętych już artykułów konstytucyjnych postanowiło [1]), iż żaden członek organu prawodawczego nie może wstąpić do ministerjum ani w okresie posłowania, ani w ciągu dwu lat po złożeniu mandatu [2]). Tenże przepis w nieco łagodniejszej formie został powtórzony w Konstytucji r. III. [3]).

Postanowienia te a zwłaszcza ostatnie nasunęła nie sama tylko przesadna cześć dla zasady podziału władz, ale niemniej też obawa korupcji, właściwa ludziom XVIII w. podsycana przez przykład rządów angielskich. Obawiano się, żeby władza wykonawcza nie uwiodła, nie rozbroiła najlepszych obrońców swobody w parlamencie, powołując ich do ministerjum.

2-o Stąd wniosek, że ministrowie, jak i sam piastun władzy wykonawczej, nie mają głosu w Izbie, ani nawet wstępu do niej. Tu podział władz staje się poniekąd materjalnym. W Stanach Zjednoczonych prawidło to jest stałe i powszechnie przestrzegane. W samej wszakże konstytucji niema ani jednego przepisu, któryby wzbraniał prezydentowi lub członkom gabinetu wydawać orędzia do Izb kongresu; za pierwszej prezydentury Waszyngtona działo się to dość często. Akt 2-go września 1789 r. formalnie stanowił, że sekretarz skarbu „*osobiście lub piśmiennie* zda-

---

[1]) O tych rozprawach ob. Duguit, *La séparation des pouvoirs*, 49 i nast.

[2]) Konst. 1791 r., tyt. III, r. II, sekc. 4, art. 2.

[3]) Art. 136: „Począwszy od pierwszego dnia V roku Rzplitej, członkowie Ciała prawodawczego nie mogą być obierani na członków wykonawczego Dyrektorjatu ani na ministrów — zarówno na czas trwania ich funkcji prawodawczych, jak i w ciągu I roku po upływie tego terminu.

wać ma sprawę przed Izbami i udzielać im informacji". Lecz w Izbie przedstawicieli przy rozprawach nad tym wnioskiem wypowiedziano zdanie, iż „podobny precedens mógłby otworzyć wstęp do sali wszystkim ministrom rządu, kładąc w ten sposób podwaliny arystokracji znienawidzonej monarchji." Tekst przeszedł wprawdzie bez zmian, ale niebawem kongres rozstrzygnął, że sekretarz skarbu ma porozumiewać się z Izbami nie osobiście, a piśmiennie. Zwyczaj ten stale praktykowany, więc też Prezydent Stanów Zjednoczonych, zatym władza wykonawcza, nie ma przedstawiciela podczas obrad Kongresu [2]).

Konstytucja III r. jawnie trzyma się tegoż systemu, lubo odnośne uchwały jej dotyczą wprost tylko członków Dyrektorjatu. O tych ostatnich powiedziano, że, o ile nie podlegają formalnemu oskarżeniu, ani Rada Pięciuset ani Rada Starszych nie może ich wzywać na swe posiedzenia. Konstytucja stanowi też, że członkowie Dyrektorjatu mają zwracać się z komunikatami do obu Rad *piśmiennie* [3]), występując z własnej inicjatywy albo na żądanie Rad. Wyłączenie ministrów wynika stąd samo przez się; każdy z nich był tylko agientem dyrektorjatu.

Przeciwnie, pierwsze Zgromadzenie ustawodawcze, acz nie bez trudności, odstąpiło od takiego stosowania zasady. Nie dopuszczało ono ministrów do występowania na swych posiedzeniach z głosem doradczym [4]), ale koniec końców i Konstytuanta w r. 1791 przyznała im takie prawo wstępu na przyszłe zebrania prawodawcze. „Królewscy ministrowie mieć będą dostęp do narodowego Zgromadzenia prawodawczego; będą tam mieli oznaczone miejsce. W kwestjach, dotyczących ich zarządu otrzymają posłuch, ilekroć

---

[1]) Freeman Snow, *Cabinet government in the United states* w *Publications of american Academy of political science*, n° 60 str. 3 i 4.

[2]) Bryce, *American Commonwealth*, t. I, str. 83, przekł. franc., t. I, str. 92.

[3]) Art. 160—163.

[4]) Duguit, *jak wyż.*, str. 49.

tego sami zarządają, tudzież wtedy, gdy od nich żądać będą wyjaśnień. Nadto będą wysłuchiwani w kwestjach nie należących do ich kompetencji, jeżeli Zgromadzenie narodowe udzieli im głosu" [1]). Uchwała nader rozumna i tekst Konstytucji, pomimo zawartych w nim ograniczeń, był zadawalający. Jednak nie przeszedł bez żywej opozycji. Przepis bowiem stawał w sprzeczności z logiką przyjętej za punkt wyjścia zasady; a co najważniejsza krył się w nim zarodek możliwego zburzenia całego systemu. Przeczuwali to dobrze najprzenikliwsi politycy, zwłaszcza Mirabeau, który wspomnianemu artykułowi nadawał pierwszorzędną wagę; jeżeli ministrowie, sądził, raz dostaną się do Zgromadzenia, to nawet, nie będąc jego członkami, z łatwością zdołają zagarnąć kierownictwo w swe ręce [2]).

3-o). Przy tym systemie rządów ministrowie, pozbawieni wpływu na Ciało prawodawcze, sami też w niczym nie są od niego zależni. Zgromadzenie nie może udzielać im nagany ani ich obalać, ile że nie może wytoczyć przeciw nim formalnego oskarżenia. Politycznie ministrowie zależą jedynie od piastuna władzy wykonawczej, który ich dowolnie wybiera, zatrzymuje i oddala. Każdy minister w zakresie powierzonej mu gałęzi administracji jest tylko jego agientem; poza obrębem owej gałęzi głowa władzy wykonawczej tyle tylko korzysta z ich pomocy, o ile to zgadza się z ogólną jego polityką [3]). Tak sprawuje rządy związkowe prezydent Stanów Zjednoczonych. „Prezydent jest obierany, jak mówią, przez cały naród i sam tworzy

---

[1]) Konstytucja 1791 r., tyt. III, r. III, sekc. 4, art. 10.

[2]) Coresp. entre Mirabeau et de la Marck, II, 19,—21 Nota do Dworu: «Z łona samego Zgromadzenia wyjdzie żądanie, aby ministrowie w sprawaeh administracyjnych otrzymali w nim miejsca i głos; jest to rzeczą nieunikniona, a stanowić będzie znaczną wygranę, bo od tej chwili niedość, że będą mogli rządzić, ale w dodatku wszyscy przyjaciele porządku, ludzie zasad strofować będą Zgromadzenie, jeżeli ono zechce rządzić.»

[3]) Woodrow Wilson, j. w. 257: «Czy prezydent ma brać pod uwagę zdanie swych ministrów i towarzyszów? Zdaje się, że to zawsze zależało od charakteru i temperamentu prezydenta.»

gabinet, któremu Senat prawie nigdy nie odmawia zatwierdzenia. Ani jego byt, ani byt gabinetu nie zależy bynajmniej od Kongresu; wedle upodobania może on zatrzymać na urzędzie albo oddalić każdego członka Gabinetu" [1]). Ministrowie zaś sami, jak widzimy, nie mają własnego i zbiorowego wpływu na kierunek polityki rządu i nie są politycznie odpowiedzialni wobec Izb.

Taki był też system francuskiej Konstytucyi III roku. Członkowie Dyrektorjatu, piastujący władzę wykonawczą, byli zupełnie niezależni od obu Rad. „Ciało prawodawcze nie może dawać Dyrektorjatowi zleceń ani dymisji". W wyborze ministrów dyrektorjat posiadał najzupełniejszą swobodę [2]). Ci zresztą byli tylko wykonawcami jego woli. „Szczegóły administracji, mówił Boissy d'Anglas, powierzy dowolnie przezeń mianowanym i składanym z urzędu ministrom". Artykuł też 151 brzmiał wyraźnie: „Ministrowie nie tworzą Rady".

Tylko konstytucja 1791 r. zdawała się hołdować innej zasadzie. Tutaj, podobnie jak poprzednio w sprawie należenia ministrów do Ciała prawodawczego, Konstytuanta wahała się pomiędzy dwoma przeciwnemi systemami, aż, nakoniec, wybrała rozwiązanie pośrednie. Zanim wydała prawo, dwukrotnie roztrząsała kwestję, czy sama ma zażądać od króla odwołania ministrów, oznajmiając mu, iż utracili zaufanie narodu [3]). Rozprawy nie ujawniły zupełnej jasności poglądów. Zdaje się, że najbardziej przekonani zwolennicy rządów gabinetowych, jak je wówczas pojmowano, lękali się czynić zależnym byt ministerjum od większości

---

[1]) Gamaliel Bradfort, *Congress and the Cabinet.* (*Public. Amer. Acad. of pol. science*, n. 37), str. 6.

[2]) Art. 148: „Mianuje on ministrów z pośród osób postronnych i odwołuje ich, gdy to uważa za stosowne. Nie może mianować ministrami osób, nie mających lat 30, ani też wyznaczać ich z pomiędzy krewnych i powinowatych swych członków aż do stopnia, wskazanego w art. 139.»

[3]) Duguit, j. w. 56 i nast.

zgromadzenia [1]). Głosując nareszcie nad prawem 27 kwietnia 1791 o organizacji ministerjum, musiała ostatecznie Konstytuanta powziąć decyzję. Wówczas po długich i bezładnych rozprawach [2]) umieściła w ustawie artykuł (28), który, jak się zdawało, uznawał milcząco polityczną odpowiedzialność ministrów. „Ciało prawodawcze będzie mogło zwracać się do króla z oświadczeniami o postępowaniu ministrów, jakie uzna za stosowne, a nawet oznajmiać mu, że ministrowie stracili zaufanie narodu". Tymczasem tekst ów (nie wcielony do samej Konstytucji) rozumiano, zdaje się inaczej : „Sądziliśmy—mówił Thouret—iż ta uchwała nie zasługuje na umieszczenie w akcie konstytucji, bo, podług brzmienia dekretu, król może zatrzymać swych ministrów wbrew orzeczeniu Ciała prawodawczego [3]).

II. Władza wykonawcza nie ma udziału w prawodawstwie.

Jestto logicznym wynikiem zasady: prawodawstwo należy całkowicie i wyłącznie do władzy prawodawczej. Stąd zaś wypływa, po pierwsze, że władza wykonawcza nie ma

---

[1]) *Cor. entre Mirabaau et de La Marck.*, II, 59 (37 Nota do Dworu): «Co jest z większą korzyścią: pozwolić, czy nie pozwolić, aby przeszedł dekret, nadający ciału prawodawczemu nowe prawa nad władzą wykonawczą; dekret, który podda minister znacznie większej zależności od Zgromadzenia narodowego i uczyni z nich niewolników większości, nawet większości przypadkowej, chwiejnej — ilekroć nie potrafią jej opanować. Szczególna rzecz, że ludzie, czyniący takie zarzuty—ja bo ich nie podzielam — doradzają właśnie nie opierać się podobnej uchwale.» Mowa o projekcie rezolucji, przedłożonej d. 19 i 20 października, i głoszącym, że ministrowie stracili zaufanie u narodu.

[2]) Duguit, j. w., 62 i nast.

[3]) *Arch. parlem.* j. w. XXIX, 434; — Duguit, j. w. 66. Poprzednio, w mowie wygłoszonej 20 października 1890 r. w „Towarzystwie przyjaciół konstytucji" (Duguit jak wyż. 64), Dupont de Nemours tak się wyraził: „Zgromadzenie narodowe postąpiło bardzo rozumnie i zgodnie z konstytucją, gdy, pragnąc odpowiedzialności ministrów, zrzekło się możności oddalania ich lub zmu-

prawa inicjatywy, prawa wnoszenia projektów praw, które mogą pochodzić tylko od samego Ciała prawodawczego. A że, z drugiej strony, ministrowie władzy wykonawczej nie mogą być równocześnie członkami Ciała prawodawczego, więc nie mogą też czynić we własnym imieniu tego, co nie należy do nich, jako ministrów. Jedyny możliwy a nawet łatwy, acz poza-legalny wybieg polega na tym, by znaleźć członka parlamentu, któryby zechciał w swoim imieniu i jakby od siebie wnieść pożądany przez rząd projekt.

Mężowie XVIII w., redagując konstytucje, tchnące takim duchem, starali się przedewszystkim o dokładne zastosowanie głoszonej przez Monteskjusza zasady podziału władz. Równie dobrze atoli mogli myśleć, że idą śladem konstytucji angielskiej. „W Anglji, bowiem, w tejże epoce w celu zapewnienia zupełnej niezawisłości Izb prawodawczych uznawano to za pogwałcenie przywilejów konstytucyjnych, gdy król występował z inicjatywą prawodawczą, podając na rozpatrzenie obu Izb projekty ustaw (bills), z wyjątkiem bilów o ułaskawieniu lub amnestji; złamanie przywilejów upatrywano i w tym, gdy monarcha formalnie napomknie o uchwale lub czynnościach parlamentu, nie dotykających bezpośrednio interesów korony, dopóki tejże nie zakomunikowano owej czynności w określony sposób dla uzyskania zatwierdzenia [1]).

W gruncie rzeczy było to zapewne niezbyt rozumne, gdyż człowiek, na którym ciąży obowiązek wykonywania praw naskutek stanowiska najlepiej może znać braki i słabe strony prawodawstwa oraz z pożytkiem przygotować jego reformę. Wówczas atoli wszyscy opanowani byli przez jedną myśl, w części zresztą prawdziwą; wszyscy pragnęli zapewnienia zupełnej niezależności władzy prawo-

---

szania do dymisji, nie oskarżając ich, ani nie żądając ich ukarania — a także prawa mianowania i wskazywania następców,—które niechybnie wypływałoby z możności zmuszania króla do zmiany doradców."

[1]) Todd-Walpole, I, 3, 4.

dawczej, która, stanowiąc prawa, miała dyktować organom wykonawczym zasady postępowania; mniemano, że pozwolić tym ostatnim występować z wnioskami prawodawczemi, znaczyłoby w większości wypadków pozwolić jej rzeczywiście narzucać ciału prawodawczemu ich uchwalanie: inicjatywa rządu uchylałaby oczywiście inicjatywę parlamentarną.

Jakkolwiekbądź, trzy konstytucje, zwane przez nas typowemi, zgadzają się w tym punkcie. „Prezydent St. Zjednoczonych nie może zgłaszać wniosków prawodawczych ani osobiście, ani za pośrednictwem swych ministrów, którzy nie zasiadają w Kongresie [1])". Stosuje się to nawet do prawodawstwa skarbowego, o ile pozwala na to natura rzeczy. „W St. Zjednoczonych sekretarz skarbu corocznie posyła do Kongresu sprawozdanie z wykazem publicznych dochodów i wydatków tudzież stanu długu narodowego, dodając od siebie uwagi nad organizacją podatkową i jej udoskonaleniami. Prócz tego posyła on tak zw. *list doroczny* (Annual Letter), zawierający wykaz przypuszczalnych wydatków na każdą gałęź administracji tudzież kwot, potrzebnych do pokrycia publicznych wydatków Stanów Zjednoczonych na rok następny. Aż dotąd sekretarz skarbu przypomina europejskiego ministra finansów z tą tylko różnicą, że nie porozumiewa się z nią ustnie, a piśmiennie. Ale na tym koniec podobieństwa. Wszystkie pozostałe czynności, potrzebne do reformy prawodawstwa finansowego, wykonywa Kongres i jego Komitety—bez udziału władzy wykonawczej [2])".

Ten sam system spotykamy w konstytucji 1791 r. „Władzę proponowania i uchwalania praw składa „ona" wyłącznie w ręce Ciała prawodawczego" [3]); prawidło, nie znoszące żadnych wyjątków. Jednakże podczas rewizji wotowanych poprzednio uchwał konstytucyjnych, do której Zgro-

---

[1]) Bryce, j. w. I, 53. [2]) tamże, 172, 173.
[3]) Konstytucja 1791 r., tyt. III, sekcja 1, art. 1.

madzenie ustawodawcze przystąpiło w sierpniu 1791 r. wniesiono propozycję, aby ministrom dać inicjatywę w zakresie prawodawstwa skarbowego [1]). Spotkała się ona jednak ze stanowczą opozycją, zwłaszcza Barrère powstał przeciw projektowi w gwałtownym przemówieniu: „Gdybym chciał, mówił, spotęgować siłę ministrów, gdybym chciał osłabić lub unicestwić Ciało prawodawcze, gdybym chciał natychmiast zjednoczyć wszystkie władze w ręku władzy wykonawczej... to poparłbym zdanie pp. Beaumetz'a i Duport'a, zmierzające do nadania królowi t. j. ministrom prawa zgłaszania wniosków w zakresie podatków". Mówca wykazywał, że cała wolność ludu polega na prawie stanowienia podatku, że „jestto najpewniejszą rękojmią jego praw, najcenniejszym orężem do ich obrony i odzyskania w razie uzurpacji"; że znaczyłoby to „pozbawić naród najcenniejszego atrybutu zwierzchnictwa". Zaznaczał nareszcie taką niekonsekwencję: „Konstytucja odmówiła królowi inicjatywy prawodawczej, a pomimo to darzy go prawem *veto* przeciwko ustawom; jakim więc sposobem mielibyście przyznać mu inicjatywę w sprawach podatku, które nigdy nie bywają przedstawiane mu do zatwierdzenia?". Wniosek został odrzucony.

Według kostytucji III r. Dyrektorjat zgoła nie posiadał inicjatywy prawodawczej (art. 163), z której korzystać miała wyłącznie Rada pięciuset: „nie mógł wnosić do rady projektów, obleczonych w formę praw [2]).

---

[1]) Beaumetz w imieniu komitetów konstytucyjnego i rewizyjnego proponował poprostu artykuł dodatkowy, któryby ministrom kazał wypowiadać swe opinje o źródłach funduszów na zaspokojenie potrzeb państwa". Ale wtedy Barrére zauważył, że „pytać ministrów o opinję co do potrzebnych podatków znaczyłoby tyle, co nadać im rzeczywistą inicjatywę w sprawach skarbowych." „Bezwątpienia, odparł Beaumetz, my też nie zapieramy się tego, i tak być powinno." *Moniteur*, j. w. IX, 504.

[2]) Sprawozdanie Boissy d'Anglas'a: „Dyrektorjat wykonywać będzie wszystkie prawa, lecz nie zgłosi nigdy żadnego." W materjach skarbowych art. 162 głosi: „Dyrektorjat winien co roku piśmiennie przedstawiać obu Radom przegląd wydatków, stan ogólny finansów, etat istniejących pensji tudzież tych pro-

Jednakże autorom trzech konstytucji wydawało się, że znaleźli sposób pogodzenia ustanowionej w ten sposób reguły z oczywistemi interesami dobrego rządu i z uprawnionemi roszczeniami władzy wykonawczej. Zbraniając tejże redagować formalne projekty praw i skierowywać je do ciała prawodawczego, pozwalali jej jednak uroczyście zwracać uwagę prawodawcy na tę lub ową pożądaną reformę, taki lub inny pożądany, odpowiadający dojrzałym potrzebom, środek prawodawczy. W Stanach Zjednoczonych prezydent może i powinien stosować to prawo w orędziach do kongresu. Podobnież konstytucja 1791 r. opiewa: „Król może tylko wezwać Ciało prawodawcze do wzięcia pod rozwagę pewnego przedmiotu", a konstytucja r. III (art. 163): „Dyrektorjat może w każdej chwili wezwać Radę Pięciuset do rozpatrzenia pewnej kwestji; może też proponować jej środki. Uważano, że to wystarcza. Że w istocie prawo to było fikcyjnym, dowiodła tego rzeczywistość na przykładzie tej jedynej z trzech konstytucji, która wytrzymała próbę długoletniego stosowania. „Orędzie Prezydenta, powiada Bryce, roztrząsa najważniejsze kwestje bieżące, wykazuje nadużycia, domagające się lekarstwa i zaznacza pożądane środki. Ponieważ atoli prezydent sam nie wnosi żadnego projektu, a gdyby nawet mógł go wnieść, żaden minister nie zasiada w Izbie, a więc owego projektu nie może objaśnić ani poprzeć, przeto orędzie jest strzałem w powietrze bez praktycznych następstw. Jest ono raczej manifestem, wyrazem opinji politycznej, niż krokiem prawodawczym. Kongres pozostaje obojętnym; jego członkowie idą swoją drogą i wnoszą swe własne projekty ustaw. [1])"

---

jektowanych pensji, które uznaje za właściwe ustanowić. Winien też wytknąć nadużycia, jakie doszły do jego wiadomości."

[1]) *Bryce* j. w. I. 53; *Gamaliel Bradford*, j. w. 8: «Wprawdzie Prezydent i Gabinet wysyłają do kongresu orędzia i sprawozdania, lecz te zawierają jedynie ogólne przedstawienia i nie mogą rościć sobie żadnego pierwszeństwa przed mnóstwem środków i wniosków, proponowanych przez posłów senatów w ich własnym imieniu, w interesie partji lub stronników lokalnych.

III. Ta sama zasada, która każe odmawiać władzy wykonawczej prawa inicjatywy, powinnaby jej też zaprzeczyć prawa wszelkiego oddziaływania na wotowane przez Ciało prawodawcze ustawy. Prawo *veto,* udzielane władzy wykonawczej, zdaje się być wręcz przeciwnym zasadzie podziału władz. Sièyès wielce logicznie dowodził tego w Konstytuancie [1]). Tymczasem z pośród trzech typowych konstytucji jedna tylko ustawa r. III dochowała wierności zasadzie. Dyrektorjat winien był ogłaszać przyjęte przez Ciało prawodawcze prawa w dwudniowym terminie po ich przyjęciu (art. 128). Nie czynić tego nie mógł i nie powinien był tylko wtedy, jeżeli samo prawo we wstępie zdradzało nieuzasadnione nagłością wykroczenie przeciw prawidłom, zapewniającym dojrzałą dyskusję projektów [2]). Dwie pozostałe konstytucje, przeciwnie, nadawały władzy wykonawczej prawo *veto.*

Głównej przyczyny tego zboczenia szukać należy w przeważnym wpływie Konstytucji angielskiej. Jak wiemy, dopatrywano się w niej, iż stosuje zasadę podziału władz; lecz, z drugiej strony, jedną z jej dobrze znanych cech było *veto* korony. Monsteskjusz nawet wprowadził ten punkt do swej teorji, odróżniając we władzy wykonawczej prawo *stanowienia* od prawa *sprzeciwiania się.*

„Jeżeli, dowodził, władza wykonawcza nie będzie miała prawa hamowania kroków Ciała prawodawczego, to ostatnie stanie się despotycznym: gdyż, mogąc nadać sobie, jaką tylko zamierzy, władzę, unicestwi wszystkie inne... Władza wykonawcza, jakeśmy rzekli, powinna brać udział w prawodawstwie za pośrednictwem swego prawa, protestu; bez tego bowiem postrada wkrótce wszystkie prerogatywy... Gdy udział wykonawczy w prawodawstwie znajduje swój wyraz tylko w prawie protestu, jakże potrafiłaby nawet uczestniczyć w rozprawach? Nie potrzebuje ona nawet występować z wnioskami, bo mogąc zawsze odmówić zatwierdzenia

---

[1]) Duguit, j. w. 35. [2]) Konstytucja r. III, art. 131, 77 i 91.

uchwał, zdoła odrzucić postanowienia, których nie chciałaby wnieść wcale [1])". Była to bezwątpienia nadzwyczaj głęboka uwaga: przy systemie zupełnego podziału dwu władz, odejmującym władzy wykonawczej wszelki wpływ na decyzje Izb, niezależność jej daje się praktycznie zabezpieczyć tylko zapomocą prawa *veto*, doświadczenie dowiodło tego jaknajlepiej [2]).

Zresztą *veto*, wprowadzone przez Konstytucję francuską 1791 r. i *veto*, ustanowione przez Konstytucję St. Zjednoczonych znacznie się różnią od siebie. *Veto*, przyznane królowi francuskiemu, jak wiadomo, stało się przedmiotem gorących sporów, które dotknęły zarówno samej jego istoty, jak i granic [3]). Nareszcie za przyzwoleniem rządu Ludwika XVI zgodzono się na *veto* wstrzymujące, które może szachować uchwały dwu kolejnych sesji prawodawczych (legislatur) w kwestji pewnej ustawy, ale które traci natomiast swą moc, jeżeli i trzecia legislatura głosuje w tym samym duchu. W ostateczności cała ta złożona procedura pozostawiała rozstrzygnięcie konfliktu ogółowi wyborców za pomocą dwukrotnych wyborów powszechnych. Zgoła odmiennym jest *veto* prezydenta St. Zjednoczonych. Jeżeli prezydent odmawia ogłoszenia prawa uchwalonego, wraca ono do Izb Kongresu, które mogą je rozpatrzeć na nowo; o ile następnie $^2/_3$ głosów w każdej z Izb oświadczy się za projektem, obowiązkiem będzie prezydenta ogłosić prawo [4]); w odwrotnym wypadku skutek działania *veto* jest całkowity i wniosek upada. Tutaj rozstrzygnięcie sporu pozostawia się samym Izbom, ale w takich warunkach, że przeważnie większości, koniecznej do zwalczenia protestu prezydenta nie

---

[1]) *Duch praw*, ks. XI, r. VI.

[2]) Woodrow Wilson, j. w. 273: «Kongres uchwala, co należy uczynić, a prezydent, o ile nie może, lub nie chce powstrzymać prawodawstwa, korzystając ze swej wyjątkowej władzy, jako gałąź organu prawodawczego, winien poprostu okazywać Kongresowi bierne posłuszeństwo," por. str. 260.

[3]) Duguit, 34 i nast.

[4]) Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art, I, sekc. 7.

udaje się utworzyć. W takich okolicznościach prezydenci St. Zjednoczonych korzystali z prawa *veto* obficie i z pożytkiem ku zadowoleniu opinji publicznej [1]). Przywilej ten pozornie monarchiczny stał się w ich rękach narzędziem reakcji demokratycznej przeciw błędom i nadużyciom rządu przedstawicielskiego [2]).

Ale też *veto* stanowi jedyny sposób oddziaływania władzy wykonawczej na prawodawczą. Nie może być mowy o nadaniu jej prawa rozwiązywania Izby poselskiej; byłoby to już zbyt jawnym pogwałceniem zasady podziału władz. Również jest dość logicznym, że władza wykonawcza nie ma prawa dowolnie otwierać ani zamykać sesji Ciała prawodawczego, która wobec tego naturalnie jest nieustanną.

Z drugiej strony trzy nasze typowe Konstytucje nadały Ciału prawodawczemu pewne prawa, z natury właściwe napozór władzy wykonawczej. Nie zaliczę do tej kategorji perjodycznego uchwalania i rozkładu podatków, jak to czyni p. Duguit [3]); jeżeli bowiem pierwotnie i to przez długi czas perjodyczne uchwalanie poboru różniło się od wotowania i stanowienia praw, to w Anglji różnica ta zanikła i uchwalenie podatków dla umysłów politycznych uchodziło za istotny przywilej zgromadzeń przedstawicielskich; Monteskjusz wprost zaliczał je do dziedziny prawodawctwa [4]).

---

[1]) Zaznaczono 443 wypadków wypadki stosowania *veto* od 6 kwietnia 1789 do 4 marca 1889. Edw. Campbell Mason, *The veto power*, Boston, str. 141 i nast.

[2]) Bryce, j. w. I, 55: „Śmiało korzystając z prawa *veto*, prezydent nietylko swym oporem przeciw życzeniom przedstawicieli ludu nie wzbudza wśród tegoż niezadowolenia, ale przeciwnie, na ogół zyskuje na popularności. Naród, mający częstokroć ważne powody, by nie ufać Kongresowi, podatnemu na zgubne wpływy prywatne i nieraz ustępującego przed krzykiem hałaśliwych sekt, udaje się do swego wybrańca o obronę konstytucji. Kasując więcej projektów praw, niż wszyscy poprzednicy, Cleveland stanął wysoko w opinji publicznej i zwiększył widoki swego ponownego obioru.“

[3]) j. w. 26.

[4]) *Esprit des lois*, ks. XI, r. VI: «Jeżeli władza wykonawcza w inny sposób, niż przez wyrażenie zgody wpływa na uchwały praw o podatkach, wol-

Nie postawię w rzędzie tych atrybucji wotowania traktatów, które Konstytucja 1791 r. i III roku Rzpltej powierzają zupełnie Ciału prawodawczemu; tu bowiem, jak to dalej zobaczymy, z natury rzeczy rozciąga się sporne terytorjum między dwiema władzami. Ale wtargnięciem w dziedzinę władzy wykonawczej było niewątpliwie nadanie przez Konstytucję 1791 r. Ciału prawodawczemu t. zw. „najwyższej policji administracyjnej" (haute police administrative), t. j. prawa zatwierdzania, lub niezatwierdzania, rozkazów królewskich o zawieszeniu w urzędowaniu urzędników tudzież prawa rozwiązywania kollegjów administracyjnych [1]); podobnym wtargnięciem w cudze atrybucje był też przewidziany przez Konstytucję r. III obiór przez Ciało prawodawcze (art. 314) pięciu komisarzy skarbu narodowego [2]). Przyczyna tych zarządzeń była widoczna; działała tu obawa przed władzą wykonawczą. Ale też i wykrzywienie zasad nie ulega wątpliwości.

To same uczucie, właściwe ludziom XVIII wieku, wyryło piętno i na Konstytucji St. Zjednoczonych, a znalazło w niej wyraz rozumniejszy i zgodniejszy z przewodnią zasadą. Ustawa poddała najważniejsze czynności władzy wykonawczej i to czynności, zależne wyłącznie od jej woli, zatwierdzeniu nie przez Ciało prawodawcze (z wyjątkiem wypowiedzenia wojny), a aprobacie Senatu. Tu Senat występuje już nie jako gałąź legislatury; przybiera znamię własne i odrębne—charakter wielkiej Rady rządzącej. Takie też główne zadanie wyznaczyli mu twórcy Konstytucji; do-

---

ność przepadnie, bo władza ta stanie się prawodawczą *w najważniejszym przedmiocie prawodawstwa.*»

[1]) Tyt. II, r. IV, sekc. 2, art. 8. — Barnawe w Zgromadzeniu ustawodawczym, posiedzenie 5 maja 1790: „Władza administracyjna będzie podporządkowana prawodawczej."

[2]) Sprawozdanie Boissy d'Anglas'a: „Dyrektorjat określa i reguluje wydatki podług funduszów, uchwalonych przez władzę prawodawczą; ale urząd skarbowości narodowej, który płaci według jego wskazówek, jest w tym zupełnie niezależny; członków urzędu mianuje zgromadzenie prawodawcze, które sprawuje nad nim kierownictwo i kontrolę."

piero później rozwinęło się stopniowo znaczenie Senatu, jako czynnika prawodawstwa. W myśl tej zasady Konstytucja stanowi (art. 2, sekc. 2). Prezydent ma prawo za radą i zgodą Senatu zawierać traktaty z warunkiem, żeby $^2/_3$ senatorów wyraziły zgodę, mianować ambasadorów, innych najwyższych dostojników państwa (ministres publics) oraz konsulów, członków Najwyższego sądu i innych urzędników Stanów Zjednoczonych, sposób naznaczania których nie jest przez prawo inaczej określony; ale Kongres może w drodze prawodawczej pozostawić Izbom sądowym bądź też szefom wydziałów prawo mianowania tych niższych urzędników, których uzna za stosowne". Artykuł ten bezwzględnie ogólnikowy, ściśle biorąc, stosuje się nawet do ministrów; lecz względem tych ostatnich ustaliła się tradycja, iż senat na ślepo aprobuje wybór zrobiony przez prezydenta; do innego postępowania mogłyby skłonić chyba niepospolicie ważne powody.

Taką jest forma rządu, która w naszych czasach dzieli z rządem parlamentarnym sympatje umysłów oświeconych i współzawodniczy z nim o kierownictwo w wolnych krajach. Pod wpływem i za przykładem Stanów Zjednoczonych została ona przyjęta przez większość rzeczypospolitych Nowego Świata, gdy tymczasem wolna Europa przeważnie pozostaje wierną systemowi gabinetowemu. I wśród Francuzów ma ona przekonanych zwolenników; omawiany w r. 1894 w Izbie deputowanych projekt rewizji konstytucji miał na celu wprowadzenie zasady amerykańskiej do ustroju politycznego Francji [1]). Bo też zasada ta ma swoje ponętne strony. Wydaje się prostszą i jaśniejszą, niż system rządów gabinetowych z ich zastrzeżeniami i powikłaniami. Dlatego też na pozór lepiej odpowiada demokratycznemu ustrojowi, niechętnie przystosowującemu się do zbyt złożonych mechanizmów i zbyt subtelnych kombinacji. Zapewnia on silną, niezależną i co ważniejsza stałą władzę wyko-

---

[1]) Wniosek Naquet'a, *Journal officiel* z 16 marca, str. 525 i nast.

nawczą; i Amerykanie nie opuszczają żadnej sposobności, aby wytknąć niestałość ministerjów w wielu państwach, istną plagę rządów parlamentarnych [1]). Lecz tutaj, jak to się często zdradza, pozory łudzą. Praktyka rządów na sposób amerykański zdradza trudności i kryje pierwiastki równie groźnych zawikłań, jak te, które znają rządy parlamentarne. Dość wymienić dwie okoliczności.

Przedewszystkim, jak to wyżej zaznaczyłem, takie oddzielenie władzy wykonawczej od prawodawczej, jakie ustanowiła Konstytucja St. Zjednoczonych, nie dała się utrzymać. Praktyka musiała wytworzyć między dwiema władzami ściślejszą styczność i zadzierzgnęła między niemi węzły wspólności. Owemi węzłami stały się działające nieprzerwanie Komitety Senatu, a jeszcze bardziej Izby przedstawicieli; pierwsze wybiera samo Zgromadzenie, drugie wyznacza Prezydent Izby (*Speaker*). W tej organizacji, przez Konstytucję nie przewidzianej i istniejącej li tylko na mocy regulaminów Izb, zogniskowała się niebawem cała rzeczywista działalność Kongresu. Tu powstają najdonioślejsze rozporządzenia, publiczna zaś i powszechna dyskusja, zwłaszcza w Izbie poselskiej, niema zazwyczaj poważnego znaczenia [2]). Minister, pragnąc przeprowadzić lub zaproponować przez członka Kongresu jakąś ustawę, nie omieszka pomówić z przewodniczącym Komitetu, do którego projekt będzie odesłany [3]). Niektóre z tych nieustających Komitetów, przedewszystkim zaś Komitety armji i marynarki oraz Komitet dróg i środków, wyznaczający budżet wydatków na każdy z wydziałów ministerjalnych, w istocie więcej zajmują się administracją, niż prawodawstwem. Kontrolują one nieustannie wszystkie czynności i zarządzenia ministrów. Mają władzę powoływania ich przed siebie podobnie jak wszystkich innych urzędników — i wypytywania ich o metodę i kierunek polityki. Przez to faktycznie ustaliła się kontrola władzy prawodawczej nad wykonawczą i zależność ostatniej

---

[1]) Freeman Snow, j. w. [2]) Bryce, j. w. II, r. XV.

[3]) Boutmy, j. w. str. 150 i nast. (przekł. polski str. 000).

od pierwszej (w osobie ministrów). Aliści podobna praktyka, przeciwna pierwotnemu założeniu, wykazuje nadto dwojaką wadę, którą uznają sami Amerykanie.

1-o. Kontrola odbywa się nie otwarcie, drogą swobodnych i publicznych rozpraw wobec całej Izby, odbijających się tysiącznym echem w prasie. Odbywa się w tajemnicy, w zamkniętym kole Komitetów —w środowisku zazwyczaj podatnym do intryg i kompromisów

2-o. Wynikająca stąd faktycznie polityczna odpowiedzialność ministrów, może sprowadzać liczne komplikacje, a w jednym wypadku zatrzymanie biegu spraw publicznych W razie sporu z ministrem Komitety nie mogą skutecznie domagać się ustąpienia; o ile posiada zaufanie prezydenta, można go obalić jedynie za pomocą *impeachment*. Komitety, coprawda, mogą go krępować tysiącznemi sposobami, odmawiać mu wszystkiego, czegokolwiek zażąda. Ale to prowadzi tylko do nierządu i niemocy[1]). To też poważne umysły w St. Zjednoczonych domagają się reformy systemu: bynajmniej nie żądając wprowadzenia rządów parla-

---

[1]) Woodrow Wilson, j. w. 261: „Sekretarze (ministrowie) w rzeczywistości nie kierują polityką wykonawczą rządu; dowiodłem tego, uwydatniając sięgającą aż do drobnych szczegółów zarządu kontrolę, jaką mogą sprawować komitety kongresu. W obecnym stanie rzeczy niewiele można dokonać, nie znajdując posłuchu u komitetów. Szefowie różnych wydziałów oczywiście mogą w wielu wypadkach postępować rozumniej, niż komitety, posiadają bowiem taką znajomość funkcji i potrzeb swych wydziałów, jakiej żaden Komitet nie zdoła osiągnąć. Ale komitety wolą rządzić w ciemności, niż nie rządzić wcale, a sekretarze we wszystkim, co wykracza poza granice drobiazgów i rutyny, są skrępowani prawami, które dla nich sa wydane i których zmienić nie mają mocy.» Str. 273: funkcjonarjusze-wykonawcy są sługami kongresu; jeżeli wszakże okażą się sługami niedbałemi, nieudolnemi lub nieuczciwemi, kongres musi zadawalać się tym, co od nich zdoła otrzymać, dopóki prezydent, najwyższy piastun władzy wykonawczej, nie raczy zamianować lepszych sług. Kongres nie może zrobić ich uległemi, chociaż we wszystkich ważniejszych ważniejszych sprawach mógłby zmusić ich do posłuszeństwa. Por. przekł. franc., str. 281, 282, 294 i 295. Gamaliel Bradford (j. w.. str. 8) tak mówi o systemie komitetów: „Kombinacja to tak dalece przesiąknięta przekupstwem i ażiotażem, że mogłaby poniżyć i upodlić najzdolniejszy w świecie personel.“

mentarnych, myślano nad tym, aby ministrowi nadać prawo udziału i głosu w Kongresie, a nawet prawo inicjatywy prawodawczej [1]).

Drugim faktem, świadczącym o trudnościach tego systemu rządów, są zawody, jakie sprowadził poza granicami St. Zjednoczonych. Przewidzieć je zresztą było nietrudno. Nieprzeparty pociąg każe wszędzie Izbom deputowanych kontrolować działalność władzy wykonawczej, a nawet wkraczać w zakres jej obowiązków, aby tylko przewodzić i rozkazywać. Rządy gabinetowe dają temu prądowi ujście prawne, że tak powiemy: kanalizują go. Przeciwnie, bezwzględny rozdział dwu władz stawia mu konstytucyjną tamę, zaporę. Konstytucja zapowiada deputowanym: „poza obrębem praw, które stanowicie, nie wolno wam rozpościerać jakiejkolwiek władzy nad osobistemi czynami organów wykonawczych". Ale jak można usłuchać podobnego zakazu? Nieuniknionym następstwem będą starcia między władzą wykonawczą, silną w poczuciu swych praw konstytucyjnych—i silną przez swe naturalne niemal prawa Izbą deputowanych. Rozwiązanie, jakie się nasunęło St. Zjednoczonym, jakkolwiek niedoskonałe, dowodzi jednak wybitnej

---

1) Ob. Bradford wypowiada pogląd przeciwny. Freeman Snow j. w. Burgess(j. w. II, 118) uważa obecność ministrów w Izbach za pożyteczną i pożądaną, ale tym samym, zdaniem jego, mogą ministrowie być członkami Zgromadzenia: „Obecność w Izbach prawodawczych naczelników wydziałów ministerjalnych z pewnością jest korzystną, gdy przedmiotem prawodawstwa stają się „drogi i środki" administracji, a gdy chcemy, aby byli obecni, muszą być zarazem członkami; inaczej bowiem nie mogliby osiągać praw i przywilejów niezbędnych do zachowania swej godności i niezawisłości.» Ale czyż to nie doprowadziłoby do zmiany samej zasady rządu amerykańskiego i do ustanowienia politycznej odpowiedzialności ministrów? Taki wynik zdaje mi się nader prawdopodobnym. Burgess sądzi inaczej: „Nie widzę, mówi, czemu nadanie ministrom charakteru członków legislatury miałoby koniecznie prowadzić do rządów parlamentarnych. Gdyby konstytucja ustanowiła, że ministrowie są politycznie odpowiedzialni tylko przed piastunem władzy wykonawczej, gdyby uczyniła tegoż niezależnym od prawodawców i dała mu środki, zapobiegające zamachom prawodawstwa na władzę wykonawczą, charakter ministrów, jako członków legislatury potęgowałby chyba ich niezależność, a nie uszczuplał."

mądrości politycznej rasy anglosaskiej. Tymczasem inne kraje nie wyszły tak łatwo z kłopotu. Trzebaż przypominać doświadczenie, jakie Francuzi zrobili z konstytucjami 1701 i III roku? [1]). Jeszcze bardziej przekonywające doświadczenie uczyniły rzplite Ameryki Środkowej i Południowej, które swój system konstytucyjny zapożyczyły ze St. Zjednoczonych. Wśród przyczyn, wywołujących zamęt w ich życiu politycznym i tak częste, pożałowania godne, przewroty, znajduje się zdaniem bystrych spostrzegaczy, zasada bezwzględnego rozdziału władz [2]). Wobec temperamentu Izb,

---

[1]) Ob. ustęp z *Vie de M. Royer Collard* de Barante'a, I, 42: „W chwili, gdy Royer Collard wygłaszał tę mowę, walka wszczęta między radami prawodawczemi i dyrektorjatem, posunęła się już tak daleko, że łatwo było przewidywać kryzys. Rozsądni ludzie życzyli sobie nie kontrewolucji — ale zniesienia praw rewolucyjnych, pragnęli pokoju, wolności, stopniowego oczyszczenia dyrektorjatu, spadkobiercy Konwencji Portalis z Rady starszych i Simon z Rady pięciuset *układali się o usunięcie kilku ministrów*, co miało być nadal rękojmią, iż dyrektorjat wejdzie na drogę większej uległości względem postanowień większości. *Leez Dyrektorjat, przeciwnie, powołał do ministerjum ludzi, wrogo usposobionych dla umiarkowanego stronnictwa. Odtąd zamach stnnu zdawał się nieuniknionym.*“

[2]) Ob. *Temps* z d. 24 sierpnia 1894, artykuł pod nagłówkiem *Hécatombe de chefs d'État*: „Na siedemnastu prezydentów, których liczy hiszpańsko-portugalska Ameryka, jedenastu zawdzięcza swe wyniesienie zamachowi stanu albo rewolucji. Ten fakt dostatecznie dowodzi, jak zasadniczym było błędem chcieć zastosować u przeważnej części tych ludów system prezydjalny, t. j. Konstytucję przedstawicielską Stanów Zjednoczonych, nie licującą ani z ich rasą, ani z temperamentem. Tym neolatynom, rozmiłowanym we frazesach i formułkach, ludziom, którym krew, z tylu wytworzona skrzyżowań, kipi pod skwarem tropikalnym, potrzeba było klapy bezpieczeństwa — parlamentaryzmu.“ Godne uwagi korespondencje z Brazylji, Argentyny i Chili, drukowane w tym dzienniku od kilku lat, stwierdzają na każdej stronicy słuszność powyższego poglądu. Oto przykład, zamieszczony w № z 19 stycznia 1894 r.: „Tylko rzeczpospolita parlamentarna miałaby jakie takie widoki powodzenia w Brazylji; w tym celu wystarczyłoby zmienić nieco tekst Konstytucji cesarskiej; treść sama najzupełniej nadawałaby się do republikańskiej formy rządu. Cóż kiedy politycy 15 listopada woleli skopjować ustawę narodu o temperamencie najmniej podobnym do brazylijskiego.“ *Temps* z d. 25 sierpnia 1901 r., korespondencja z Brazylji, gdzie mowa o sensacyjnym artykule Alberta Salles, brata prezydenta rzeczypospolitej «Wnioskował za rewizją Konstytucji, dla zastąpienia zbyt absolutnego prezydencjalizmu na sposób amerykański systemem pośrednim pomiędzy takim rządem, a parlamentaryzmem.»

obieranych przez rasę hiszpańską nie może ona znaleźć należytego poszanowania, Izby z łatwością nadużywają praw konstytucyjnych, aby uboczną drogą wrócić do praktyk rządów parlamentarnych [1]). Sami prezydentowie instynktownie starają się tworzyć gabinety, odpowiednio do układu większości w Izbach, o ile sami nie usiłują wzmocnić swej władzy, aby prowadzić politykę nawskroś niezależną [2]). Chciałaby Ameryka wprawić zgodny ruch dwa przeciwne systemy rządów—i z obu ma tylko kłopoty.

II.

Rządy parlamentarne, jakie powyżej zbadaliśmy, łagodzą podział władz, mimo to utrzymują go w mocy. Wi-

---

[1]) Ob. w *Temps*, *Lettres de Buenos-Ayres* z 4 września 1892. „Nader ostry atak zakończył się uchwaleniem nowego adresu, wzywającego ministra wojny przed oblicze Izby. Muszę tu przypomnieć, że, aby wyjaśnić to starcie, niedość jest naszych francuskich zapatrywań. Konstytucja składa odpowiedzialność tylko na Prezydenta, pomagają mu ministrowie, sekretarze, nie biorący udziału w debatach parlamentarnych i nie mający na nie wstępu, z wyjątkiem wypadków, gdy Izba żąda od nich wyjaśnień w sprawach administracji. Gdy zatym minister odmawia wyjaśnień, nie można go czynić za to odpowiedzialnym, a tylko Prezydenta, podlegającego władzy sądowniczej parlamentu,—gdyż Izba ma moc oddać go pod sąd senatu. Tak ukształtowało się położenie, gdy dymisja Prezydenta (Pellegriniego) otwarła drogę do nowego rozwiązania,“ Później powoływała się na tenże przepis, w tymże duchu i z takimże rezultatem argentyńska Izba deputowanych: *Temps* z d. 29 stycznia 1894, *Lettres de Buenos Ayres*. „Deputowany Ruis, interpelując rząd, nazywał prezydenta niezdolnym... Rząd odpowiedział orędziem, w którym zaprzeczał Izbom prawa interpelowania na sesji nadzwyczajnej w przedmiocie, nie postawionym na porządku dziennym przez dekret odraczający. Opozycja usiłowała dowieść, że kongres ma bezwzględne prawo w każdej chwili wzywać przed się ministrów dla wyjaśnień.“ Prezydent Luis Saenz Pena podał się do dymisji w styczniu 1895 r.

[2]) Temps z d. 15 sierpnia 1893, *République argentine*: „Dymisję gabinetu rudykalnego wywołała niezgoda z Izbą, w której nie miał poparcia“ № z 24 stycznia tak mówi o prezydencie Pena: „Zamiast popierać energicznie swych sekretarzy Stanu, którzy pod panowaniem Konstytucji argentyńskiej, wzorowanej na Konstytucji Stanów Zjednoczonych, nie zależą od większości parlamentarnych, zdał się na łaskę wahań partyjnych i tworzył ministerja wszelkich odcieni.»

dać to już stąd, że parlamentaryzm uznaje i toleruje nieodwołalnego naczelnika władzy wykonawczej (króla, albo prezydenta); gdy nawet bywa mianowany przez Ciało prawodawcze, nie może być przez nie złożony z urzędu. Tego już dosyć, aby mu zapewnić niezależność prawną, jakiej wymaga zasada podziału władz. Uczestnictwo jego i podpis niezbędne są dla każdego aktu, stanowiącego bezpośrednią czynność władzy wykonawczej; odmawiając też zgody, albo odkładając takową na później, może wywierać straszny wpływ na ogólny bieg spraw. W kalejdoskopie upadających i naradzających się ministerjów w naczelniku władzy wykonawczej tkwi niewzruszony punkt oparcia rządu; skutkiem tego może on, zwłaszcza w stosunkach zewnętrznych, samą swą radą i powagą moralną z pożytkiem utrzymywać najistotniejsze tradycje, nie prowadząc bynajmniej polityki osobistej. Prawda i to, że wszystkie jego czynności musi uznać, albo o wszystkich decydować odpowiedzialne ministerjum, któremu król, czy prezydent musi pozostawić inicjatywę i kierownictwo; z drugiej zaś strony, o doborze a właściwiej o upadku takiego ministerjum orzeka większość w Izbach. Nie należy jednak sądzić, że spotykamy się tu z władzą wykonawczą Izb. A właśnie w tym względzie wprowadzono w użycie formułki pełne przesady, które już zdają się rozpowszechniać; mówi się, że rządy parlamentarne polegają na sprawowaniu władzy przez Komitet, który Izba ludowa według swego widzimisię obiera i oddala. O Anglji powiedział to nietylko Bagehot [1]), ale i tak

---

[1]) j. w. 10, 11: «Prawdziwą tajemnicę konstytucji angielskiej można określić jako wewnętrzną jedność, zupełne niemal zlanie się w jedno władzy prawodawczej z wykonawczą. Ogniwem spójni jest gabinet. Przez ten nowy wyraz pojmujemy Komitet Ciała prawodawczego, obierany w tym celu, aby stanowił ciało wykonawcze.» Wprawdzie, później dodaje: „Ale gabinet, chociaż jest Komitetem Zgromadzenia prawodawczego, stanowi komitet o takiej władzy, jakiej żadne Zgromadzenie nie odważyłoby się dać komitetowi, gdyby temu nie sprzyjały historyczne warunki i szczęśliwe doświadczenie. Taki komitet może rozwiązać Zgromadzenie, które go wysadziło, ma władzę wstrzymującego *veto*, ma prawo odwołania się do ludu.“

poprawny parlamentarzysta, jakim jest Bryce [1]); we Francji zapatrywanie to jest dość popularne [2]). Atoli podobne zdanie wyraża nie prawo, a fakt i to tylko po części.

Naczelnik władzy wykonawczej posiada formalne prawo mianowania i oddalania ministrów, rzeczywiście też, gdzie większości są niepewne i niedość wdrożone, jego mądrość i przezorność stanowią przeważnie o składzie Gabinetu. Nie koniec na tym. I zamianowani już ministrowie powagę swą w Izbach zawdzięczają głównie temu, co mówią w imieniu władzy wykonawczej. W Anglji, zgodnie ze starodawną tradycją, należą do nich główne wnioski prawodawcze, a i we Francji daje się stwierdzić fakt, iż co ważniejsze reformy dochodzą do skutku w parlamencie jedynie z inicjatywy i pod kierunkiem rządu. Aby wreszcie utrzymać konstytucyjną niezależność i nieodwołalność naczelnika władzy wykonawczej, rządy parlamentarne dopuszczają —nie—(bezużyteczne, jak dalej zobaczymy) prawo *veto*, a prawo rozwiązywania Izby deputowanych.

Wszystko to zaś nie byłoby już prawdą i system parlamentarny dopełniałby zlania się obu władz, gdyby ministrowie, jak tego niektórzy chcieli, podlegali formalnemu obiorowi przez Izbę deputowanych. Wówczas przestaliby być agientami władzy wykonawczej, podobnie jak niegdyś przestały być niemi obieralne zarządy, wprowadzone w departamentach przez Konstytuantę. Tymczasem pomysł taki wypowiedziano z wielu stron i w różnych czasach. W kwietniu 1791 r. Pétion wspomniał o nim w Konstytuancie, nie zwrócił jednak nań szczególnej uwagi słuchaczy [3]). Niedawno jeszcze—ceniony i poważny publicysta powtórzył tę samą myśl w dobie przesilenia ministerjalnego, a i w Australji występowano z wnioskami podobnemi [4]). Wreszcie, co naj-

---

[1]) j. w. I, 270 i nast.; przekł. franc., I, 396 i nast.

[2]) Esmein. *Deux formes* i t. d. j. w. str. 33 i nast.

[3]) 6 kwietnia 1791, *Arch. parl.* XXIV, 607: Duguit, 49.

[4]) August Vacquerie, *La formation des ministères w Rappel'u* z 30 maja 1894: „Jeżeli prezydent rzplitej ma tyle zachodu z utworzeniem ministerjum

szczególniejsza, znajdujemy ją wyrażoną bardzo przejrzyście, choć w łagodniejszej formie, u klasycznego parlamentarzysty Prévost-Paradola w dziele „*La France nouvelle*": Należałoby zbadać, czyby samej Izbie elekcyjnej nie należało powierzyć formalnego wyznaczania prezesa Rady, który, acz sam obrany, dobierałby sobie dowolnie kolegów; przez to posiadają znacznie większą, niż teraz, powagę czyto wobec monarchy konstytucyjnego, czy wobec prezydenta Rzplitej, czy wreszcie wobec własnych kolegów. Taki obiór prezesa Gabinetu działałby naturalnie na czas nieograniczony, t. j. aż do chwili jego dymisji, albo do czasu, gdy Izba uzna za potrzebne przeprowadzić ponowne wybory. Możnaby np. postanowić, że na żądanie trzeciej części członków Izba winna albo obrać następcę prezesa Gabinetu, albo też potwierdzić jego obiór przez ponowne głosowanie, któreby nadawało jego władzy nową siłę. Nasz prezes Rady stałby się w ten sposób leader'em Izby w całym znaczeniu tego wyrazu; a położenie jego posiadałoby wyraźny, więc właściwy umysłowości francuskiej charakter i bardziej określony, niż w Anglji [1])". Jak mógł ten wybitny umysł niedostrzegać, że to byłoby właśnie zniszczeniem parlamentaryzmu, tworzeniem ministerjum podobnego do ministerjów za Konwencji? Jedynym tłumaczeniem tego ustępu jest to, że został napisany we Francji w 1867 roku.

III.

Wprawdzie rządy parlamentarne nie łączą w jedną całość obu władz, istnieje przecież inna forma rządu, dążą-

---

któreby przyjęła Izba, jeżeli nawet przyjęci ministrowie wkrótce przestają się jej podobać, jeżeli zgoda konieczną jest do ich istnienia, czyż nie prościej byłoby, gdyby sama Izba tworzyła ministerja, gdyby dobierała ich sobie wedle upodobania, gdyby obierała ich, jak obiera przewodniczącego, sekretarzy i kwestorów?" Ale autor bynajmniej nie tai, że podobny system legalnie prowadzi do zniesienia w Rzplitej prezydentury, t. j. odrębnej i niezależnej władzy wykonawczej. Roku 1896 w Australji Południowej rząd proponował obiór ministrów przez głosowanie powszechne. *Polit. sc.* Q. 1896, str. 780.

[1]) Rozdział III, str. 102; por. str. 124.

ca do tego celu, która władzę wykonawczą całkowicie pozbawia niezawisłości, podporządkowując ją wyraźnie władzy prawodawczej. W tym systemacie, uwzględniającym wszystkie zarzuty przeciwko podziałowi władz, rządy przedstawicielskie mają i muszą mieć jeden tylko cel — ten sam, co i rządy bezpośrednie: jaknajdokładniej wyrazić i najszybciej wykonać wolę narodu. W tym celu naród, nie mogąc sprawować rządów osobiście, obiera sobie przedstawicieli ogólnych; są to deputowani, mający tworzyć Ciała prawodawcze (system ten logicznie dopuszcza istnienie jednego tylko zgromadzenia). Ci stanowią najwyższą reprezentację narodową i nie można sobie wystawić innej władzy, posiadającej same przymioty i mogącej nosić tenże tytuł: oni tylko mogą prawdziwie mówić i stanowić w imieniu ludu [1]). Stąd logiczny wniosek, że skoro Ciało prawodawcze nie sprawuje samo władzy wykonawczej — bo liczne zebranie z natury rzeczy nie jest do tego zdolne; skoro przekazuje wykonywanie tej władzy jednej lub kilku osobom, to przecież musi tych delegatów obierać i mianować, a odwołanie ich powinno zależeć od woli Zgromadzenia [2]). We Francji dwukrotnie chciano na drodze konstytucyjnej uświęcić taką formę rządu. Zawierała ją słynna poprawka, wniesiona przez Grévy'ego w Zgromadzeniu ustawodawczym 1848 r.: „Zgromadzenie Narodowe przekazuje władzę wykonawczą obywatelowi, który przyjmuje tytuł Prezesa Rady ministrów. Prezesa Rady ministrów mianuje Zgromadzenie Narodowe absolutną większością głosów w tajnym głosowaniu. Prezes Rady ministrów jest obierany na czas nieograniczony. Zawsze musi być odwołany [3])". Podobny wniosek postawił Naquet w Zgromadzeniu Narodowym 28 stycznia 1875 r. „Władza wykonawcza zostaje powierzona prezesowi Rady bez teki, odpowiedzialnemu przed Izbą, obieranemu i odwoływanemu przez nią, a noszącemu godność Prezydenta Rze-

---

[1]) por. *Deux formes* i t. d. j. w. 25 i nast. [2]) *j. w.* 30 i nast.

[3]) Dyskusję nad tym wnioskiem podaje *Moniteur* z d. 6, 7, 8 października 1848 r.; odrzucono go 643 głosami przeciw 158.

czypospolitej [1])". W r. 1894 Goblet zmierzał do tegoż celu w swym projekcie rewizji konstytucji [2]).

Nie należy zresztą sądzić, że pomysły te powstały głównie we Francji. Znajduję je w książce, pochodzącej ze Stanów Zjednoczonych i nieraz już przezemnie przytaczanej--w książce Woodrow Wilson'a. „Nikt, jestem pewny, czytamy, nie zaprzeczy, że przedstawiciele ludowi są właściwą najwyższą powagą we wszystkich kwestjach rządu i że administracja jest w rządzie tylko robotą techniczną (*clerical part*). Prawodawstwo stanowi siłę pierwotną. Ono orzeka, co należy czynić... Władza stanowienia praw jestto z natury swej istoty władza kierownicza i władzę tę piastuje kongres. Powyższa zasada nie zna ograniczeń i tworzy osnowę wszystkich zwyczajów anglosaskich. Jeżeli istnieje tu jaka trundność, to tkwi ona jedynie w wyborze środków, mających wprowadzać zasadę w czyn. Naturalnym środkiem zdaje się być przysługujące Ciału przedstawicielskiemu prawo bezpośredniego i nieustannego dozorowania wszystkich wykonawców swej woli i pociągania ich do surowej odpowiedzialności,—innemi słowy, prawo składania ich z urzędu, ilekroć ich służba okazuje się niezadawalającą. Naturalny to przywilej każdego władcy i jeżeli Kongres nie posiada go, to władza jego niezaprzeczenie jest skrępowana [3])".

Mmniemamy wszakże, że jest to błędem, albo złudzeniem. Podobny pomysł prowadzić może tylko do niestałości i osłabienia władzy wykonawczej. Istnienie zatym

---

[1]) *Ann. de l'Assem. nat.* XXXVI, 333. Zresztą, projekt dodawał: „Ministowie są odpowiedzialni za swe czynności tylko przed Prezydentem; nie mogą być członkami Izby". Równało się to skojarzeniu systemu amerykańskiego z systemem połączenia dwu władz.

[2]) *Jour. off.* z 13 marca 1894 r., str. 497: «Naszym zdaniem, aby mieć Rzplitą, niedość z monarchji zrobić rząd obieralny i terminowy, trzeba jeszcze niezależną i samodzielną władzę wykonawczą zastąpić władzą wykonawczą, podwładną a zgromadzenia li tylko prawodawcze i kontrolujące—Zgromadzeniem narodowym, które nietylko prawa wydaje, ale i rządzi.»

[3]) Woodrow Wilson, j. w., str. 273.

dość silnej, stałej i niezawisłej, chociaż działającej pod kontrolą wolnych zgromadzeń, władzy wykonawczej jest jednym z najistotniejszych warunków dobrego rządu. Na tym punkcie zgadzają się poważne umysły, należące do najprzeróżniejszych partji politycznych. Pogląd ten utrzymywał się nawet w epoce, gdy wszechpotężna działalność Konwencji, zdawałoby się, inne powinna była szerzyć pojęcia. „Ci agienci (władza wykonawcza), mówił Condorcet, przedstawiając projekt Konstytucji, muszą być istotnie podporządkowani władzy prawodawczej, bo inaczej pogwałcona będzie zasada jedności działania. Rada (wykonawcza) powinna być ręką, za pomocą której prawodawcy działają, okiem, za pomocą którego czuwają nad szczegółami wykonywania swych postanowień i ich skutkami. Ale instytucje wolnego narodu nie mogą przedstawiać obrazu służalczej uległości. Jeżeli członkowie Rady są agientami Ciała prawodawczego, to nie powinni być jego kreaturami. Prawodawca musi posiadać środki, pozwalające zniewalać ich do posłuszeństwa, powagę, pozwalającą powściągać ich uchybienia; ale ustawa, opiekunka praw wszystkich, powinna móc stanąć między prawodawcą i wykonawcami. Tak więc członkowie Rady nie będą obierani przez Ciała prawodawcze, gdyż są urzędnikami, nie jego przedstawicielami. Samowolne składanie ich z urzędu zbyt wielką sprowadziłoby zależność [1])" I Danton głosił tę samą prawdę: „Trzeba, aby władzę wykonawczą obierał lud; trzeba nadawać jej wielką potęgę i dla równowagi przeciwstawić inną potęgę [2])".

W naszych czasach system ten został wypróbowany i próba wypadła niepomyślnie. Działał on we Francji od r. 1871 do 1873, a wiadomo, do jakich prowadził powikłań. Nie łudźmy się też, cytując słynne przykłady dziejowe, świadczące o tym, jak wielkie zgromadzenia same sprawowały rządy za pomocą podwładnych Komitetów. Jeżeli mógł

[1]) Posiedzenie 28 lutego 7793, *Réimpression j. w.* XV, 463.
[2]) Posiedzenie Konwencji 10 maja 1793 (tamże XVI, 357).

tak działać Długi Parlament, jeżeli Konwencja mogła sprawować swe potężne, acz nieregularne rządy, działo się to dlatego, że straszliwe przesilenie skupiło w Zgromadzeniu wolę panującej partji,—dla której rozstrzygała się kwestja życia i śmierci. Atoli w epoce spokojnej i normalnej—rozterki i wahania wzięłyby górę nieodzownie. Czyż trzeba przypominać, że Długi Parlament wprost zrodził dyktaturę, a rządy Konwencji z pewnością poniekąd przygotowały Bonapartego.

W przytoczonym powyżej ustępie Condorcet domagał się władzy wykonawczej zupełnie podporządkowanej Ciału prawodawczemu, lecz nie będącej jego kreaturą; władzy, która byłaby powolną względem prawodawcy, ale nie mogła być przezeń zniesioną. Na pierwszy rzut oka w słowach tych zdaje się tkwić sprzeczność; tymczasem, szczególna rzecz, myśl Condorcet'a ziściła się w Szwajcarji. Tam, zarówno w rządzie związkowym jak i w kantonach władza wykonawcza działa w postaci rad i dyrektorjatów; ich członków obiera albo Ciało prawodawcze, albo naród bezpośrednio. Członkowie ci są nieodwołalni [1]), lecz, jednocześnie są w doskonałym rozumieniu wykonawcami woli Ciała prawodawczego i ani myślą o sprawowaniu władzy rządzącej. Lecz ta niezwykła harmonja płynęła z obyczajów; ustaliła ją tradycja, zachowuje w całości mądrość polityczna Szwajcarów [2]).

§ 3. *Władza sądowa.*

I.

Na wymiar sprawiedliwości Montekjusz zapatruje się jak na odrębny od władzy prawodawczej i wykonawczej

---

[1]) Niektóre konstytucje kantonalne stanowią tylko, że w razie odnowienia personelu ciała prawodawczego to samo ma spotkać Radę wykonawczą, przez to ciało zamianowaną.

[2]) Otti Wels Adams, *La confédération suisse*, 1890, str. 53 i nast. 65, 67.

przejaw zwierzchnictwa ludu, mający stanowić trzecią władzę, niezależną od dwu pozostałych. Twierdzenie to jednak często bywa podawane w wątpliwość. Istnieje pogląd przeciwny, niejednokrotnie wygłaszany z mównicy francuskiej, a liczący obecnie w gronie pracowników francuskich licznych zwolenników [1]). Widzi on we władzy sądowej składową część władzy wykonawczej, poniekąd jej gałęź. Rozumuje napozór z wielką ścisłością. W życiu prawa, powiadają, można zauważyć dwa momenty i dwie odrębne fazy: chwilę powstania i chwilę wykonania, czynność twórczą i czynność wykonawczą. To też można sobie wyobrazić tylko dwie władze—prawodawczą i wykonawczą. Wątpliwości i spory, jakie mogą powstać przy stosowaniu przepisu, stanowią tylko przypadkową okoliczność, towarzyszącą jego wykonaniu, należą więc do dziedziny władzy wykonawczej; życzyć tylko wypada, aby ta ostatnia poleciła rozstrzyganie ich specjalnym urzędnikom. Pomysł to nie nowy. Rousseau, jakeśmy widzieli, uznawał w gruncie rzeczy tylko dwie władze, i pogląd ten wypowiedział wyraźnie [2]). Podobnie utrzymywał Mably. Wśród pamiętnych rozpraw pierwszej Konstytuanty nieraz wyrażano to samo zdanie. Najściślej sformułował je wówczas Cazalès: „W każdym społeczeństwie politycznym istnieją dwie tylko władze: tworząca prawo i wykonywująca je. Władza sądowa, choćby niewiem co mówili o niej niektórzy publicyści, jest zwyczajną funkcją, gdyż polega li tylko na stosowaniu prawa. A stosowanie prawa zależy od władzy wykonawczej [3]). Nieco dalej, odpowiadając Barnave'owi, Cazalès odrzucał w danej chwili powagę Monteskjusza: „W poprzednim przemówieniu dowiodłem, że w społeczeństwie mogą być tylko dwie prawdziwe władze polityczne—wykonawcza oraz prawodawcza, i że wszelkie rodzaje sił politycznych są tylko

---

[1]) 5 maja 1790, *Arch. parl.* XV, 392.

[2]) Do najbardziej zdecydowanych należy Ducrocq, *Cours de droit administratif* I, 35, 36 i Duguit, *De la séparation des pouvoirs*, 14 i nast.

[3]) *Contrat social*, ks. III, r. 7.

ich emanacją. Pan Barnave powołał się na powagę Monteskjusza. Może to dziwne, że nie ulegam jego powadze. Ulegam prawdzie i rozumowi, a zarówno pierwsza jak drugi, mówią mi, iż żaden rozumny i uczciwy człowiek nie może uznać więcej, jak dwu rodzajów władzy. Zwracam się do samego pana Barnave; skoro zwierzchnik dzieli władzę między poddanemi, skoro ustanawia prawo i sposoby jej wykonania — to wtedy cóż pozostaje jeszcze do zrobienia? Jakie zadanie miałaby trzecia władza? Monteskjusz długo i z chwałą sprawował godność sędziowską, dał się też uwieść duchowi swego stanu: zbił go z tropu mniemany skład parlamentów we Francji, z którego można było tylko wywnioskować, że parlamenty łączyły pewną część władzy wykonawczej z cząstką władzy prawodawczej, nie zaś, że sprawowały jakąś trzecią władzę“ [1]). Podobnie przemawiali Mirabeau [2]), Mounier [3]), Duport [4]), Maury, Garat — że wymienimy tylko najwybitniejszych, nie zdołali jednak przekonać Zgromadzenia, które przyjęło zdanie przeciwne. Za dni naszych usiłowano wciągnąć do tego obozu samego Monteskjusza; daruje jednak p. Duguit, że nie mogę tego nazwać inaczej, jak wesołym paradoksem [5]).

---

[1]) 7 maja, *tamże*, str. 416.

[2]) *Arch. parl.* VIII, 243: „Waleczni obrońcy trzech władz raczą nam wytłumaczyć, co rozumieją przez ten wielki frazes o trzech władzach, np. jak wystawiają sobie władzę sądową odrębną od wykonawczej.“

[3]) *Tamże*, str. 409.

[4]) *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire* (*Arch. parl.*, XII, 410): Wpierw, nim stosować prawa, należy wiedzieć, czy ona w danym wypadku powinny mieć zastosowanie. Tej funkcji nie może należycie wypełnić żadna z pozostałych dwu władz; stanowi ona przedmiot tak zwanej *niewłaściwie* „władzy sądowej.“ Powiadam: *niewłaściwie*, gdyż rzeczywiście niema w dziedzinie sądownictwa innej władzy, jeno wykonawcza, która w razie wątpliwości, winna przed wprowadzeniem prawa w czyn zasięgać zdania ludzi, wskazanych przez Konstytucję.“

[5]) W głośnym rozdziale VI jedenastej księgi *Ducha praw* Monteskjusz napisał co następuje: „Z pomiędzy trzech władz, o których mówiliśmy władza sądowa jak gdyby była niczym (est en quelque façon nulle). Pozostają więc tylko dwie.“ Duguit, (*jak wyż.* str. 10) pochwycił to wyrażenie i wnioskuje żeń, że

Wbrew powyższym argumentom i powagom wymiar sprawiedliwości zdaniem moim, tak z samej natury rzeczy, jak i z racjonalnego punktu widzenia tworzy szczególny przejaw zwierzchnictwa, osobną władzę.

Biorąc rzecz historycznie, wymierzanie każdemu sprawiedliwości było pierwszą potrzebą społeczeństw ludzkich. Władza sądowa w zarodku jest ze wszystkich władz najdawniejsza; ukazała się wtedy, gdy inne władze jeszcze nie istniały. W postaci, mocno nacechowanej arbitralnością, zaczyna ona działać przy stosowaniu pierwszych zwyczajów prawnych, gdy prawa pisanego jeszcze nie znano, a naczelnicy plemion nie sprawowali podczas pokoju żadnej władzy. W miarę rozwoju rozlicznych państw wymiar sprawiedliwości powszechnie otrzymuje osobne organy albo też przybiera właściwe sobie formy, które rzeczywiście czynią zeń władzę odrębną od ogólnego *imperium*.

Biorąc rzecz rozumowo, powiedzenie, że w rządach legalnych umysł odróżnia tylko dwie czynności: tworzenie prawa i wykonywanie go oraz dwie władze: prawodawczą i wykonawczą, nie jest dokładne. Niedokładnym też jest twierdzenie, jakoby interwencja sędziów przy rozstrzyganiu sporów wynikłych z zastosowania praw była tylko okoli-

---

Monteskjusz uznawał zależność (la subordination) władzy sądowej od wykonawczej.» Tymczasem Monteskjusz myślał zupełnie o czym innym. Jeżeli utrzymywał, że władza sądowa jest żadną, to tylko dlatego, że chciał ją powierzyć nie stałym urzędnikom, a przysięgłym: «Władza sądzenia nie powinna być nadana stałemu Senatowi, sprawować ją powinny osoby brane z łona ludu (odsyłacz: jak to było w Atenach) co roku w oznaczonym czasie i w przepisany przez prawo sposób, a to celem utworzenia trybunału trwającego póty, póki tego wymaga potrzeba. Tak tedy władza sądowa, tak groźna wśród ludzi, nie będąc przywiązana do żadnego stanu ani zawodu, *staje się, że tak powiem, niewidoczną, niczym*, a wtedy ludzie boją się już nie sędziego, a sądu.» Por. Aucoc, *Rapport sur le concours relatif à la séparations des pouvoirs* w *Comptes rendus de l'Acad. des sc. mor. et pol.* CXII, 213 i nast. Zresztą Monteskjusz sam jaknajwyraźniej powiedział, że niezależność władzy sądowej, rozdział jej z dwiema pozostałemi stanowią najważniejszy punkt jego teorji. *Esprit des lois*, ks. XI, r. XI: „Arcydziełem prawodawstwa jest umiejętne umiejscowienie władzy sądowniczej. Ale najgorzej, gdy spoczywa w ręku tego, kto już posiada władzę wykonawczą.»

cznością przypadkową, towarzyszącą wykonaniu praw. Nawet, gdyby spór powstawał dopiero po rozpoczęciu wykonania, wyrok przecież prawnie zawsze poprzedza to wykonanie. Wówczas chodzi o to, czy prawo powinno mieć zastosowanie, czy też nie powinno, czy wdanie się władzy wykonawczej ma nastąpić, lub nie, i łatwo dostrzec, że tej ostatniej, jako stronie interesowanej, nie można powierzać rozstrzygnięcia sporu. Zważmy i to, że interwencja władzy sądowej nie zawsze i nie koniecznie dopuszcza istnienie sporu i procesu. Zgodnie z zasadami wolności nowoczesnej interwencji sędziego wzywa się nieraz i to z konieczności, nawet gdy dana osoba wcale nie protestuje i nie kwestjonuje zastosowania przepisu w danych warunkach. Tak bywa zawsze w zakresie sprawiedliwości karnej: spółczesne prawo publiczne nie pozwala ani w razie schwytania zbrodniarza na gorącym uczynku, ani — po jego przyznaniu się do winy, aby przepisaną karę, jakkolwiek stałą i niezmienną, wymierzano bez uprzedniej interwencji sądu. Kat występuje dopiero wtedy, gdy sędzia uczynił już swoje. Wyobraźmy sobie na chwilę, że władza wykonawcza bezpośrednio wymierza kary, sprawując tym samym „ową, tak groźną wśród ludzi władzę sądowniczą“ (Monteskjusz); gwałtowny protest powstanie w umyśle naszym, i wtedy wyraźnie poznamy, że — w sprawach karnych wdanie się władzy sądowej ma znaczenie osobnego aktu i władzy wykonawczej nie podlega. Przeciwnie, władza sądowa panuje nad nią i rozkazuje jej. W dziedzinie prawa cywilnego, rzeczywiście, gdy chodzi o interesy pieniężne, których osoby prywatne mogą się zrzec, sędzia nie występuje z interwencją, jeżeli niema sporu; ale to nie zmienia natury podobnej interwencji.

Nakoniec, gdyby teorja, uważająca władzę sądową za składową część wykonawczej, była ścisłą, prowadziłoby to do logicznego wniosku, którego nikt dzisiaj nie uznałby otwarcie w całej rozciągłości. W zasadzie prawdziwym byłoby wtedy dopiero zdanie, że sędziowie są tylko delegatami władzy wykonawczej i że w jej imieniu wymierzają spra-

wiedliwość. Jeszcze niechybniej wynikałoby stąd, że piastun władzy wykonawczej, jak mówił Duport [1]), musiałby wprawdzie „przed wprowadzeniem w czyn prawa, ilekroć powstaje wątpliwość, zasięgać zdania ludzi, wskazanych przez Konstytucję (sędziów)", że jednak mógłby nie iść za zdaniem tych doradców, a samodzielnie stanowić lub znosić ich wyroki. W ten sposób doszlibyśmy do zupełnego niemal przywrócenia w prawie współczesnym teorji owej *justice retenue* (zatrzymania władzy sądowej), jakie znała dawna monarchja francuska [2]). Ale teorja „de la justice retenue" to zasada wybitnie monarchiczna i z wolnością nie może się godzić. Niektórzy prawnicy, oczywiście, nie wahają się uznać, że spółczesne prawo przechowuje niektóre jej pozostałości i zaznaczają szereg przykładów stosowania jej we współczesnym prawie francuskim [3]). Ale te ostatnie ślady zatarły się za naszej pamięci. Kilka atrybucji władzy wykonawczej, historycznie skojarzonych z teorją „de la justice retenue" i istniejących po dziś dzień, nabrało we współczesnym prawie swoistego znaczenia i odmiennego charakteru.

Teorja więc Monteskjusza wydaje mi się najzupełniej ścisłą. Nie przez pomyłkę przyjęły ją i zastosowały dwie pierwsze Konstytucje wielkich państw nowożytnych—Konstytucja Stanów Zjednoczonych i francuska 1791 r. Tej ce-

---

[1]) Patrz wyżej, str. 410, ods. 4.

[2]) Esmein, *Histoire du dr. fr.* j. w. 410 i nast.

[3]) Ducrocq, j. w. I, § 33.

[4]) Duguit, j. w. 15: „Nie ulega wątpliwości, że kongres w Filadelfji uznał podział władz, że utworzył władzę sądową o całkiem niezależnym zakresie działania, równoległą dwóm pozostałym władzom. Istniały wszakże po temu szczególne przyczyny, związane z samą naturą rzplitej amerykańskiej. Ameryka Północna była krajem skonfederowanym, a celem konstytucji 1787 r. i zarazem najistotniejszą jej cechą było pogodzenie praw zwierzchniej władzy z prawami stanów poszczególnych. Dlatego to wobec możliwych starć między władzą Związku i władzą Stanów należało stworzyć osobną, zupełnie niezależną władzę, która przez samą swą obecność mogłaby nieraz zapobiegać sporom i sądzić takowe z właściwą zwierzchniej władzy kompetencją oraz bezstronnością. Tej to specjalnej potrzebie Stanów Zjednoczonych miało zaradzić założenie niezawisłej władzy sądowej, zdolnej do stanowienia o konstytucyjności ustaw prawnych.

chy konstytucji amerykańskiej nie można wytłumaczyć, wiążąc ją, jak to czyniono, z właściwościami państwa związkowego [1]). Że Amerykanie od początku uważali władzę sądową w każdym dobrze urządzonym państwie, za odrębną i niezależną od dwu pozostałych, świadczy o tym okoliczność, iż różnica między sądem i administracją wyraźnie została przeprowadzona w ustawach poszczególnych stanów, zanim znalazła wyraz w konstytucji federalnej; takim też jest ich polityczne *credo* do dziś dnia.

Lecz tu musimy powtórzyć raz już zrobione zastrzeżenie [2]). Jeżeli zasada rozdziału władz zawiera wielką prawdę, nie znaczy to, iżby zawierała prawdę bezwzględną. Władza prawodawcza kontroluje wykonawczą, podobnie jak władza sądowa podlega kontroli i dozorowi władzy wykonawczej. Taka rola przypada władzy wykonawczej bądź dlatego, iż jest ona stałą, jak i sądowa, bądź dlatego, że prawie wszystkie konstytucje, jak zobaczymy dalej, powierzają jej wybór i mianowanie sędziów. A zgadza się to tym lepiej z główną zasadą, iż władza wykonawcza za pośrednictwem urzędu publicznego (prokuratury) może wszczynać dochodzenie sądowe w sprawach, dotyczących porządku społecznego, zwłaszcza w celach represyjnych.

II.

W oczach niektórych publicystów zagadnienie, które roztrząsamy, posiada pierwszorzędną wagę; dla innych pra-

---

[1]) Freeman Snow, *Cabinet government in the United States*, str. 2 (Sprawozdanie o wniesionym projekcie prawa 1881 r,. zmierzającym do otwarcia ministrom wstępu do kongresu): „Wasz komitet wcale nie zapomina zasady, iż w rządzie konstytucyjnym główne władze dzielą się na prawodawczą, wykonawczą i sądową, i że powinny one tworzyć osobne wydziały. Należy oznaczyć zakres tych wydziałów i strzec ich granic, i będzie to dość ścisłym określeniem rzec, iż wydziały powinny być niezależne jeden od drugiego."

[2]) Patrz wyżej, str. 378.

wników znaczenie to jest czysto teotorycznym, a cała kwestja ma charakter akademicki [1]). Taka różnica w ocenie może się wydać wcale dziwną; tymczasem jest ona dość zrozumiałą. Chociaż na oba zapatrywania powoływano się naprzemian, gdy chodziło o wprowadzenie pewnych zasad do organizacji sądownictwa, musimy jednak zgodzić się na to, że, biorąc za punkt wyjścia czy to jedną teorję, czy drugą, dojdziemy do tych samych wniosków prawodawczych; oba więc wnioski dałyby się pogodzić z przeciwnemi założeniami. Stąd atoli nie należy wnioskować, iż z punktu widzenia praktycznych następstw pytanie jest obojętne. Nietylko w wielu razach można kwestjonować prawidłowość tego pogodzenia: nie jest pozbawione znaczenia samo skonstatowanie, czy powzięte prawidło praktyczne jest koniecznym wynikiem przyjętej zasady, czy przeciwnie, jest tylko złagodzeniem zasady, odstępstwem od niej i zbliżeniem się do zasady przeciwnej. W pierwszym wypadku rokuje ona oczywiście większą trwałość, niż w drugim.

Tezy, upatrującej we władzy sądowej prawdziwą odrębną i samoistną władzę, użyto do uzasadnienia dwu instytucji: obioru sędziów i nieodwołalności urzędników sądowych. Zwolennikom pierwszego założenia służyła ona za główny argument w Konstytuancie podczas pamiętnych rozpraw majowych 1790 r. Rozumowano tak: ponieważ wszystkie władze są bezpośrednim przejawem zwierzchnictwa (narodu), więc sam (naród) powinien niemi szafować. Jedną z tych władz jest władza sądowa, tych zatym, którzy ją sprawują, powinni obierać wszyscy obywatele czynni [2]). Ale pogląd ten, jakt to wyżej starałem się wykazać, jest mylny [3]). Nic zasadniczo nie sprzeciwia się temu, aby piastuna jednej władzy mianował sprawca drugiej, nawet wtedy, gdy ten ostatni brał swe pełnomocnictwa nie bezpośrednio od głosującego narodu. Zasada rozdziału wymaga jedynie, aby poszczególne władze były niezależne jedna

[1]) Garsonnet, *Traité de procédure*, I, § 4, str. 14.

[2]) Duguit j. w. 71. [3]) Wyżej, str. 379 ods. 3.

od drugiej. Obiór sędziów bynajmniej nie wypływa z założenia, które w sądzie upatruje trzecią władzę, chociaż między obu regułami istnieje dość naturalna harmonja: wymownie świadczy o tym Konstytucja Stanów Zjednoczonych, która lubo wychodzi z zasady rozdziału, powierza jednak Prezydentowi mianowanie członków trybunału federalnego zarówno, jak i mianowanie innych najwyższych dostojników unji. Drugim dowodem jest obieralność sędziów w krajach, gdzie władzę sądową uznaje się i nazywa otwarcie gałęzią władzy wykonawczej; podczas rozpraw 1790 r. niejeden z mówców, którzy uznawali tylko dwie władze, proponował wprowadzenie obieralnych sędziów; czyż zresztą Zgromadzenie Ustawodawcze nie zrobiło obieralnemi wielu urzędów administracyjnych, niewątpliwie należących do dziedziny władzy wykonawczej [1])? Albo jeszcze jeden przykład historyczny: czyż sędziowie-konsulowie tak za starych rządów, jak i po rewolucji nie byli stale wyznaczani z wyboru i to pod panowaniem najprzeróżniejszych Konstytucji, z których niejedna z pewnością uważała władzę sądową za odłam wykonawczej? A więc kwestję obieralności sędziów i naznaczania ich przez władzę wykonawczą należy roztrząsać niezależnie od zasady rozdziału władz i rozstrzygać ją z punktu widzenia spodziewanych po jednym lub drugim systemie korzyści.

Co się tyczy nieodwołalności sędziów, to, uznając władzę sądową za jedną z trzech władz odrębnych, musimy z punktu widzenia prawnych następstw zasady rozdziału, odmawiać prawa usuwania sędziów zarówno władzy wykonawczej, jak i prawodawczej. Niezbędny to warunek ich niezawisłości. Ale zwolennicy przeciwnego założenia również uznają nieodwołalność sędziów. Przemawia za nimi

---

[1]) Barnave, posiedzenie 5 maja 1790: „Próżno dowodziłby kto, że władza sądowa stanowi część wykonawczej; rozumując zgodnie z tym, coście postanowili, mogę rzec, że i władza administracyjna, podobnie jak sądowa, pochodzi od ludu".

ta okoliczność, że nieodwołalność sędziów historycznie znacznie wyprzedza zasadę podziału władz.

We Francji ustaliła się ona w wieku XVI, jako następstwo sprzedawalności urzędów w sądownictwie [1]). W Anglji ugruntował ją *Act of settlement* ze względów praktycznych korzyści, nie nawiązując żadnej łączności z zasadą rozdziału [2]). W oczach naszego pokolenia usprawiedliwić może ją jeden tylko, ale potężny argument — interes podsądnych. Niepodległość sędziego jest najważniejszą rękojmią dla procesujących się. W każdym razie tym, którzy władzę sądową włączają do wykonawczej, a jednocześnie uznają nieodwołalność sędziów, niepodobna nie postawić zarzutu częściowej niekonsekwencji: czy sędziowie nie powinniby być odwołalni narówni z innemi agientami wykonawczemi? Niekonsekwencja występuje na jaw już w nieco zawikłanym języku, jakim teoretycy tej szkoły uzasadniają nieodwołalność [3]). Za czasów starych rządów doradcy Ludwika XIV nie wahali się twierdzić, że ona sprzeciwia się samym zasadom.

Teorja, która wciela władzę sądową do wykonawczej liczne sprowadza również następstwa. Atoli większa ich część, zdaniem moim, nie wytrzymuje uważnej krytyki. Prócz mianowania sędziów przez władzę wykonawczą oto najważniejsze z tych wniosków.

---

[1]) Esmein, *Histoire du dr fr. j. w.* 409.

[2]) Art. 3: „Że...: czynności sędziowskie trwać będą *quamdiu se bene gesserint*, a pensje sędziów będą zapewnione i ustanowione, lecz na mocy adresu obu Izb parlamentu sędziów można będzie legalnie usuwać".

[3]) Duguit, *j. w.* 73: „Stąd niechybny wniosek, że sądownictwo stanowi nie osobną władzę, a zależy od władzy wykonawczej, której kontroli też powinno podlegać. Zapewne, ponieważ na stanie sądowniczym leży obowiązek obrony interesów prywatnych, muszą mu być zapewnione pewne rękojmie niezależności jego członków od władzy wykonawczej, a nawet prawodawczej — np. nieodwołalność. Ale sądownictwo nie stanowi *władzy*: jest ono tylko *agientem wykonawczym*, poddanym władzy wykonawczej". *Tamże*, str. 74: „Mounier bardzo słusznie dodaje, że w interesie ludzi prywatnych gwarancją niezależności sędziów powinna być ich nieodwołalność".

1) Francuskie prawo publiczne od czasów Rewolucji zalicza do swych zasad przewodnich rozdział władzy wykonawczej i sądowej. Wymiar sprawiedliwości postradał we Francji swą zupełną jedność. Sądownictwo administracyjne, t. j. wyrokowanie w sporach, wynikłych z aktów i z wykrzywiania funkcji administracyjnych wyjęte jest z pod władzy trybunałów sądowych i powierzone organom juryzdykcji administracyjnej, których członkowie na ogół nie są nieodwołalni. Otóż, powiadają nam, jestto łatwo zrozumiałe, jeżeli władza sądowa należy do dziedziny wykonawczej. Ta ostatnia mogła podzielić sąd w rozmaitych sprawach pomiędzy różnych zawisłych od siebie agientów i w jednych sprawach mogła dochodzenie oddać organom administracji, w drugich—organom sądowym, a mogłaby i sobie zastrzec rozstrzyganie niektórych sporów w drodze zatrzymania władzy sądowej (justice retenue); albo, przynajmniej, prawo mogło ugruntować na tej zasadzie organizację trybunałów. Taki zaś rozdział zdaje się wręcz niemożebnym, o ile władza sądowa jest odrębną władzą, która wdać się koniecznie musi w chwili, kiedy zastosowanie prawa wywołuje spór, albo też kiedy należy rozstrzygnąć kwestję bądź praktycznej, bądź prawnej natury. Ale jeden fakt znacznie osłabia te wywody: prawa 1790 i IV roku wyraźnie ustaliły i określiły rozdział władz administracyjnej i sądowej; zatym konstytucje, których zastosowaniem były owe prawa, konstytucje 1791 i III roku, jaknajwyraźniej uznały władzę sądową za trzecią władzę. Więc twórcy ich wcale nie uważali, że poglądów tych nie można pogodzić. Mniemamy nawet, jak się o tym dalej przekonamy, że oddzielenie administracji od sądu było też myślą samego Monteskjusza.

2) Przy takim rozdziale między władzą administracyjną i sądową mogą zachodzić między niemi spory o kompetencję. Przy rozstrzyganiu takowych Francuzi długo posługiwali się systemem, polegającym na tym, że kompetencję wyrokowania przyznawano władzy wykonawczej, która decydowała w Radzie państwa, ale w drodze *zatrzymania*

władzy sądowej. Powiadają, że to dobrze zgadza się z teorją, wcielającą władzę sądową do wykonawczej. Ta ostatnia stoi na czele dwu szeregów urzędników, w równej mierze zależnych od niej; jeżeli wśród nich powstaje spór o granice władzy, rozstrzyga naturalnie władza wykonawcza. To zaś, przeciwnie, jest na pozór dopuszczalne, jeżeli władza sądowa jest odrębną i niezależną od wykonawczej [1]). Zwróćmy jednak uwagę, że jeżeli takiego sądu rozstrzygającego spory nie zorganizował może (jak niektórzy utrzymują) dekret 7 października 1790 r. [2]), to z pewnością ustanowiło go prawo 21 fructidora roku III, a prawo to zostało wydane na zasadzie konstytucji 5 fructidora t. r., która to konstytucja niezaprzeczenie uznawała sądownictwo za trzecią władzę. Swoją drogą, wypada zgodzić się, że system ten, jak wogóle całe „zatrzymanie władzy sądowej", przeczy zasadzie rozdziału władz. Odrzuciła go też konstytucja 1848 r., stanowiąc (art. 89): „Spory o kompetencję między

---

[1]) Duguit, *j. w.* 43, sądzi, że nawet przyjmując teorję władz, niepodobna znaleźć podstawy, uświęcającej rozdział między władzą administracyjną i sądową. „Przy tym systemie nie można nawet pomyśleć sobie juryzdykcji, na której wsparłaby się zasada rozdziału. Jeżeli taka juryzdykcja zależy od sądownictwa, to pozostanie bez władzy nad administracją, jeżeli od administracji, nie będzie miała wpływu na sądownictwo. Logicznie rzecz biorąc, sama władza prawodawcza nie może rozstrząsać sporów administracji z sądownictwem, bo przecież stan sądowniczy, jako samoistna władza, nie jest zobowiązany do posłuszeństwa względem nakazów prawodawcy". Ale autor niewątpliwie przesadza: to nie byłoby już rozumnym rozdziałem władz, a rozdziałem bezwzględnym i nieubłaganym. Jakkolwiek odrębną i niezależną jest władza sądowa, powinna przecież słuchać rozkazów władzy prawodawczej, wydanych w formie praw, a to zwłaszcza tam, gdzie trybunały nie mogą wyrokować o konstytucyjności prawodawstwa. Jednak w rozumowaniu p. Duguit jest cząstka prawdy: uznając niezależność władzy sądowej, wypada naturalnie oddać rozstrzyganie sporów jej z władzą administracyjną o kompetencję urzędowemu sądowi polubownemu; i Francja ostatecznie zdobyła się na ten pomysł.

[2]) Duguit, *j. w.* str. 113 i nast.

[3]) Art. 27: „W razie sporu o kompetencję między władzami sądowemi i administracyjnemi sprawa będzie oddana do decyzji ministra, zatwierdzonej przez Dyrektorjat wykonawczy, o której ten ostatni w razie potrzeby zawiadomi Ciało prawodawcze".

władzą administracyjną i sądową rozstrzygać będzie specjalny trybunał, złożony z członków Sądu kasacyjnego i członków Rady państwa, co trzy lata mianowanych w jednakowej liczbie przez Ciała, do których należą. Prezesem trybunału będzie minister sprawiedliwości.“ Ten „trybunał rozstrzygający spory“ i będący niezaprzeczenie prawidłowym rozwiązaniem kwestji, gdyż ustanowiony przez samą konstytucję, stał jednocześnie po nad władzą sądową i wykonawczą, otrzymał organizację w prawach 9 marca 1849 i 4 lutego 1850; został zniesiony w r. 1852, poczym wrócono do dawnego sytemu [1]). Ale prawo 25 maja 1872 r. (art. 25) przywróciło tę instytucję i odtąd trwa dotychczas. Ustawa 1872 r. uchwalona przez najwyższe zgromadzenie, przyobleczone powagą ustawodawczą, nieznaczne tylko wprowadziła poprawki do organizacji 1848 r., dodając do przewodniczącego i wielkiego pieczętarza, do trzech członków obieranych przez Sąd kasacyjny i trzech zwyczajnych członków Rady państwa, „dwu członków i dwu zastępców, obieranych przez innych sędziów większością głosów”. Trudno o pomysł bardziej zgodny z przewodnią zasadą. Spory, powstające między dwiema niezależnemi władzami (administracyjną, jako częścią wykonawczej i sądową) rozstrzyga tu juryzdykcja uposażona w samoistne pełnomocnictwa — o charakterze popularnym i o władzy bezapelacyjnej [2]). Władza wykonawcza zachowuje w niej jedną tylko prerogaty-

---

[1]) Konstytucja 14 stycznia 1852, art. 50: dekret organiczny o Radzie państwa z d. 25 stycznia—18 lutego 1852, art. 1, nº3.

[2]) Duguit chciał jednak nawiązać wątek między tak ukonstytuowanym trybunałem administracyjno-sądowym i bronionemi przez się zasadami *(j. w.* 112) „Przy obecnym, stopniowo wypracowanym we Francji, systemie rząd, jako wspólny zwierzchnik administracji i sądownictwa zapewnia ich rozłączenie i rozstrzyga: spory o kompetencję albo osobiście, albo *za pośrednictwem specjalnego sądu, trybunału konfliktów, któremu od siebie nadaje delegację*. Ale, tak rozumując, nadużywamy pojęcia delegacji. Władza wykonawcza bynajmniej nie ustanawia tutaj sądów delegowanych. Trybunał otrzymał w r. 1848 swój byt i swe pełnomocnictwa od Konstytucji i obecnie posiada je też na mocy ustawy”.

wę, dość zresztą naturalną — miejsce prezydjalne dla wielkiego pieczętarza (ministra sprawiedliwości).

3). W prawie łaski, nadawanym głowie państwa, wielu upatruje wynik i następstwo uznania zasadniczej jedności władz wykonawczej i sądowej [1]). Sądzą, że piastun władzy wykonawczej, znosząc lub zmieniając tym aktem ustanowioną przez władzę sądową karę, jakgdyby, poprawia wyroki swych podwładnych delegatów. Stąd wysnuwają wniosek dalszy, że prawo łaski nie daje się pogodzić z poglądem na władzę sądową, jako nawskroś odrębną i niezależną od wykonawczej [2]). Jeżeli jednak Konstytuanta, hołdując temu ostatniemu poglądowi, rzeczywiście zniosła prawo łaski (nie wciągając zresztą tej uchwały do Konstytucji 1791 roku), to za to twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych, jeszcze ściślej przeprowadzając ten pogląd na władzę sądową, obdarzyli owym prawem Prezydenta związku, podobnie jak Konstytucje poszczególnych stanów — swych gubernatorów. Zresztą prawo łaski żadnej bezpośredniej ujmy władzy sądowej nie czyni, bo też wcale nie znosi wyroku potępiającego. Owszem, jest ono ujmą dla władzy prawodawczej, albo raczej pierwotnie polegało na szczególnym zastosowaniu władzy prawodawczej według zapomnianych już dzisiaj zasad; zastosowanie to dzięki swej użyteczności przechowało się do naszych czasów, przybrało znaczenie instytucji

---

[1]) Ducrocq, *j. w.* I, nr. 35; — Duguit, *j. w.* 99.: „Prawo łaski daje się pojąć z łatwością, gdy zgodzimy się na to, co ja uważam za prawdę: że władza sądowa jest przynależnością władzy wykonawczej. Wtedy pomijając rękojmie ustanowione w interesie osób prywatnych, — władza sądowa jest podporządkowana wykonawczej i głowa tej ostatniej, król, cesarz, prezydent rzplitej lub konsul posiada naturalne i logiczne prawo zawieszania lub ograniczania zastosowana wyroku w sprawach natury ogólnej, jeżeli tego wymagają potrzeby ogółu i względy wyższej sprawiedliwości".

[2]) Duguit, *j. w.* 99: „Jeżeli zaś sądownictwo stanowi władzę samoistną, bezwzględnie niezależną od innych władz, a od wykonawczej zupełnie odrębną, to prawo staje się niepojęte: logicznie nie można go już wtedy przyznać głowie państwa, albo przynajmniej może istnieć tylko jako prerogatywa wyjątkowa, niedopuszczalna w organizacji „racjonalnej".

osobnej i skojarzyło się z władzą wykonawczą, która sama jedna umie zrobić zeń właściwy użytek.

4). Prawo rehabilitacji skazanych aż do ostatnich czasów tłumaczono w ten sam sposób, który zbiłem, gdy chodziło o prawo łaski [1]). Rehabilitacja, oznaczana przez ustawy rewolucyjne, jako rzeczywiste prawo osób, które na nią zasługują, lecz przystrojona podówczas w krępujące i teatralne formy, znów stała się w kodeksie 1808 r. sprawiedliwym dobrodziejstwem, świadczonym przez władzę wykonawczą; władza sądowa przygotowuje tylko warunki: bada rzecz i wypowiada swój sąd. To też w nakazach rehabilitacyjnych wychodzących od władzy wykonawczej widziano prerogatywę analogiczną do prawa łaski. Od kiedy wszakże wydane zostało prawo 14 sierpnia 1885 r. sąd taki stał się niemożebny. Z rehabilitacji prawo to uczyniło akt czysto sądowy. Stała się ona niezaprzeczalnym prawem skazanego, który dopełnił pewnych wymaganych warunków, a wygłasza ją najwyższy wyrok Sądu apelacyjnego (nowy art. 628 Proc. Kar.). Z drugiej strony, rehabilitacja unieważnia teraz sam wyrok potępiający (art. 634). Nowe te przepisy, podyktowane względami użyteczności praktycznej i ludzkości, zgadzają się nadto zupełnie z teoretycznym rozdziałem władz wykonawczej i sądowej, Prawo 5-go sierpnia 1899 silnie jeszcze zaakcentowało takie rozumienie rehabilitacji, udzielając takowej z samego prawa po pewnym terminie wszystkim skazanym, którzy nie podlegali nowemu wyrokowi potępiającemu. Tu władza sądowa występuje już tylko we właściwej sobie roli, t. j. aby zawyrokować o trudnościach, jakie może wywołać zastosowanie i tłumaczenie przepisu [2]).

---

[1]) Ducrocq, j. w. I, 36.

[2]) Art. 10: „W razie żądania przez kogoś rehabilitacji, osoba żądająca może skierować się do trybunału według miejsca swego zamieszkania, przestrzegając form i postępowania, przepisanego w § 14. Wydany wyrok podlegać będzie apelacji i kasacji w instancjach właściwych".

Po tym, co powiedzieliśmy, nikogo nie zadziwi, że rozliczne konstytucje, kolejno następujące po sobie we Francji, przyjmowały teorję to trzech władz, to dwu, a pomimo to przepisy prawodawstwa francuskiego w sprawie różnych kwestji, rozpatrzonych przez nas przy badaniu następstw obu systemów, nie uległy przy tych wahaniach konstytucyjnych znacznym zmianom. Konstytucje 1791 i III roku, wierne nauce Monteskjusza, poświęciły osobny rozdział *władzy sądowej* [1]), traktując ją jako odrębną od dwu pozostałych i z tym pojmowaniem wiązały zapewne obieralność sędziów. Konstytucja 1848 r., wyraźnie głosząca zasadę rozdziału władz [2]), też poświęciła jeden rozdział (rozd. VIII, art. 84—100) *władzy sądowej* i uznawała ją za odrębną, ale Prezydentowi Rzeczypospolitej nadawała prawo mianowania sędziów (art. 85). W akcie dodatkowym do Konstytucji pierwszego cesarstwa tytuł V również nosi nagłówek: *O władzy sądowej*, a pomimo to, pierwszy zaraz artykuł tego tytułu (51), opiewał: „Cesarz mianuje wszystkich sędziów". Inne Konstytucje Francji przyjmowały przynajmniej *implicite* pogląd na władzę sądową, jako na zależną gałąź władzy wykonawczej. W Konst. VIII r. nagłówek tytułu V brzmi: *O trybunałach* — nagłówek znaczący, gdy go zestawimy z poprzedniemi Konstytucjami. Karta 1814 r. zawarła artykuły 57—68 w rubryce *O stanie sądowniczym (De l'ordre judiciaire)* [3]); zresztą nie pozostawia miejsca żądnym wątpliwościom. Postanowiwszy (w art. 13), „że władza wykonawcza należy tylko do króla", dodawała: „Wszelka sprawiedliwość (justice) pochodzi od króla; jest wymierzana w jego imieniu i przez sędziów, których on naznacza". Przepisy te przeszły bez zmian do Karty przejrzanej 1830 r. Konstytucje 14 stycznia 1852 i 21 maja 1870 (art. 15) zawierały tę

---

[1]) Konstytucja 1791 r. tyt. III, r. V; Konstytucja III roku, tytuł VIII, art. 202—273.

[2]) Art. 19: „Rozdział władz jest pierwszym warunkiem wolnego rządu".

[3]) Konst. 1793 r. zawierała dla art. 85 i następnych podobne rubryki: *O sądownictwie cywilnym, O sądownictwie karnym, O trybunale kasacyjnym.*

tylko wskazówkę, iż sprawiedliwość wymierza się w imieniu głowy państwa (Prezydenta, później Cesarza): przytym druga dodała: „zachowuje się nieodwołalność sędziów“ Wreszcie ustawy konstytucyjne 1875 r., jeżeli pominąć artykuły, poświęcone najwyższemu trybunałowi (Haute Cour de justice), zupełnie milczą o organizacji sądownictwa i wymiarze sprawiedliwości. Otóż jedna z tych ustaw, datowana 25 lutego 1875, *dotyczy organizacji władz publicznych*: trudno twierdzić, że władza sądowa, o której tam niema żadnej wzmianki, stanowi dziś w konstytucyjnym sensie osobną *władzę*. A jednak, pozatym, co mówią ustawy i wbrew teorjom prawniczym, myśl macierzysta Monteskjusza o samoistnym znaczeniu i koniecznej niezależności władzy sądowej nie przestaje panować we Francji zarówno na zebraniach politycznych, jak wśród publicystów, nie będących z zawodu prawnikami i moglibyśmy skonstatować, że idea ta z postępem czasu świeciła, jako wzór, według którego kształtowało się prawodawstwo.

III.

Wyżej nadmieniłem, że kwestje organizacji sądowej można i należy nawet niekiedy roztrząsać osobno, niezależnie od tego, czy się uznaje w rządzie przedstawicielskim dwie władze, czy też trzy. Można przyjmować, lub odrzucać instytucje li tylko według ich własnej wartości i wewnętrznej użyteczności. Jednakże niektóre prawidła organizacji sądowej mają wielką polityczną doniosłość i badać je należy łącznie z całym systemem rządów; te dotyczą nietylko wymiaru sprawiedliwości, ale całego ustroju państwa. Należą do nich w pierwszym rzędzie sposób obsadzania godności sędziowskich i nieodwołalność sędziów.

Od czasów Rewolucji istnieją dwa systemy wyboru sędziów: obiór ich i naznaczanie przez władzę wykonawczą. Obiór może być bezpośredni lub pośredni, dokonywany przez wszystkich obywateli, korzystających z praw wyborczych.

Po za temi dwoma sposobami, proponowano jeszcze obiór sędziów przez umyślne kolegja, złożone tylko z adwokatów, urzędników ministerjalnych, oraz obywateli, posiadających dyplom licencjata praw. Proponowano też obiór niektórych sędziów, zajmujących w hierarchji najwyższe stanowiska, przez Ciało prawodawcze. Można też oprzeć się na zasadzie kooptacji, według której Ciała sądowe obierałyby same swych członków na miejsca wakujące — sposób, praktykowany zresztą niegdyś w parlamencie paryskim[1]). Ale tylko obiór przez obywateli, posiadających polityczne prawa wyborcze, tworzy wyraźny i logiczny system at; jest on instytucją szczerze demokratyczną, gdy inne — to tylko sztuczne wybiegi.

W jakiejkolwiek formie odbywa się obiór sędziów przedstawia on niewątpliwe korzyści — obok niemniej bezsprzecznych wad i niebezpieczeństw[2]). Korzyścią jest to, że daje on sędziemu zupełną niezależność od władzy wykonawczej. Główne wady są dwie: 1. Jeżeli obrany sędzia jest zupełnie niezależny od władzy wykonawczej, to znów w zupełności zależy od Ciała wyborczego, gdyż po wygaśnięciu pełnomocnictw będzie musiał starać się o obiór ponowny. Będzie musiał posiadać nadzwyczajną siłę moralną, aby w sprawozdaniu swych czynności nie ulegać poglądom i przesądom wyborców. Bo sędziowie obieralni obejmują władzę na ograniczony przeciąg czasu: nietylko wymaga tej reguły przy wszelkich wyborach zasada zwierzchnictwa narodu, lecz nadto potęga dożywotnio obieranego sądownictwa byłaby niezmierną i zagrażałaby pozostałym władzom. Z drugiej strony, należy uznać prawo ustępujących sędziów do ponownego obioru: interes społeczeństwa wymaga, aby można było pozostawić na urzędzie wypróbowanego dobrego

---

[1]) Esmein, *Historie du droit j. w.* 402.

[2]) Ob. pamiętne rozprawy w Izbie deputowanych z powodu ostatniego projektu wprowadzenia we Francji obieralności sędziów (w czerwcu 1882 i styczniu 1883 r.); projekt o mało nie został przyjęty.

sędziego. Przytym, w razie niemożności ponownego obioru trudno byłoby wyszukać zdatnych ludzi, którzyby się zgodzili wstąpić do Ciała sądowego na jakieś kilka lat. — 2. Z tej samej przyczyny i więcej niż przez swą własną nieudolność Ciało wyborcze nigdy nie potrafi umiejętnie dokonać obioru. Zapewne, ustawodawstwo może zaradzić złu i nadać prawo obieralności na urząd sędziego tym tylko ludziom, którzy uczynią zadosyć pewnym wymaganiom zawodowego uzdolnienia: może zażądać świadectw i dyplomów z ukończenia studjów prawniczych, lub nawet pewnego okresu adwokackiej lub sądowej praktyki, chociaż zasada demokratyczna, z której ten system wypływa, znajdzie zazwyczaj dość siły, aby zerwać podobne tamy i ograniczenia. Rzeczywiście jednak, najzdolniejsi prawnicy, którzy przed szrankami sądowemi, w prowadzeniu spraw zdobyli rozgłos i dochody, oraz ci, którzy nie osiągnąwszy jeszcze sławy, żywią mocną nadzieję jej zdobycia, nie porzucą tej niezależnej a zyskownej karjery, aby objąć na krótki przeciąg czasu urząd sędziego, tracąc przez kilkoletnią przerwę w praktyce cały zdobyty teren, — nie będąc pewnym ponownego obioru [1]). Nie wziąłem tu w rachubę jeszcze jednego dość

---

[1]) Jeżeli co wróżyłoby pomyślny wybór, to chyba ta okoliczność, że niektórzy prawnicy, skończywszy swą karjerę, łatwo by się wyrzekli czynnej profesji, z której wyciągnęli już wszelkie możliwe korzyści i wstąpiliby choćby na kilka lat do stanu sędziowskiego. Ale czyż ludzie ci mogliby skutecznie podjąć walkę wyborczą z młodszemi współzawodnikami, zazwyczaj mniej przebierającemi w środkach? Kent pisze o tym w swych *Commentaries on the American law* (cyt. u Story, *Commentaries on the Constltution of the United States*. § 1600, II, 401). Korzyści, jakie daje system mianowania urzędników przez Prezydenta i Senat, wykazaliśmy już. A system ten najwłaściwiej i najlepiej daje się zastosować w dziedzinie sądowej. Sprawiedliwe i energiczne dochodzenie, karanie wszelkich oszustw i gwałtów, władza zmuszania każdego do zupełnej wierności przyjętym zobowiązaniom — oto ciężkie a nie najpopularniejsze obowiązki, chociaż każdy bezstronny świadek powinienby sprawującej je osobie płacić cichą pochwałą. Najzdolniejsi okazaliby zapewne najwięcej umiarkowania i zbyt surową moralność, aby gwałtem zdobywać obiór, oparty na powszechnym prawie wyborczym. Mianowania sędziów przez liczne zgromadzenia obradujące również

często podnoszonego zarzutu, że obieralność sędziów wprowadza do wymiaru sprawiedliwości politykę. Zarzut ten bowiem nie zawiera w sobie nic nowego ponad to, com zaznaczył z powodu ponownego obioru: z ogólnemi zasadami zupełnie zgadza się to, gdy większość, jako organ zwierzchnictwa narodu, bezpośrednio, czy też pośrednio obiera przedstawicieli, sprawujących w imieniu narodu władzę sądową, podobnie jak to czyni z organami innych władz.

Wszystkie wady, jakie tylko co zaznaczyłem w zastosowaniu systemu wyborczego do sędziów, pochodzą z jednego źródła. Czynność sędziowska koniecznie każe przypuszczać przymioty i zdolności zawodowca: sędzia powinien znać teorję prawa, co daje się osiągnąć jedynie przez specjalne studja; powinien mieć doświadczenie, jakie daje tylko praktyka. Ogólne wykształcenie, myśl stale skierowana na wydarzenia polityki bieżącej, zainteresowanie się sprawami miejscowemi, wszystkiego tego, ściśle biorąc, dość, aby przygotować kogoś do czynności prawodawczej, a następnie i wykonawczych. Ale w żaden sposób nie może to wystarczyć, aby zrobić kogoś zdatnym do pełnienia obowiązków sędziego, bo te, z natury tworzą, osobną specjalność. Już ten wzgląd każe nadawać władzy wykonawczej prawo mianowania sędziów, podobnie jak mianuje ona innych urzędników zawodowych, inżynierów rządowych, nauczycieli publicznych zakładów naukowych; tylko ona może na swą odpowiedzialność dokonać prawdziwie użytecznego wyboru. Dlatego wypada otoczyć funkcje sędziowskie szczególnemi warunkami co do terminu ich trwania. Nikt przecież nie obierze zawodu, wymagającego specjalnej wiedzy i dłuższego doświadczenia, jeżeli nie może zajmować się nim do końca życia, lub przynajmniej do podeszłego wieku. Stąd wynika, że funkcje sędziowskie powinny być nadawane dożywotnie.

---

nie można polecić bez zastrzeżeń. Zbyt wiele jest tam sposobności i pokus do intryg, interesów stronniczych i lokalnych, aby podobne zebranie mogło kierować się w wyborze tylko względami dobra ogólnego".

wotnio, albo do takiego wieku, który pozwala, lub nawet każe przejść w stan spoczynku.

Czy jednak taki wniosek nie stoi w sprzeczności z wyłożonemi wyżej zasadami? Czy w państwie, opartym na zwierzchnictwie ludu, ograniczenie w czasie wszystkich pełnomocnictw nie stanowi ogólnej zasady? Stoimy więc wobec jawnej antynomji. Czynność sędziego to zawód; więc musi być dożywotnią. Władza sędziego to pełnomocnictwo: zatym może być powierzona tylko na pewien termin. To zagadnienie prawa konstytucyjnego zajmowało zwłaszcza amerykańskich prawników, bo konstytucja Stanów Zjednoczonych każe Prezydentowi naznaczać sędziów federalnych dożywotnio [1]). Oto jak rozstrzygał tę trudność od samego początku *the Federalist*, organ twórców samej Konstytucji: „Ktokolwiek bacznie rozważa różne gałęzie władzy, musi skonstatować, że w rządzie, który te władze dzieli, władza sądowa z natury swych czynności zawsze będzie najmniej niebezpieczną dla praw politycznych Konstytucji, gdyż najmniej będzie mogła napastować je lub gwałcić. Władza wykonawcza nietylko szafuje godnościami, ale rozporządza siłą zbrojną społeczeństwa. Władza prawodawcza nietylko rozporządza trzosem obywateli, ale stanowi i prawidła, regulujące prawa i obowiązki każdego z nich. Przeciwnie, władza sądowa nie rządzi ani siłą, ani majątkiem społeczeństwa i nie może powziąć żadnej czynnej decyzji. Można wyrazić się wcale dokładnie, że niema ona ani *siły*, ani *woli*, a tylko sam *sąd* o rzeczach, a przy dalszej analizie widać, że i w skutecznym używaniu tej zdolności zależy od wykonawczego ramienia. Ten rzut oka na kwestję nasuwa niejeden wniosek: dowodzi on niezbicie, że władza sądowa jest bez porównania słabszą od pozostałych gałęzi władzy, że nigdy z niemi nie może skutecznie walczyć i że całej troskliwości potrzeba, aby dać jej możność obrony przed ich atakami. Dowodzi on także, iż, jeżeli wolność jednostki mo-

[1]) Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art. 2, sekcja 2, p. 2.

że niekiedy ucierpieć ze strony sądów, to wolności narodu z tej strony nic nigdy nie zagraża — dopóki, przypominam, władza sądowa jest naprawdę oddzielona i od prawodawczej i od władzy wykonawczej. Bo, zgadzam się najzupełniej, że „niemasz wolności tam, gdzie władza sądowa nie jest odłączona od prawodawczej i wykonawczej“ [1]). Wreszcie, dowodzi, że jeśli wolność niczego nie potrzebuje się bać od samej władzy sądowej, to wszystkiego musi się obawiać od jej zjednoczenia z jedną z pozostałych władz; że ponieważ wszystkie następstwa podobnego połączenia mogą wyniknąć z zależności pierwszej od ostatnich pomimo nominalnego i pozornego rozdziału ich, ponieważ przez swą naturalną słabość władza sądowa zawsze jest wystawiona na przemożny wpływ i teroryzm współrzędnych jej władz, ponieważ nic nie może tak przyczyniać się do jej wzmocnienia i uniezależnienia, jak *stałość urzędowania*, przeto ten charakter można uważać za niezbędny warunek jej organizacji i w znacznej mierze—za warownię publicznej sprawiedliwości i bezpieczeństwa [2]). Jeżeli słusznym jest ten wywód, to dożywotność funkcji sędziowskich jest usprawiedliwiona tak z punktu widzenia teorji trzech władz, jak i z punktu widzenia prawidłowego, zawodowego wymiaru sprawiedliwości.

System mianowania dożywotniego sędziów przez władzę wykonawczą panuje w prawie publicznym nowoczesnych wolnych narodów. Obieralność w wyjątkowych tylko razach znajdowała ograniczone zastosowanie. We Francji wprowadziła ją Konstytuanta za zgodą znacznej większości głosów, wydając prawo 16 sierpnia 1790 r. [3]). Zresztą Zgromadzenie żądało od kandydatów pewnych warunków obie-

---

[1]) Przytoczone z Monteskjusza.

[2]) *The federalist on the new Constitution, written in the year 1788 by Hamitton, Madison and Jay*, nº78, przekł. franc., Paryż 1792 r. 78, t. II, str. 400.

[3]) Tyt. II, art. 3 i 4: „Sędziów obierać będzie podległa im ludność. Będą oni obierani na lat 6... sędziowie mogą być obierani ponownie“.

ralności; aby zostać sędzią albo jego zastępcą (suppléant), trzeba było mieć skończonych lat 30 i pięć lat służby sędziowskiej, albo publicznej praktyki prawniczej przy trybunale. Wreszcie, obierano sędziów, podobnie jak urzędników okręgowych i departamentowych za pomocą dwustopniowych wyborów. Pierwsza ta próba systemu odbywała się w warunkach względnie pomyślnych, ponieważ zniesienie bardzo licznych i hojnie obsadzonych dawnych urządzeń sądowych dostarczało naturalnie znacznego pocztu doskonałych kandydatów do nowych wyborów. Pomimo to, wynik był ledwie średnio zadawalający. Trwało zresztą to pierwsze doświadczenie niedługo, Konwencja bowiem dekretem 14, X. 92 r. zarządziła całkowite przywrócenie wszystkich sądów cywilnych, kryminalnych i handlowych (okrom kasacyjnego). Wprawdzie i teraz nowych sędziów, podobnie jak dawnych, miano obierać trybem dwustopniowym, ale dekret znosił (art. 6) „obowiązek obierania na urzędy sądowe tych, którzy przez określony przeciąg czasu odbyli praktykę prawniczą; odtąd można było wybierać z pośród wszystkich bez różnicy obywateli, mających skończonych lat 25". Ale Konwencja, łącząc „w swej silnej prawicy" wszystkie władze, w praktyce nie mogła znosić obranego nawet w tych warunkach sądownictwa i łamała wszelki napotykany w nim opór. Korzystając ze swej zwierzchniej władzy, nie wahała się w razie potrzeby kasować wydanych wyroków, we własnej osobie rozstrzygać procesy, składać z urzędu sędziów i bezpośrednio mianować następców [1]). Bezpośrednio nominacje tak sędziów, jak urzędników administracji stały się tak częstemi, że jeden dekret—14 ventôse'a roku III upoważnił Komitet prawodawczy do wyznaczania na przyszłość urzędników municypalnych, i członków trybunałów [2]). Konstytucja III roku utrzymała dwustopniowe

---

[1]) Por. mowę Juljusza Roche w Izbie deputowanych 16 stycznia 1883 *Journal officiel* z d. 17, str. 45 i nast.

[2]) Posiedzenie Konwencji d. 14 ventôse'a r. III (*Réimpr. j. w.* XXIII, 613): *Thibaut*: Żądam, aby Komitetowi prawodawczemu polecono samemu przedsiębrać nominacje po uprzednim pororumieniu się z deputowanemi danego

wybory na sędziów, wymagając jedynie (art. 209) wieku trzydziestoletniego, jako warunku obieralności. Ale pod rządami Dyrektorjatu system ten funkcjonował jeszcze nieregularnie, i różne prawa, których konstytucyjność, nawiasem mówiąc, jest nader wątpliwa, wprowadzały doń szereg odstępstw. Po wyborach np. do sądów w r. IV Dyrektorjat otrzymał od Ciała prawodawczego władzę mianowania sędziów w tych miejscowościach, gdzie ich nie obrano we właściwym terminie oraz obsadzenia w podobny sposób wakansów, powstałych wskutek nieprzyjęcia, lub unieważnienia wyboru [1]). Prawo 19 fructidora roku V, znosząc wyniki wszystkich wyborów, dokonanych w 49 departamentach (art. 1), nadawało Dyrektorjatowi (art. 5) władzę obsadzenia wszystkich powstałych stąd wakansów w trybunałach, zarówno jak innych posad, opróżnionych przez dymisje i inne okoliczności przed wyborami w germinal'u IV r. Nareszcie, prawa 21 nivôse'a i 29 floréala VI roku pod różnemi pretekstami pozwoliły mu naznaczać prowizorycznie prezesów trybunałów, oskarżycieli publicznych i sekretarzy. W ciągu całego tego okresu system obioru sędziów nietylko dla swych wad, jako organizacji sądownictwa, okazał się koniec końców politycznie niewykonalnym. To też niebawem zniknął w konstytucji 22 frimaire'a VIII roku. Art. 41 tejże ogłosił: „Pierwszy konsul mianuje wszystkich sędziów kryminalnych i cywilnych z wyjątkiem sędziów pokoju i kasacyjnych, bez prawa odwoływania ich.“ Jednakże poprzedni system pozostawił po sobie pewne przeżytki. Przedewszystkim, aby móc zostać sędzią, albo zachować ten urząd, należało figurować na liście zaufania (art. 7 — 9, 68) [2]). Dalej, sędziów pokoju miały bezpośrednio obierać

---

departamentu. *Laurence*: — A ja pytam, czy nie czas wystosować do Komitetu prawodawczego, żali nie należałoby przywrócić ludowi prawa obioru wszystkich urzędników?"

[1]) Prawo 25 brumaire'a r. IV, prawo 22 frimaire'a r. IV; prawo 29 nivôse'a r. IV. O rozprawach wywołanych przez to prawodawstwo w radach ob. *Mémoires de Barras*, wyd. Duruy, t. II, str. 20 i nast.

[2]) Patrz wyżej, str. 264.

na 3 lata kantonalne zgromadzenia wyborcze, (art. 60), a członków sądu kasacyjnego—Senat z listy narodowej (art. 20). Od chwili wprowadzenia konsulatu dożywotniego zgromadzenie kantonalne straciło prawo bezpośredniego obioru sędziów pokoju; odtąd — wyznaczało ono tylko „dwu kandydatów, z pomiędzy których pierwszy konsul mianował jednego kantonalnym sędzią pokoju.“ Członków sądu kasacyjnego w dalszym ciągu obierał Senat (art. 85), lecz nie dowolnie, a na przedstawienie pierwszego konsula (potym Cesarza), który proponował trzech kandydatów na każdy wakans.“

System obioru sędziów funkcjonował we Francji względnie zadawalająco tylko w sądach handlowych. Tu ma on za sobą długoletnią tradycję, sięgającą epoki starego porządku, podstawowe zasady jego zmieniły się za naszych czasów o tyle tylko, że głosowanie, stopniowo się rozszerzając, ogarnęło wreszcie wszystkich niemal handlujących. Ale to powodzenie tłumaczą szczególne okoliczności. Pomijając, że właściwe polityczne walki są tutaj przeważnie usunięte, sam kandydat jest i pozostaje kupcem, albo też jest byłym kupcem, który się wycofał z handlu; ten charakter zapewnia mu wiadomości praktyczne, dzięki którym będzie mógł wypełniać swe funkcje sędziowskie. Tym samym posiada on poza owemi funkcjami inne główne zatrudnienie albo też majątek, zdobyty przez dawniejszą działalność: czasowa czynność sędziego jest dlań tylko dodatkowym zaszczytem, którego można się pozbyć po upływie terminu urzędowania bez żadnej dla siebie straty. Według podobnych, tradycyjnych zasad są obierane *rady biegłych* (conseils de prudhommes); lecz tutaj instytucja zdaje się tracić pierwotną czystość, gdyż walki polityczne nieraz udzielają się wyborom i wyborcy robotnicy dają swym pełnomocnikom mandaty wyraźne [2]).

---

[1]) Senatus consultum 16 thermidora X roku, art. 8.

[2]) Ob. naganę, wyrażoną w motywach projektu prawa o dopuszczalności mandatu nakazczego w sprawowaniu czynności prawodawczych, wniesionego

W wielkiej demokracji Stanów Zjednoczonych obieralność sędziów wielce jest rozpowszechniona. Tu chodzi nie o sądy związkowe, których członków, jakeśmy widzieli, mianuje prezydent, a o urządzenia sądowe w poszczególnych stanach [1]). Kolonje, z których powstała Nowa Anglja, przechowały w tym względzie starodawne wzory [2]). Wszelako po założeuiu rządu związkowego w rozlicznych stanach sędziów wyznaczali dożywotnio gubernatorowie. Stopniowo między rokiem 1812 a 1860 nowy zwrot opinji publicznej ustalił w różnorakich kombinacjach system obioru sędziów na czas ograniczony. W r. 1889 w dwudziestu pięciu stanach sędziów obierała ludność, w pięciu — zgromadzenia prawodawcze, w ośmiu prawo mianowania należało jeszcze do gubernatora, ale nominacje jego przeważnie zatwierdzała legislatura. Jak świadczą najlepsi spostrzegacze, wyniki nie były zadawalające [3]). Jeden z najnowszych i najwiarogodniejszych znawców przedmiotu, Bryce, tak się o nich wyraża: Z opisanych przezemnie objawów dość byłoby jednego —wyborców ludowych, krótkotrwałości urzędowania, szczupłości pensji — aby obniżyć charakter sądownictwa. Wybory ludowe składają obiór w ręce stronnictw politycznych, t. j. grup, ściągających końce nici i gotowych wyzyskać wszystkie posady, jako środki do wynagradzenia usług politycznych oraz umieścić swych wdzięcznych adherentów na wszystkich posadach, mających jaką taką wartość polityczną. Krótkotrwałość urzędowania nie pozwala sędziemu zapomnieć o swym położeniu i każe utrzymywać

---

przez deputowanych: Chauvier'a, Baudin'a, Vaillanta, Waltera (Izba, sesja 1894 r. nº 1028): «Pamiętajmy... o sądach biegłych, którzy otrzymują mandaty, by sądzić nie według reguł uczciwości (prud'homie), a z godnie z życzeniami mocodawców... Dla sędziego mandatem nakazczym może być tylko zobowiązanie do posłuszeństwa prawu, które ma stosować, ale poco tu publiczne zobowiązanie? Jeżeli on, sędzia, pogwałci prawo, czyż niema apelacji na wyrok? Jeżeli kto chce zmienić wyrok sędziego, niech zmieni prawodawstwo.»

[1]) Bryce, j. w. II, r. LXII. [2]) Ob. wyżej, str. 324.

[3]) Lieber, *On civil liberty and self government* Philadelphia, 1853: «Zaś obiór sędziów przez samą ludność polega na zasadniczym błędzie.»

dobre stosunki z temi, którym zawdzięcza swe stanowisko, a od których losy jego zawisły. Znaczy to tyle, co zaszczepiać w nim obawę, osłabiać niezależność... To też niech to nas nie dziwi, że w wielu stanach amerykańskich sędziami państwowemi są ludzie średnich zdolności, niewykształceni, stojący niżej, nieraz o wiele niżej od adwokatów, którzy przed niemi bronią spraw“ [1]). A jednak, system ten, zdaniem Bryce'a, nie zrodził w Stanach Zjednoczonych całego tego zła, jakiego można się było po nim spodziewać; a to dla trzech przyczyn: jedna—to głęboka, nieledwie instynktowna cześć Anglosasów dla prawa i sądów, dwie inne posiadają w naszej kwestji szczególną doniosłość. Powagę i dostojeństwo trybunałów, złożonych z obieralnych sędziów, według Bryce'a, podtrzymuje poniekąd, z jednej strony, wpływ niepospolitej palestry, z drugiej, i to głównie — przykład sądów związkowych, których członków mianuje dożywotnio władza wykonawcza.

System terminowego obioru sędziów funkcjonuje też w spółczesnej Szwajcarji. Członków trybunału związkowego obiera zgromadzenie federalne, a i władze sądowe poszczególnych kantonów nieraz bywają obierane na czas ograniczony, przytym sposób wyborów bywa bardzo rozmaity. Panującym sposobem zdaje się być obiór przez ciało prawodawcze (Wielką Radę) czy to do sądu kantonalnego (najwyższa jurysdykcja kantonu) czy do sądów okręgowych. Często spotykamy i wybory ludowe, zwłaszcza do sądów okręgowych i na sędziów pokoju. Ale najkompetentniejsi prawnicy szwajcarscy, wielbiciele wszystkich wogóle swoich narodowych urządzeń, wygłosili nad tym systemem bardzo surowy wyrok.

Nieodwołalność sędziów [2]) wypływa, jakeśmy rzekli, z zasady rozdziału trzech władz, a przyjmują ją, chociaż z in-

---

[1]) *Bryce*, j. w. I, 485, przekł. franc. II, 130.

[2]) *Rüttiman*, j. w., § 312, 373: «Wychodzi z tego założenia, że niema obawy o nadużycie władzy przez sędziów, których lud obiera na krótki przeciąg czasu. Tę myśl, wypływającą z mylnego poglądu na czynność sędziego, ode-

nych powodów, nawet ci, którzy władzę sądową uważają za odłam wykonawczej. Nieodwołalność godzi się tak z mianowaniem sędziów przez władzę wykonawczą, jak i z obiorem ich przez lud, tylko że w tym ostatnim wypadku, wobec ograniczonego trwania pełnomocnictw nieodwołalność siłą rzeczy zostaje zredukowana do terminu urzędowania. W tym właśnie znaczeniu obwieściło ją prawo 16 sierpnia 1790 r. tudzież konstytucje 1791 i III r. [1]). Wówczas nieodwołalność miała dwojakie następstwa: popierała sędziego przeciwko władzy wakonawczej, która nie mogła go ani mianować, ani usunąć,—i popierała przeciw wyborcom, którzy również nie mogli odebrać pełnomocnictw wybrańcowi. Nieodwołalność głosiła jeszcze Konstytucja VIII roku, nadając pierwszemu konsulowi prawo mianowania sędziów (oprócz sędziów pokoju i kasacyjnych) „bez prawa odwoływania ich“ [2]). Ponieważ jednak konsul miał wybierać sędziów z listy zaufania, ustanowionej przez naród, więc art. 68 konstytucji wysnuwał stąd słuszny wniosek: „Sędziowie, z wyjątkiem sędziów pokoju, piastować będą swe czynności przez całe życie, o ile nie będą skazani za przestępstwo służbowe *albo wykreślenie z list zawierających nazwiska obywateli—obieralnych*“. Owe listy miały być rewidowane co

---

pchnie każdy, kto swą instytucję uważa za smutny błąd ducha demokratycznego. Właśnie w Szwajcarji zdarzało się, że zwycięska większość, obierając nowy personel wyższego sądu kantonalnego, miała na względzie pewien określony proces kryminalny. Mniemanie, że sędziowie powinni obejmować swe czynności dożywotnio, zdaje się, zyskuje coraz większą popularność; ob. Kloti, *Die Proportionalwahl*, str. 235. „Das Richteramt soll ein Lebensberuf sein.“

[1]) Tyt. II, art. 3: „Urzędnicy, pełniący obowiązki prokuratury, będą mianowani przez króla dożywotnio; usuwać ich, podobnie jak sędziów, można będzie tylko za przestępstwo służebne na mocy wyroku, formalnie wydanego przez kompetentnych sędziów.“

[2]) Konstytucja 1791, tyt. III, r. V, art. 2: „Złożyć ich z urzędu można nie inaczej, jak za przestępstwo służbowe na mocy wyroku sądowego, a zawiesić w urzędowaniu—w razie ścigania sądowego.“ Taż konstytucja III r., art. 206. Zupełnie fałszywą terminologją posługiwała się poprawka, chwilowo przyjęta przez Izbę deputowanych dnia 10 czerwca 1882 roku, zredagowana, jak na

3 lata (art. 11 — 12). Wyborcy zatym mieli jakgdyby możność odwołania pośredniego. Ale od chwili wprowadzenia dożywotniego konsulatu to odstępstwo od zasady znikło wraz ze sztucznym systemem list powyższych i nigdy nie znalazło zastosowania. Tymczasem pierwsze cesarstwo użyło tego za pretekst do zawieszenia a nawet faktycznego zniesienia nieodwołalności. Senatus consultum 12 października 1807 r. oznajmiło, że ponieważ art. 68 konstytucji nie był wykonywany, przeto należy go koniecznie zastąpić równoważnemi rękojmiami w celu naprawy faktów przeszłości i uregulowania przyszłych. „Dla przeszłości," t. j. odnośnie do dawniej mianowanych sędziów umyślnie wyznaczona komisja miała „dochodzić, którzy z nich okazali nieudolność, złe sprawowanie i uchybienia, nie licujące z godnością urzędu," przytym, cesarz zastrzegał sobie prawo ostatecznej decyzji co do zatrzymania, lub oddalenia wymienionych w sprawozdaniu komisji sędziów." Na przyszłość postanowiono (art. I), że „dyplomy, mianujące sędziów dożywotniemi, będą im udzielane nie wcześniej, jak po 5 latach służby, jeżeli po ich upływie Jego Cesarska Mość uzna ich za godnych zatrzymania na urzędzie. W rzeczywistości owych dyplomów wcale nie rozdawano, jak o tym świadczy art. 51 aktu dodatkowego. Ten ostatni bądź co bądź ostatecznie i bezzwłocznie usankcjonował nieodwołalność sędziów. Przykład dała Karta 1814 r., zapowiadając nieod-

---

stępuje: „Nieodwołalność zostaje zniesiona." „Sędziowie są obieralni." Nieodwołalność nie znaczy bynajmniej, że urząd nadaje się dożywotnio, i najzupełniej daje się pogodzić z systemem elekcyjnym.

[1]) Patrz wyżej, str. 392.

[2]) „Koniecznie należy uzupełnić ten przepis prawodawczy; na przyszłość zaś trzeba koniecznie, aby przed nieodwołalnym zamianowaniem sędziów sprawiedliwość J. C. Mości była doskonale poinformowana o ich uzdolnieniu, wiedzy i moralności."

[3]) „Cesarz mianuje wszystkich sędziów. Sędziowie są nieusuwalni i dożywotni od chwili nominacji... Obecni sędziowie, zamianowani przez cesarza na mocy senatusconsultum 12 paźd. 1807 r., których on uzna za właściwe zatrzymać, otrzymają dożywotnie dyplomy przed 13 stycznia."

wołalność w art. 57: „Sędziowie, zamianowani przez króla, są nieodwołalni. Ale rozumiano ów tekst w ten sposób, jakoby osłaniał tylko sędziów, mających nominację od króla, a nie tych, którym dało ją cesarstwo. Wcielona do Karty zrewidowanej 1830 r. (art. 49, 50) i do Konstytucji 1848 r. (art. 87), zasada nieodwołalności nie znalazła formalnego wyrazu w Konstytucji 1852 r., pomimo że wspominała o niej poprzedzająca ustawę odezwa do narodu francuskiego. Znów formułuje ją Konstytucja 21 maja 1870 r. (art. 15) – i znów pomijają milczeniem Ustawy konstytucyjne 1875 r. Wszelako i po uchwaleniu tych ustaw nieodwołalność sędziów pozostała przewodnią zasadą francuskiego prawa publicznego i gwarancją poszanowania praw jednostki, o których mowa będzie dalej; pochodzi to bądź stąd, że owe zasady, utrwalone przez starodawny zwyczaj, uchodzą za idee dominujące w prawie francuskim i niepotrzebujące prawodawczego sformułowania, bądź stąd, że według powszechnego przekonania uświęcające je przepisy ostatnich konstytucji zachowały moc obowiązującą, pomimo że straciły charakter konstytucyjny [1]). W każdym razie, odtąd miały one już tylko znaczenie zwykłego prawa, i mogą być zmienione, lub cofnięte przez nowe ustawy. To też prawo 30 sierpnia 1883 r. (atr. 11 i 12) zawiesiło czasowo nieodwołalność w pewnych granicach. Pozatym nieodwołalność we prawodawstwie francuskim nie osłania bynajmniej całego personelu sądowniczego; dla rozmaitych powodów, w wyjaśnienie których nie mogę tutaj wchodzić. Nie rozciągnięto jej ani na prokuraturę, ani na sędziów pokoju, ani na sędziów Algieru i kolonji, ani nawet w gruncie rzeczy na członków rad biegłych (conseils des prud'hommes) [2]).

Nareszcie nieodwołalność nigdzie nie jest bezwzględną. Pierwsze ograniczenie dotyczące sędziów obieralnych

---

[1]) Podobne pojęcie służyło za punkt wyjścia Konstytucji 21 maja 1870 r., która tak się wyraża: „Nieodwołalność sędziów zostaje odwołana."

[2]) Garsonnet, *Traité de procédure civile* 2, §§ 116, 155, 163, 165, 185.

zawsze uznawane było we Francji; zostało ono wprowadzone do praw Rewolucji, działało niegdyś i w epoce starych rządów względem sędziów, posiadających urzędy, jakby na własność: jeżeli wykroczenie sędziego przeciw włożonym nań obowiązkom jest dość ciężkie, by stanowić przestępstwo służbowe (obecnie przewidziane przez liczne artykuły Kodeksu Karnego, 121 i nast, 166 i nast.), to wyrok potępiający za nie niechybnie ciągnie za sobą złożenie sędziego z urzędu. Lecz nie dość na tym. Nawet, jeżeli sędzia nie popełni przestępstwa ani wykroczenia służbowego, nie może on bezkarnie uczestniczyć w czynnym oporze, stawać w otwartej opozycji przeciw konstytucji i rządowi krajowemu. Anglicy, jakeśmy widzieli, pozostawili władzy prawodawczej możności żądania usunięcia sędziów na wypadek, gdyby sprawdzić się miały takie krańcowe przypuszczenia [1]). We Francji prawo powierzyło władzy wykonawczej pieczę około ścigania winnych takiego postępowania. Wszyscy sędziowie znajdują się pod dozorem wielkiego pieczętarza, który może im czynić uwagi i żądać od nich wyjaśnień [2]). Ale za swe wykroczenia służbowe, do których prawo przyrównywa niektóre postępki polityczne, sędzia może być ukarany w drodze dyscyplinarnej zawieszeniem w urzędowaniu, lub dymisją, nie inaczej, jak na mocy wyroku połączonych izb sądu kasacyjnego, działającego w charakterze najwyższej rady sądowej [3]). Toż instytucja i z zachowaniem tych samych form może wbrew woli sędziego przenieść go na inne stanowisko. Za swe decyzje i wyroki sędziowie zgodnie z rozwiniętemi powyżej regułami na ogół nie są odpowiedzialni [4]); i to nawet wtedy, gdy wyroki zostają uchylone lub skasowane na skutek właściwie wdrożonych i skierowanych skarg. Zasada to przestaje działać w niewielu tylko wypadkach, głównie zaś wtedy, gdy stro-

---

[1]) Patrz wyżej, str. 354. [2]) Prawo 30 sierpnia 1883 r. art. 16.
[3]) Prawo 30 sierpnia 1883 r., art. 13, 15.
[4]) Patrz wyżej, str. 353.

ny zdołają udowodnić podstęp ze strony sędziego, albo ważną pomyłkę. Kodeks postępowania cywilnego (art. 505 i nast.) pozwala im wtedy wszcząć przeciw sędziemu akcję prywatną (*la prise a partie*).

Widzieliśmy, że wybór sędziów zawodowych, czas trwania ich urzędowania i nieodwołalność tak w teorji jak w praktyce budzą liczne trudności. Słabną one jednak znacznie i niemal znikają tam, gdzie działa instytucja przysięgłych: chociaż bowiem potrzebni są sędziowie-specjaliści do przewodniczenia i kierownictwa na posiedzeniach przysięgłych tudzież do wprowadzania w czyn werdyktów, osobista ich władza znika prawie zupełnie; że zaś liczba ich może tu ulec zmniejszeniu, więc i wybór we wszystkich systemach staje się łatwiejszy. Monteskjusz doskonale to zrozumiał, gdy mówił, że władza sądowa staje się niemal niczym [1]), a Siéyès, gdy pisał w r. 1789: „Z pewnością byłoby błędem przypisywać wszystko, co jest dobrego w Anglji, działaniu samej konstytucji. Istnieje tam widocznie prawo, więcej warte od samej konstytucji. Mówię o sądzie przysięgłych, prawdziwej rękojmi wolności osobistej we wszystkich krajach, gdziekolwiek ludzie jej zapragną. Ta metoda wymiaru sprawiedliwości jest jedyną, zabezpieczającą od nadużyć władzy sędziowskiej, tak częstych i strasznych, ilekroć oskarżony nie jest sądzony przez równych sobie. Skoro istnieje sąd przysięgłych, aby być wolnym, nie potrzeba niczego więcej, tylko zabezpieczenia przeciw bezprawnym zarządzeniom władzy ministerjalnej“ [2]). Wreszcie, pewien spółczesny pisarz szwajcarski, którego surowe słowa o sędziach z wyboru w kraju ojczystym wyżej przytoczyłem, znajduje środek na nadużycia w rozległym zastosowaniu *jury* zarówno do spraw karnych, jak i cywilnych [3]).

---

[1]) j. w. str. 100, 101. [2]) Patrz wyżej, str. 410, ods. 5.

[3]) Rüttiman, § 312, I, 376: „Rozciągnięcie jury na wszystkie ważniejsze sprawy cywilne i karne pozwoliłoby zaspokoić wszelkie potrzeby zarówno w Związku jak i w kantonach przy udziale niewielkiej liczby sędziów, którzy

Nie znaczy to, że jury, jak niekiedy mówią, polega na zastosowaniu rządów bezpośrednich w dziedzinie sądownictwa; aby tak było w istocie, musiałby uczestniczyć w sądzeniu spraw cały ogół obywateli. Nawet przypuściwszy, że naród, wprowadzając sąd przysięgłych, deleguje swą władzę —kilku obywatelom, wybranym przez losowanie, mielibyśmy do czynienia z systemem przedstawicielskim. Tu jednak i tego nie bywa. Przysięgli, jak i sądownicy czerpią swe pełnomocnictwa z mocy samego prawa; tylko, że prawo upoważnia ich do wydania wyroku w jednej danej sprawie; wraz z wydaniem wyroku misja ich i władza ustają. Sposób wyznaczania przysięgłych jest też całkiem odrębny. Prawo poleca pewnym urzędnikom sporządzić listy osób, posiadających żądane kwalifikacje. Z tych list przez losowanie albo wybór stron, bądź wreszcie za pomocą losowania, skombinowanego z usuwaniem przez strony, otrzymuje się nazwiska przysięgłych, którzy mają sądzić daną sprawę. Wyższość sądu przysięgłych polega na tym, że są najniezależniejszemi sędziami ze wszystkich, jakich można sobie wyobrazić. Jako sędziowie w ciągu jednego dnia, jednej godziny sprawują swój urząd, nie goniąc za zaszczytami; nie mają czego się obawiać ani spodziewać, ani od władzy wykonawczej, ani od ludu. Prości obywatale, którzy nie dziś—to jutro wrócą na dawne miejsce, odczują żywo całą potęgę praw jednostki, i poczucie to lepiej niż przysięga, od której biorą swą nazwę, uczyni z nich wiernych tłumaczy sprawiedliwości.

To też instytucja przysięgłych samorodnie rozwijała się i ustalała w nader niepodobnych do siebie środowiskach. Od najdawniejszych czasów funkcjonowała ona w Rzymie (*judex unus, arbiter, recuperatores*) w procesach cywilnych, a pod postacią t. zw. *quaestionus perpetuae* była stosowana i do spraw karnych. W obu tych dziedzinach rozwinęła

---

wówczas mogliby pobierać należyte wynagrodzenie i zająć całkiem niezależne stanowisko."

się w Anglji, przybierając nową, oryginalną szatę [1]). Stamtąd rozszerzyła się po całym cywilizowanym świecie, ale tylko w zastosowaniu do sądownictwa karnego. Bo też jury obok niezaprzeczonych zalet przedstawia i słabe strony. Przedewszystkim, nakłada ono na obywateli obowiązek, który przy zbyt szerokim stosowaniu sądu przysięgłych może stać się nader uciążliwym i dyskretować samą instytucję. Z drugiej strony, przysięgli, zdolni do rozstrzygania według wskazówek rozumu zagadnień faktu, o ile system dowodów nie zawiera nic sztucznego i krępującego, — przeciwnie, są z natury zupełnie niezdatni do rozwiązywania kwestji prawnych, wymagających wiedzy technicznej i specjalnego wykształcenia. Wskutek tego, udział przysięgłych musi zamknąć się w obrębie spraw kryminalnych, gdyż tam zazwyczaj bardzo łatwo bywa oddzielić fakt od prawa i następnie oddać przysięgłym do rozpatrzenia stronę faktyczną, sędziom zaś — stronę prawną; przytym, przeważna część współczesnych systemów procedury karnej uznała teorję dowodów moralnych, która ostatecznie odwołuje się do sumienia i wewnętrznego przekonania sędziego [2]). Przysięgłym nieraz zapewne wypadnie rozstrzygać rzeczywiście zawiłe kwestje prawne i zazwyczaj będą się liczyli z możliwemi następstwami swego skazującego werdyktu; można więc obawiać się, że będą wykrzywiali zastosowanie przepisów karnych. Ale tę niedogodność poczęści wynagradza pewność, że podobne zboczenia, powtarzając się często, niechybnie przyczynią się do nadania prawu bardziej humanitarnego charakteru i sharmonizowania go z sumieniem społecznym. Sąd przysięgłych wtedy chyba przestałby być najlepszym orężem represji karnej, gdyby mu kazano funkcjonować w środowisku wzburzonym i rozkładającym się; bo niepodobna spodziewać się po zwykłych

---

[1]) Brunner, *Die Enstehung der Schwurgerichte*;—Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, 317 i nast.

[2]) Esmein, *tamże* 226 i nast., 343 i nast.

obywatelach takiego hartu ducha, jak po sędziach-urzędnikach. Naodwrót, w dziedzinie cywilnej dla sądu przysięgłych niemasz miejsca, bo oddzielenie zagadnień faktycznych od prawnych, zazwyczaj nierozerwalnie ze sobą spojonych staje się tutaj niemal niepodobieństwem. Weźmy, jako przykład interpretację umowy albo chociażby jakiegoś aktu piśmiennego. W dodatku niema ani jednego nowoczesnego prawodawstwa, któreby nie wprowadzało do procedury cywilnej systemu *dowodów prawnych* (preuves légales) w tym przynajmniej znaczeniu, że pewne sposoby dowodzenia mają miejsce jedynie w niektórych określonych wypadkach [1]).

Rozgraniczenie, według którego jury ma być stosowane tylko do spraw karnych, wprowadziła pierwsza Konstytuanta z zupełną świadomością rzeczy, po długich, namiętnych rozprawach, które, jak wiele innych ówczesnych debatów, całkowicie, zdaje się, wyczerpały kwestję [2]). Decyzja, jaką przyjęło zgromadzenie, pozostała we Francji ostateczną, i w tym względzie inne europejskie narody, adoptując później instytucję przysięgłych, szły za przykładem Francji i wprowadzały ją tylko do sądownictwa karnego. W dziedzinie cywilnej, jury miało powodzenie tylko w niektórych szczególnych środowiskach i to dzięki wyjątkowym okolicznościom. Mogło ono dawać świetne wyniki w starożytnym Rzymie, bo tam przysięgłych dostaczała niemal wyłącznie prawdziwa arystokracja, rozmiłowana w procesach i procedurach, której członkowie, przynajmniej

---

[1]) Tronchet na posiedzeniu 29 kwietnia 1790: «(Ten plan) jest niemożliwy już przez to samo, że zaleca wprowadzenie przysięgłych, którzyby orzekali tylko o samym fakcie, oderwanym od prawa; podział niewykonalny wobec właściwości spraw cywilnych we Francji i podstawowej zasady naszej jurysprudencji, niedopuszczającej w sprawach powyżej ceny 100 liwrów innych dowodów, jak tylko piśmienne.»

[2]) Posiedzenie 6 — 8 kwietnia, 28 — 30 kwietnia 170 r. Sprawa jury cywilnego wróciła na porządek dzienny w Konwencji podczas debatów najpierw nad konstytucją 1793 r., potym konstytucją r. III.; rozwiązanie pozostało jednakowe i rozprawa przeszła bez ożywienia.

dzięki praktyce, odbierali arcypoważne wykształcenie prawnicze. W Anglji instytucja działa z pożytkiem od wieków, ale to zależy przeważnie od wielkiego wpływu moralnego, jaki na przysięgłych wywierają przewodniczący im sędziowie, a ów wpływ moralny wspiera się na właściwych tym sądownikom zaletach i na zakorzenionym w głębi duszy angielskiej poszanowaniu dla prawa. W ten sposób sędziowie skutecznie dyktują przysięgłym zasady prawa, które ci mają stosować i trzymają ich w granicach, zakreślony przez istny system dowodów legalnych [1]). Zresztą Anglicy pod innym względem drogo opłacili wprowadzenie jury do spraw cywilnych. To stało się jedną z przyczyn, jakie wpłynęły na zachowanie i rozwój subtelnego i zawiłego systemu propozycji i replik powoda i pozwanego, systemu mającego za cel — sprowadzić całą sprawę do kilku prostych kwestji (issues). Z drugiej strony system angielski redukuje większą część wdrożonych procesów nawet rzeczowej natury do spraw o wynagrodzenie szkód i strat, o których przysięgli najlepiej mogli wyrokować. A jednak instytucja ta w naszych czasach widocznie chyli się do upadku: „Nawet w Anglji jury cywilne jest w zupełnym rozkładzie; w Najwyższym Sądzie londyńskim i w sądach hrabstw udział przysięgłych nie jest już konieczny; bywają przywoływani tylko na żądanie jednej ze stron. Zaś sąd apelacyjny zawsze sądzi bez ich udziału".

---

[1]) W zasadzie prawo angielskie uznaje wszystkie sposoby dowodzenia; ale w jakich warunkach dokument piśmienny lub zeznanie świadków ma starczyć za dowód w danej kwestji — to określają dokładne a drobiazgowe reguły prawne. Teorję dowodów formalnych lub oczywistości cechuje w prawie angielskim niezwykła subtelność. Posłuchajmy tylko, co mówi L. O. Pike j. w., str. 388: „Jury, którego głównym znamieniem było w starożytności to, że miało ono znać się na faktach, że miało się składać z sąsiadów, obeznanych ze sprawami w okolicy, w dzisiejszym oświetleniu orzeka o samych wnioskach (conclusions) bez uprzedzeń i przesądów stronniczych, według dowodów dopuszczanych zgodnie ze ścisłym przepisem prawa."

IV.

W Anglji wszelkie spory o zastosowanie ustawy i prawa rozstrzyga władza sądowa, zachowująca w ten sposób zupełną swą jedność. Istnieją, ma się rozumieć, i sądy wyjątkowe w tym znaczeniu, że kompetencja ich zamyka się w granicach pewnych spraw. Ale, ilekroć jakieś prawo, czy przepis może dać powód do sporu, ilekroć wszczyna się dochodzenie, sprawa toczy się w sądzie i zawsze w tych samych warunkach bez względu na to, czy chodzi o czyn urzędnika, czy o stosunek dwu osób prywatnych. Anglicy nie bali się przekazać sądowi do rozstrzygania spraw, dotyczących postępowania spraw administracyjnych, ile że te ograniczone są zasadami i przepisami prawnemi. Pomimo to państwo i jego prawa znajdują w Anglji skuteczną obronę przeciwko zamachom osób prywatnych. Tu dość zawiły system prawa angielskiego daje się ująć w dwa założenia:

1) W zasadzie przeciw państwu nie można wystąpić z powództwem, bo państwo pod względem prawnym zlewa się w jedno z koroną, a monarchy niemożna pozywać przed żaden sąd [1]). Jeżeli jedak okaże się, że korona nieprawnie, niesłusznie zatrzymuje w swym ręku własność osoby prywatnej, jeżeli łamie, lub niedopełnia umowy, zawartej w jej imieniu z osobą prywatną, ta ostatnia może odwołać się do łaski monarszej: może wystosować do króla prośbę, zwaną *petition of right*. Wtedy „król, powiadomiony przez głównego sekretarza stanu do spraw wewnętrznych, że jeden z poddanych podaje powody do akcji przeciw niej i przedstawia odpowiednią prośbę, każe nakreślić na prośbie wyrazy *fiat jus* „niech się dzieje prawo“, i spór w dalszym ciągu idzie zwykłą drogą, jak pomiędzy dwoma poddanemi. Ale tej drogi prawnej niemożna używać w razie występku albo niby-występku (*tort or wrong*), spełnionego

[1]) Ob. wyżej, str. 126.

przez koronę, albo przez działającego w imieniu korony jej sługę [1]). Wówczas stosuje się maksymę, że „król nie może postępować niesłusznie“ [2]). Państwo pozostaje na uboczu.

2) Żaden urzędnik czyli sługa korony (servant of the Crown) nie jest osobiście odpowiedzialny za swe czyny legalne; nie podlega też osobiście ściganiu z tytułu umów, w legalny sposób zawartych w imieniu państwa [3]). Lecz za postępki nieprawne, przeciwnie, w zasadzie odpowiadają osobiście i mogą być ścigani w drodze karnej lub cywilnej przed sądami, króre też wyrokują o słuszności lub bezprawności inkryminowanego postępku. Zasada ta niewiele zna wyjątków. Niektóre, dotyczące niższych urzędników, wymieniliśmy powyżej [4]); z pośród wyższych dostojników niektórzy również korzystają z tego przywileju. Należą tu sędziowie, bezwarunkowo nieodpowiedzialni z tytułu wyroków; w Anglji niema procedury podobnej do francuskiej *prise à partie* [5]); w tym samym położeniu są władze wojskowe względem swych podwładnych, oraz lord-namiestnik Irlandji [6]). Wreszcie angielska jurysprudencja pozwala też osobie prywatnej wszcząć sprawę przeciw urzędnikowi, aby wymóc na nim spełnienie obowiązku służbowego, — ale wtedy jedynie, gdy wyraźny przepis prawa, albo zwyczaj zobowiązuje go nietylko wobec korony, lecz i społeczeństwa [7]).

Podobny, a nawet jeszcze absolutniejszy system, gdyż nie uwzględniający dobitnych subtelności, właściwych angielskiemu prawu, znalazł nielicznych zwolenników we francuskiej Konstytuancie, gdy ta zajmowała się rekonstrukcją

---

[1]) Anson, j. w. II, 452. [2]) J. w., II, 453, por. wyż. 125, 126, ods.
[3]) J. w. II, 453. [4]) Por. wyżej, str. 126. ods. 1.
[5]) Anson, II, 454. [6]) *Tamże*, II, 352 i nast., 454 — 455.
[7]) Anson, II, 455; 457: „Kwestja do rozstrzygnięcia polega zawsze na tym, czy statut, albo prawo pospolite (common law) zobowiązuje sługę korony wobec niej tylko samej, czy i wobec społeczeństwa. Jeżeli i wobec społeczeństwa, to można go zmusić do spełnienia obowiązku za pomocę *mandamus*. Jeżeli tylko wobec korony, urzędnik odpowiada jedynie przed nią i przed parlamentem.“

całego sądownictwa [1]); Burke w swych *Rozmyślaniach o Rewolucji Francuskiej* miał bardzo za złe Zgromadzeniu, że go nie przyjęła [2]). Zgromadzenie odrzuciło ów projekt prawie jednomyślnie i wygłosiło wręcz przeciwną zasadę, która też zapanowała we francuskim prawie publicznym: *rozdział władz administracyjnej i sądowej.*

Wcielono tę zasadę do dekretu zasadniczego z d. 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art. 13): „Funkcje sądowe są odrębne i zawsze pozostaną oddzielone od funkcji administracyjnych. Sędziowie pod groźbą oskarżenia o nadużycie służbowe nie mogą w żaden sposób przeszkadzać działalności ciał administracyjnych, ani też pozywać przed swój

---

[1]) Chabroud na posiedzeniu 30 marca 1790 r.: „Władze municypalne i ciała administracyjne... powinny mieć prawo udzielania odpowiedzi na żądanie obywateli, (juridiction gracieuse); póty nie trzeba będzie urządzać trybunałów. Ale jak tylko powstaje spór między ludźmi prywatnemi, spotykają się niezgodne pretensje,—i taki proces nie podlega kompetencji władz administracyjnych, bo te nie stanowią sądu; a skoro niema powodu wyjmować ich z kompetencji trybunałów zwyczajnych, nie trzeba bezużytecznie tworzyć nowych sądów. Może kto powie, że zwyczajne sądy zdołałyby się wynieść na stanowisko cenzorów administracji i opierać się jej? Ja sądzę, że byłyby zmuszone stosować się do ogólnych przepisów, i gdyby od nich odstąpiły, skierowanoby je na drogę obowiązku za pomocą tych samych środków, któremi zmusza się je do posłuszeństwa prawu.“ Na posiedzeniu 16 sierpnia 1791 (*Archives j. w.* XXIX, 462), Durand de Maillane domaga się wydania osobnego dekretu, któryby głosił, że „zawsze wolno żądać sądownie wykonania praw od urządzeń administracyjnych i nawet od samego narodu.“ Obie cytaty ob. u Duguit, j. w., 106 i 111, który, zdaje się, pierwszy zwrócił na nie uwagę.

[2]) Wydanie paryskie 1829 r., str. 379: „Rzecz to ciekawa śledzić, z jaką starannością wyłączano instytuce administracyjne z pod juryzdykcji tych nowych trybunałów; tak więc ludzi, którzy więcej niż inni powinni podlegać władztwu prawa, całkowicie wyjmuje się z pod takowego. Kto ma do czynienia z groszem publicznym, tego najsurowiej należałoby trzymać w granicach obowiązku. Gdyby nie to, że waszym rzeczywistym zamiarem było zrobić z instytucji administracyjnych istne państewka udzielne, możnaby było przypuścić, że zaliczycie do spraw, godnych największej uwagi, założenie jakiegoś czcigodnego trybunału na wzór naszych dawnych parlamentów albo naszej *Ławy królewskiej;* władzy takiego trybunału podlegaliby wszyscy urzędnicy publiczni zarówno wtedy, gdy, oddalając się od prawa, mieliby poznać jego surowość.“

sąd urzędników administracji z powodu ich czynności.“ Równie wyraźnie wypowiedział tę samą myśl dekret 16 fructidor'a III roku [1]). Oba te zupełnie przejrzyste teksty wzbraniają sędziom, nietylko samowolnego wtrącania się do spraw administracyjnych, ale i ściśle sądowej interwencji, obudzonej przez procesy przeciw administracji.

Twórcy tego systemu niewątpliwie powodowali się względami, właściwemi ich położeniu i warunkom chwili. Mieli przed oczyma działalność dawnych parlamentów, które, uczestnicząc w prawach policji i administracji, tak często krępowały zarząd królewski, wszczynając sprawy przeciw jego urzędnikom. Przeczuwali przytym, że nowa administracja nie sprostowałaby trudnemu zadaniu, jakie włożyła na nią rewolucja, gdyby zwolennicy starych porządków i starych poglądów mogli ją ciągle nękać i paraliżować ściganiem sądowym przed trybunałami. Nawet w spokojnych czasach w kraju, gdzie niebrak lekkomyślnych głów, i każdemu otworem stoi droga do sądu, rola wystawionej na podobne napaści administracji stałaby się nadzwyczaj trudną [2]). System, którego trzyma się Anglja znajduje miarkującą przeciwwagę nietylko w poważnym charakterze narodu, ale więcej jeszcze w niezaprzeczonej drożyznie wymiaru sprawiedliwości: znaczne sumy musi wydatkować ten, kto chce wszcząć i prowadzić taką sprawę przed sądem angielskim. System zatym francuski ma

---

[1]) „Konwencja narodowa, wysłuchawszy zdania swego komitetu finansów ogłasza za nieważne wszelkie zarządzenia i wyroki sądowe, wydane przez trybunały przeciwko członkom ciał administracyjnych i komitetów nadzorczych w sprawach, wynikłych z powodu zajęcia własności, ściągania podatków rewolucyjnych i innych aktów administracyjnych, przedsięwziętych przez powyższe władze celem wykonania praw i uchwał obecnych przedstawicieli ludu, jak niemniej w sprawach o zwrot pieniędzy i dóbr przelanych do skarbu. Wznowiony zostaje pod groźbą kary rozpatrywania przez sądy wszelkich spraw administracyjnych; wolno tylko osobom, zakładającym rekurs, czynić starania w obronie swych praw przed komitetem finansów.“

[2]) Laferrière, *Traité de la juridiction administratives et des recours contentieux*, wyd. II, t. I, str. 12.

za sobą bardzo ważne praktyczne względy; dowodem to, iż analogiczne zasady przyjęła i zastosowała w naszych czasach cała niemal pozostała Europa [1]). Ale ustawodawcy 1789 roku, którzy je wprowadzili we Francji, utrzymywali nadto, iż takowe harmonizują jaknajlepiej z zasadą podziału władz, a nawet z teorją trzech władz. Twierdzili, że władza sądowa oprócz stosowania prawa karnego obejmuje tylko juryzdykcję cywilną w właściwym znaczeniu wyrazu, t. j. sąd w sprawach między ludźmi prywatnemi o prywatne interesy. Przeciwnie, administracja publiczna i spory administracyjne leżą w zakresie władzy wykonawczej. „Należy rozróżniać—mówił Duport 29 marca 1790 r.—dwa rodzaje praw—prawa polityczne i prawa cywilne: pierwsze obejmują stosunek jednostek do społeczeństwa, albo wzajemne stosunki instytucji politycznych; drugie określają prywatne stosunki jednostki do jednostki. Dla stosowania tych to ostatnich praw wyłącznie i umyślnie ustanawia się sędziów. Wykonywania zaś praw politycznych nigdy nie można powierzać pieczy sędziów, nie narażając na niebezpieczeństwo publicznej i prywatnej wolności... Tak więc, czy zechcemy badać tę kwestję w związku z jej znaczeniem dla swobody, czy tylko z punktu widzenia potrzeb dobrego wymiaru sprawiedliwości, wypadnie zakazać sędziom wszelkiej funkcji publicznej; na nich należy tylko włożyć obowiązek rozstrzygania sporów między obywatelami“ [3]). Taką też była, zdaje się, myśl mistrza, który

---

[1]) Demenniers na posiedzeniu 16 sierpnia 1791 (*Archives* XXIX, 462): «Do trybunału udawaliby się wszyscy obywatele ze skargami na niewykonanie pewnych przepisów administracych. Wtedy włożonoby na trybunały obowiązek rozpoznawania spraw, któreście wyraźnie wyjęli z pod ich władzy.» W r. 1842 wypowiedział tę samą myśl w uroczystej mowie pierwszy prezes izby obrachunkowej (*Moniteur* d. 19 kwietnia 1842): „Jak i każdy z was i my jesteśmy przekonani, że działalność administracji stałaby się niemożliwą od chwili, kiedy sąd mógłby wezwać ją przed swe kratki czy to w osobie jej agientów czy w postaci jej rozporządzeń.»

[2]) Laferrière, *j. w.*, I, 26—850.

[3]) *Archives*, XII, 408 i nast. — Por. Duguit, j. w., 70 i nast. 107 i nast.

natchnął członków Konstytuanty. Bo też Monteskjusz z początku nazywa władzę sądową *władzą wykonawczą nad sprawami, zależnemi od prawa cywilnego* (la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil) i powiada, że przez nią monarcha lub sędzia *karze za zbrodnie* lub sądzi spory osób prywatnych [1]), a w dalszym ciągu, mówiąc o władzy sądowej, zawsze ma na myśli tylko jurysdycją cywilną albo karną. Niektórzy późniejsi autorowie, zachowując ten pogląd, znacznie go jednak zmodyfikowali: z juryzdykcji administracyjnej robią oni jakiś pas pośredni między właściwą administracją i wymiarem sprawiedliwości. „Pomiędzy władzą wykonawczą a sądową, mówi Laferrière, istnieje zadanie natury mieszanej, zadanie polegające na sądzeniu sporów administracyjnych. Mieszany charakter ma ono z dwojakiego punktu widzenia; najpierw, ponieważ agient administracji z natury swych funkcji nieraz musi polegać na własnym uznaniu w kwestjach, dotyczących bądź prawa, bądź faktu; inaczej działalności jego przy lada opozycji groziłoby sparalizowanie. Stąd wniosek, że w samym takcie rządzenia tkwi niezbędne prawo decyzji. Powtóre, ponieważ to prawo decyzji, nieodłączne od czynności administracyjnych i przywiązana doń siła egzekucyjna wtedy tylko mogą być stosowane względem obywateli bez pogwałcenia sprawiedliwości, jeżeli ci mogą zaskarżać je przed wyższą, bezstronniejszą władzą, bardziej dostępną dla form sporu sądowego“ [2]). Uczony autor wykłada dalej, jakie powody kazały we Francji powierzyć tę pośrednią dziedzinę nie sądownictwu, a administracji [3]). Pogląd Leferrière'a wydaje mi się bardzo subtelnym i ścisłym. Zda-

---

[1]) *j. w.* ks. XI, roz. VI.

[2]) *j. w.*, str. 11, 12.

[3]) *Tamże* str. 12: „We Francji zcentralizowany ustrój kraju, doniosłość usług, powierzanych administracji, wynikająca z nich odpowiedzialność zdawałaby się nie dopuszczać kontroli ciał sądowniczych. To też powierzanie sporów administracyjnych władzy administracyjnej albo specjalnym juryzdykcjom uznawano od r. 1789 za normalne zastosowanie rozdziału władz.“

niem moim jednak z faktycznych danych wynika, że od czasu rewolucji prawodawstwo francuskie, nie zrywając z wygłoszoną przez nią zasadą, przeżyło znamienną ewolucję, która i w jurysprudencji znalazła odbicie. Wprawdzie spory z administracją przeważnie zostały poza granicą kompetencji; sądowej zawsze atoli zdradzały one tendencję do zorganizowania się w formach sądowych i przechodziły z rąk właściwej administracji w ręce *sądów administracyjnych*, urządzonych i działających prawie tak samo, jak zwyczajne trybunały.

Zgromadzenie Ustawodawcze dekretem 6—11 września 1790 r. (art. 1, 3—6) oddało spory z administracją samym ciałom administracyjnym—zarządom (Directoires) okręgowym i departamentowym; te ostatnie wyrokowały zawsze w ostatniej instancji. Konstytucja 22 Frimaire'a VIII r. wprowadziła do tego systemu głęboką zmianę, tworząc radę państwa (art. 52) „mającą rozstrzygać pod kierownictwem konsulów wszelkie trudności, jakie powstają w sprawach administracyjnych"; równało się to założeniu najwyższego sądu juryzdykcji administracyjnej. Prawo 28 pluviôse'a roku VIII wykończyło tę organizację, urządzając we wszystkich departamentach rady prefektur, którym też w znacznej mierze powierzono wzmiankowane sprawy. Nakoniec, prawo 16 września 1807 r., wznawiając izbę obrachunkową (Cour de Comptes), zorganizowało w formie nawskroś sądowej juryzdykcję nad osobami, zdającemi rachunki; członkowie izby rachunkowej byli nawet mianowani dożywotnio. Rada państwa i rady prefektur miały naturalnie nietylko administracyjno-sądowe funkcje, ale i często administracyjne; w czynnej zato administracji nie biorą żadnego udziału, wskutek czego akcja administracyjna przeważnie była oddzielona od juryzdykcji. Naturalnie i członkowie właściwej administracji, jako to: merowie, podprefekci, ministrowie zachowali i poniekąd zachowują dotąd pewne sądowe atrybucje; ale postępy prawodawstwa zamknęły te atrybucje (z wyjątkiem ministerjalnych) w bardzo

ciasnych granicach [1]). Wskutek tej samej ewolucji idej i urządzeń najpoważniejsi prawnicy biorą dziś rozbrat z panującym i klasycznym niegdyś poglądem, jakoby ministrowie mieli być najpierwszą instancją w sporach administracyjnych; nadaje się im prawo sądzenia już tylko w wyjątkowych wypadkach, wyraźnie przewidzianych przez ustawy. Co prawda, w całym tym systemie przez długi czas panowała następująca zasada przewodnia: „juryzdykcja administracyjna należy do administracji", w tym znaczeniu, że Rada Państwa, mająca wyrokować w sporach administracyjnych bądź jako pierwsza i ostatnia instancja, bądź jako najwyższy sąd apelacyjny lub kasacyjny nie mogła decydować osobiście i samodzielnie. Rada funkcjonowała według zasad „justice retenue"; wyroki jej w sporach administracyjnych otrzymywały moc i siłę obowiązującą dopiero po otrzymaniu formy dekretu władzy wykonawczej. Konstytucja 1848 r., nadając radzie władzę niezależną, chwilowo tylko przerwała wątek tej tradycji; wrócono do niej w r. 1852, Art. 9 ustawy 24 maja 1872 r. zniósł ową tradycję ostatecznie, stanowiąc, że Rada Państwa decyduje w najwyższej instancji w sprawach, wynikłych ze skarg apelacyjnych na administrację i próśb o skasowanie rozporządzeń różnych organów administracyjnych, wydanych z nadużyciem władzy".

Przeobrażenie to zapewne posunie się jeszcze dalej i zakończy się na zupełnym oddzieleniu administracyi czynnej od sądownictwa administracyjnego. Gdy to nastąpi trzeba będzie uznać, że sądy administracyjne, złożone ze starannie dobranych sędziów, znających się na zarządzie, są w praktyce oddzielone od władzy wykonawczej, a przedstawiają taką faktyczną kompetencję, jaka gdzieindziej nie zna sobie równej. Dadzą one osobom prywatnym taką samą rękojmię sprawiedliwych wyroków w sporach z administra-

---

[1]) Ducrocq, j. w. II, §§ 504, 557, 726—731.

[2]) Laferrière, j. w. I, str. 400 i nast.

cją, jaką rokowałaby prawna kompetencja trybunałów sądowych. Tylko, że brakowałoby im napozór jednej jeszcze gwarancji—nieusuwalności, którą nie cieszą się członkowie przeważnej części juryzdykcji administracyjnych. Ale usuwalność jest, zdaje się, tutaj uprawnioną rezerwą na korzyść rządu, który wobec panowania swobody dyskusji uciekałby się do korzystania z niej w najważniejszych tylko razach i najbardziej usprawiedliwionych. Z drugiej strony ponieważ sądy administracyjne prawnie wchodzą w zakres władzy wykonawczej i administracyjnej; mogą one w razie nieprawidłowości unieważniać nawet akty administracji: na mocy zasady rozdziału władz—władza sądowa, gdy ją uznamy za odrębną i kompetentną potemu, nie mogłaby kasować i znosić aktów władzy wykonawczej. Mogłaby najwyżej w braku sankcji karnej skazywać administrację na wynagrodzenie strat, które ta ostatnia spowodowała.

Wreszcie zasada, wyznaczająca sądom administracyjnym wyłączną kompetencję do sądzenia aktów administracji, nie jest bezwzględna. Prawodawstwo, a więcej jeszcze nauka prawa znacznie ścieśniły jego zakres, udzielając kompetencji nad działalnością trybunału sądowego. Tutaj atoli dotykam kwestji, całkowicie należącej już nie do prawa konstytucyjnego, a do administracyjnego: odsyłam więc czytelnika do dzieł, specjalnie temu prawu poświęconych [1]).

V.

Na zasadę rozdziału władz należy spojrzeć również z punktu widzenia wzajemnych stosunków władzy sądowej i prawodawczej. Tu prowadzi ona do trzech głównie konsekwencji.

1) Władza prawodawcza winna szanować uchwały władzy sądowej. Nietylko nie może ona kasować i zmie-

---

[1]) Laferrière, j. w., ks. III.

niać wydanego wyroku, ale nawet powinna się wstrzymać od krytyki i roztrząsania tegoż. Doktryna ta jest uznawana powszechnie i nieraz bywa stwierdzana na posiedzeniach parlamentu francuskiego [1]). Należy wszakże zauważyć, że druga jej część każe się domyślać uznania rozdziału władz sądowej i wykonawczej, bo przy rządach parlamentarnych Izby mają prawo rozstrząsać i krytykować wszystkie czynności władzy wykonawczej.

2) Dekret 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art. 12) stanowi, że sądy „nie mogą wydawać przepisów, lecz mają się zwracać do ciała prawodawczego, ilekroć uznają za konieczną interpretację praw istniejących albo wydanie nowych." Kodeks cywilny jeszcze dobitniej powtórzył ten zakaz w art. 5:

„Zabrania się sędziom stanowić jakiekolwiek rozporządzenia i przepisy natury ogólnej w sprawach podlegających ich kompetencji." Nieraz da się słyszeć, że taki wniosek wypływa z zasady rozdziału władz, gdyż podobne regulaminy czyniłyby ujmę władzy prawodawczej. Zgromadzenie ustawodawcze, notując powyższy artykuł, z pewnością miało na myśli uchwały regulaminowe parlamentów i sądów najwyższych, na które w epoce starych rządów patrzano, jako na prowizoryczne, uzupełniające prawodawstwo [2]); konstytuanta chciała zapobiec zlaniu się władzy

---

[1]) Patrz posiedzenie izby deputowanych d. 6 kwietnia 1895 (*Journal officiel* z d. 7, str. 1222), następujący ustęp mowy Gauthiera (de Clagny): „Zasada podziału władz nie pozwala mi rozstrząsać z tej mównicy uchwały sądowej." Tymczasem na posiedzeniu 30 marca 1898 Izba deputowanych uchwaliła wnioski za sprawozdania komisji śledczej w sprawie panamskiej, wyrażającego naganę kilku sędziom. Ale nawet wtedy, gdy zadawano taki cios zasadzie rozdziału, nie zapomniano jej wygłosić. Bo oto co mówił wielki pieczętarz (*Journal officiel* z d. 31 marca, Izba deputowanych str. 1482): «Nie mam zamiaru, jak to zresztą zrozumiecie, wszczynać na tej trybunie nieco spóźnionej rozprawy nad rozdziałem władz. Mógłbym, a może powinienbym przypomnieć wam, że Izba nie powinna sądzić sędziów, jak to przed chwilą uznał tu szanowny pan Viviani.

[2]) Esmein, *Histoire du droit francais*, j. w., str. 530.

prawodawczej z sądową [1]). Ale, prawdę powiedziawszy, władza normująca nie należy wcale koniecznie do sfery prawodawczej, i regulamin nie jest jeszcze prawem. Wszak regulamin to tylko przepis, mający jeno zapewnić wykonywanie prawa za pomocą uzupełniania jego szczegółów; ale przepis taki nie może zmienić, zmodyfikować ani litery, ani ducha prawa [2]). To też władza regulująca wcale nie należy wyłącznie ani naturalnie do władzy prawodawczej. Natura rzeczy każe ją właśnie powierzać organom wykonawczym, gdyż ona to, mając sobie poleconą pieczę o wykonywaniu praw, najlepiej przez to może je uzupełniać. Francuskie prawo publiczne nadaje ją w różnym stosunku prezydentowi Rzeczypospolitej, prefektom, merom. Mogłoby bez uszczerbku dla ogólnych zasad nadać tę władzę i sądom. Jeżeli zaś przeciwnie odmówiło im takowego, wpłynął nato najpierw duch reakcji przeciw praktykom dawnych parlamentów. Ale tenże zakaz godzi się bardzo szczęśliwie z opiekuńczą regułą, zaszczepioną we francuskim prawie publicznym, upoważniającą sądy, gdy mają karać wykroczenia przeciw regulaminom, do badania, czy regulaminy (natury, zresztą, administracyjnej [3]) zostały „wydane legalnie“ [4]). Tutaj więc zachodzi wyjątek z ogólnej

---

[1]) Duport, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judicaire.* „Jeżeli do ludzi, na których włożony jest obowiązek wymiaru sprawiedliwości, należą nadto funkcje polityczne, jeżeli mają prawo żądać wykonania przepisów i wydawać stosowne rozporządzenia z własnej inicjatywy; jeżeli mogą układać regulaminy, stanowić prawa, obowiązujące obywateli; jeżeli mają prawo wstrzymywać wykonywanie ustaw, albo brać udział w ich powstawaniu, następuje tedy istna mieszanina idei i władz.“

[2]) Hancke, *Bodin*, str. 51. Laferrière (*j. w.* I, 11), widzi tu jedną z owych sfer pośrednich, o których już mówiłem. „Pomiędzy władzą prawodawczą i wykonawczą istnieje atrybucja pośrednia, polegająca na układaniu regulaminów, stanowieniu drugorzędnych przepisów, niezbędnych do zastosowania praw; zdolność ta będzie nadana prawodawcy lub rządowi, albo też dzieli się między niemi na różne sposoby, zależnie od tego, czy ogólna konstytucja państwa zmierza głównie do przewagi parlamentu czy też władzy wykonawczej.“

[3]) Code Pénal, art. 471, n° 15. [4]) Laferrière, , I, *j. w.* 481 i nast.

zasady rozdziału. Władza sądowa, występująca w charakterze instytucji nadzorczej, kontrolującej administrację, sama nie może wydawać regulaminów.

3) Władza sądowa, jako odrębna od prawodawczej nie może unieważniać aktów tej ostatniej, t. j. praw, ani też przeszkadzać ich działaniu. Czy jednak nie należy pójść jeszcze dalej i powiedzieć, że władza sądowa nie może oceniać ważności, t. j. konstytucyjności prawa? Wniosek ten, jak zobaczymy dalej, odrzuciła amerykańska jurysprudencja a nawet, rzec można doktryna Anglosasów, którzy posiadają konstytucje, ograniczające zakres władzy prawodawczej. Naodwrót, we Francji i w wielu innych krajach europejskich zasada taka obowiązuje. W szczególności we Francji wytyczne zasady prawa publicznego, ugruntowane przez Zgromadzenia Rewolucji, nie pozostawiają w tym względzie żadnej wątpliwości. Konstytuanta jaknajwyraźniej powstaje przeciwko teorji, nadającej dawnym parlamentom prawa polityczne i upoważniającej je do sprawdzania legalności ustaw. Jaknajformalniej też odtrąciła takie i tym podobne uroszczenia. Dekret 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art. 11, 12) głosi, co następuje: „Sądy ani *bezpośrednio*, ani *pośrednio* nie mogą brać udziału w sprawowaniu władzy prawodawczej, ani też wstrzymywać lub zawieszać wykonania dekretów ciała prawodawczego, sankcjonowanych przez króla, — pod groźbą oskarżenia o nadużycia służbowe. Sądy winny wpisywać do osobnych rejestrów, nie dodając żadnych warunków i zastrzeżeń, komunikowane im prawa oraz ogłaszać takowe w przeciągu dni ośmiu."

ROZDZIAŁ IV.

Prawa osobiste.

Świat starożytny na najwyższym szczeblu swej cywilizacji uznawał bez zastrzeżeń wszechmoc nieograniczoną

praw państwa [1]). Czy państwo przybierało postać republikańską czy monarchiczną, nie zmieniało to istoty rzeczy. Jednostka nigdy nie miała własnego prawa, któreby mogła przeciwstawić państwu [2]). Zasada ta, zupełnie prawie zatarła się w wiekach średnich, pod wpływem poglądów, jakie przynieśli ze sobą barbarzyńcy, a feudalna monarchja rozwinęła. Z drugiej strony zatarło się stopniowo samo pojęcie państwa oraz interesów publicznych. W senjorji, w tej formie władzy, będącej szczątkami dawnej władzy publicznej ujrzano przedewszystkim własność prywatną, której atrybucje i prawa mógł ograniczyć obyczaj. Z drugiej zaś strony, co ważniejsza, śród szlachty, rycerstwa feudalnego przynajmniej, rozwinęło się potężnie pojęcie praw osobistych. Dla pana feudalnego nie istniała w rzeczywistości na ziemi władza zwierzchnia; nie uznawał on innych obowiązków publicznych, jak te, które dobrowolnie na siebie przyjął w umowie, regulującej jego lenny stosunek do suzerena Żadna władza nie mogła go opodatkować; za sędziów uznawał tylko równych sobie współwasalów, zasiadających pod przewodem senjora, a nawet nie zawsze poddawał się raz już przyjętej juryzdykcji; korzystając bowiem w zasadzie z prawa wojny prywatnej, przekładał walkę orężną nad sądową obronę swych uroszczeń [3]). Ale z chwilą upadku i zaniku feudalizmu politycznego owo tak silne niegdyś poczucie praw osobistych zatarło się i zaginęło w cywilizowanych krajach zachodu, —z wyjątkiem może Anglosasów, u których pozostało dominującą cechą charakteru narodowego; lecz i ci podporządkowali prawo jednostki wymaganiom państwa zorganizowanego. W wielkich monarchjach stałego lądu, zwłaszcza we Francji, znów zapanowało pojęcie absolutnych praw państwa, uosobionego w monarsze z bo-

---

[1]) Por. wyżej, str. 29.

[2]) Hobbes, Leviathan, r. XXI, dobrze powiedział: «Itaque neque Atheniensis neque Romanus quisquam liber (a legibus erat) sed civitates eorumdem.»

[3]) Esmein, *Histoire* j. w. str. 244.

żej łaski. Bossuet w swej *Polityce wysnutej z słów Pisma Świętego* nie zna innych granic władzy zwierzchnika, prócz tych, które zakreśla religja: zwierzchnik nie może prawnie nakazać tego, czego zabrania Bóg [1]). Wprawdzie Bossuet potępia i odpycha czysty despotyzm, dla którego niema stałych praw, zwierzchnik zaś według swego widzimisię rozporządza swobodą i majątkiem poddanych, ale wystrzega się nazwać go bezwzględnie nieprawnym; widzi w nim tylko oznakę barbarzyństwa, a nie pogwałcenie pewnych praw [2]).

Powyższy jednak pogląd na absolutną władzę zwierzchnika nie wszyscy podzielali prawnicy, najmniej zaś ci, którzy usiłowali we Francji w XVI wieku wyjaśnić pojęcie zwierzchnictwa. Do ograniczenia, wypływającego z boskiego prawa i uświęconego przez religję, dodawali nowe, osnute na pojęciu prawa naturalnego. Zwierzchnik nie może rozporządzeniami ani prawodawstwem gwałcić prawa przyrodzonego, jak nie może gwałcić praw boskich — bo samo prawo przyrodzone uchodziło za instytucję boską. Stąd wynikało, że król powinien szanować uczciwe umowy poddanych i własność prywatną. Taką dokrynę głosił między innymi Bodin [3]). Wreszcie niektórzy dawni prawnicy francuscy dodawali, że władza zwierzchnia króla jest

---

[1]) Ks. VI, art. 2, propozycja druga.

[2]) Ks. VIII, art. 2, propozycja pierwsza: „Otóż to nazywa się władzą samowolną. Nie będę badał, czy jest ona prawną czy bezprawną. Są ludy i wielkie cesarstwa, które na niej poprzestają. i nie mamy powodu niepokoić się o formę ich rządu. Dość, gdy powiemy, że jest barbarzyńska i ohydna.

[3]) *Les six livres de la République*, ks. I, r. IX, str. 150 i nast. „Podobnie jak umowy i testamenty prywatnych nie mogą uwłaczać rozporządzeniom urzędników ani edykta urzędników obyczajom, ani też obyczaje powszechnym ustawom monarchy udzielnego: tak samo ustawy monarchów udzielnych nie mogą obrażać ani zmieniać praw Boga i natury... Władca panujący winien dotrzymywać umów zawartych bądź ze swym poddanym, bądź z obcemi państwy; skoro bowiem jest dla poddanych poręczycielem spełnienia ich wzajemnych umów i zobowiązań, tymbardziej jest im dłużny sprawiedliwość w swych własnych sprawach... w imię naturalnej słuszności, która żąda dotrzy-

ograniczona przez *ustawy zasadnicze królestwa* [1]); jak jednak należy rozumieć te ustawy, dokładnie nie określono [2]).

Łatwo jednak zauważyć, że te ograniczenia władzy zwierzchniej nie stanowiły dla obywatela żadnych wrodzonych praw osobistych. Jedyną podstawę miały w idei Bóstwa i w woli Boskiej, w której widziano wyłączne źródło prawa naturalnego. Dlatego obowiązywały one zwierzchnika. Szanować je było dlań religijną powinnością; ale poddany nie miał stąd żadnych praw, którychby mógł dochodzić na panującym. Doktryna teologów conajwyżej pozwalała mu odmówić władcy posłuszeństwa, gdyby tenże łamał prawo naturalne [3]).

I.

Wszelako teorja praw osobistych miała jeszcze wypływać z idei prawa naturalnego, tylko pojmowanego inaczej, ściągniętego z niebios na ziemię. Skojarzyła się z hi-

---

mywania mów i obietnic... Jeżeli tedy panujący zwierzchnik nie mocen jest przestąpić granic praw naturalnych, zakreślonych przez Boga, którego jest on obrazem, nie może również odebrać komu innemu własności bez sprawiedliwej i rozumnej przyczyny.

[1]) Loyseau, *Traité des seigneuries*, r. II, n 9: „W każdym razie, ponieważ sam tylko Bóg jest wszechmocny, a moc ludzka nie może być całkiem absolutna, istnieją trzy rodzaje praw, ograniczających potęgę zwierzchnika, lecz nie uchybiających jego zwierzchnictwu. A mianowicie: prawa boskie, gdyż panujący nie przestaje przeto być poddanym Boga; naturalne (nie zaś pozytywne) prawidła sprawiedliwości, gdyż władzę publiczną powinno się sprawować, jak wyżej powiedziano, nie według upodobania, a według sprawiedliwości; nareszcie — prawa zasadnicze państwa, gdyż panujący powinien używać swego zwierzchnictwa zgodnie z jego naturą, a w formie i warunkach, w jakich została ustanowiona."

[2]) Esmein, *Histoire* j. w. str. 518.

[3]) Por. Bossuet, *Politique* j. w., ks. IV, art. I propozycja czwarta: „Królowie zatym, jak i inni ludzie, podlegają sprawiedliwości praw, lecz nie podlegają ich sile karzącej; albo, jak mówi teologja, podlegają prawom, jako sile kierowniczej, a nie jako sile przymusowej.

potezami o stanie natury i o umowie społecznej. Bezwzględna niezależność jednostki, kierującej się w swym poczuciu moralnej odpowiedzialności li tylko prawem przyrodzonym, wydawała się stanem pierwotnym, poprzedzającym każde społeczeństwo cywilne, koniecznym punktem wyjścia dalszego rozwoju. Sądzono, że ludzie, zrzekając się tej bezwzględnej wolności, aby przez jednogłośną umowę otworzyć państwo i władzę naczelną, abdykowali tylko z jednej cząstki swej przyrodzonej niepodległości, której niepodobna było pogodzić z pojęciem państwa; przystali jedynie na najniezbędniejsze ofiary, to zaś, co zachowali, ta pozostała część wolności przyrodzonej, przeciwnie — stanowiła ich prawa osobiste. Te prawa jednostki, wyższe od praw państwa, bo dawniejsze od nich, pozostały nietknięte i dlatego państwo musi je szanować. Taką była pomysłowa, doskonale zbudowana teorja, której przedstawicielami są Locke [1]), Wolff [2]), Blackstone [3]), sam Rousseau [4]), wreszcie

---

[1]) j. w. § 135—142. Przeważną rolę odegrał tu wpływ Locke'a. Jego to pomysłem jest w istocie odróżnianie *praw człowieka* od *praw obywatela*; w § 14 mówi on o „prawach należących do ludzi, jako ludzi, a nie jako do członków społeczeństwa.“ Pierwsze należały do człowieka jeszcze w stanie naturalnym, jak np. prawo własności, a nie stracił on ich, przechodząc do stanu uspołecznienia; drugie powstały na mocy umowy społecznej, albo na mocy wynikłej z niej zwierzchności.

[2]) *Jus naturae*, t. VIII, § 980: „Imperium civile, quum metiendum sit ex fine civitatis, idem non extenditur ultra eas actiones quae ad bonum publicum consequendum pertinent; consequenter, quum nonnisi quoad easdem libertas naturalis restringitur, quoad caeteras actiones illibata manet.“

[3]) *Commentaries*. B. I, ch. 1, p. 124: „Głównym celem społeczeństwa jest obrona jednostek w korzystaniu z tych absolutnych praw, któremi obdarzyły je niewzruszone ustawy przyrody. Stąd wniosek, że pierwszym i pierwotnym przeznaczeniem praw ludzkich jest zachowanie i uregulowanie absolutnych praw jednostki. Przeciwnie, względne prawa społeczne wypływają z ukształtowania się państw i społeczeństw. To też są od nich późniejsze; dlatego wzgląd na utrzymanie i uregulowanie tych praw ma drugorzędną doniosłość.“

[4]) *Contrat social*, ks. II, r. IV, str. 145, 147: „Każdy się zgodzi, że wszystko to, co ktoś przez umowę społeczną ustępuje ze swej władzy, swych dóbr, swej wolności, stanowi ledwie cząstkę wszystkiego tego, co potrzebne jest społeczeństwu. Widać stąd, że jakkolwiek absolutną, świętą, nietykalną jest

Sieyès [1]), że wymienimy tylko tych autorów, którzy zformułowali ją najdobitniej [1]). Coprawda, Rousseau dodawał do swego twierdzenia pewne ograniczenie, które mogło je z gruntu skompromitować, lecz najzupełniej odpowiadało teorji umowy społecznej. Wypowiedziawszy zdanie, że „wszystko to, co ktoś przez umowę społeczną ustępuje ze swej władzy, swych dóbr, swej wolności, stanowi ledwie cząstkę tego, co potrzebne jest społeczeństwu," dodawał: „Należy wszakże zgodzić się, że zwierzchnik sam jako sędzia orzeka, co jest dla społeczeństwa potrzebnym" [3]). Inni zato autorowie protestowali przeciw podobnym poglądom: Blackstone określał prawa osobiste, jako *absolutne*, a niektórzy utrzymywali, że umowę społeczną, jak i każdą inną, należy tłumaczyć na korzyść zobowiązanych.

Teorja ta płodna była w następstwa, bo poraz pierwszy wprowadziła zasadę praw jednostki, jednakże nie może się ona ostać, skoro odrzucimy hipotezę umowy społecznej. Wypada poszukać innej dla tych praw podstawy. Tę znajdujemy we wspomnianej już przez nas [4]) idei, że źródło wszelkiego prawa tkwi w jednostce, bo tylko jednostka jest istotą realną, wolną i odpowiedzialną. Bezwątpienia, polityczne społeczeństwa ludzkie są dziełem natury, są organizmami, stworzonemi przez konieczność i rozwijającemi się według żywiołowych poczęści praw. W granicach, w których działa owa fatalność, i o ile inteligiencja ludzka

---

władza zwierzchnia, nie przekracza ona i nie może przekroczyć granic powszechnego porozumienia, oraz, że każdy człowiek może w zupełności rozporządzać tą częścią dóbr i swobody, jaką mu umowa pozostawiła."

[1]) Ob. np. mowę jego d. 2 thermidora r. III (*Réimpression*, XXV, str. 292). „Gdy powstaje zrzeszenie polityczne (association politique) nie wszystkie prawa, jakie każdy członek ze sobą przynosi, stają się własnością ogółu;... własnością ogółu pod godłem władzy publicznej albo politycznej zostaje jeno możliwie najmniejsza ich cząstka, i to tylko taka, jaka konieczna jest do utrzymania każdego w jego prawach i powinnościach."

[2]) Gierke, j. w. 114 i nast. [3]) *Contrat social*, ks. II, r. IV, str. 144.

[4]) Patrz wyż. str. 214 Beudant, *Le droit individuel et l'État*, Paryż, 1891.

zdoła poznać jej *proces* i kierunek, — wolność i wola człowieka musi się do niej naginać, przystosowywać swe czyny, przyczyczyniając się tym samym do zupełniejszej harmonijności nieuniknionych w gruncie rzeczy wyników. Ja sam usiłowałem zastosować ten pogląd do teorji zwierzchnictwa narodu [1]). Wszystko to jednak nie dowodzi, by społeczeństwa polityczne były istotami realnymi i posiadały swe własne prawa. Natomiast składające je jednostki, są to istoty, obdarzone poczuciem odpowiedzialności moralnej, zdolne do swobodnego kierownictwa swemi czynami, — o ile wysiłki ich nie łamią się w starcią z siłą natury. Z punktu widzenia prawa i rozumu dla ich dobra istnieje społeczeństwo polityczne. Lecz pierwszym dobrem i prawem jednostki jest móc swobodnie rozwijać swe zdolności; a najlepszy środek, zapewniający taki rozwój, polega na tym, żeby każdemu dać możność dowolnie rządzić samym sobą według własnego uznania i na własną odpowiedzialność, dopóki nie zawadzi o równoważne prawa innych ludzi. Otóż zapewnić każdemu ten rozwój swobodny jest celem różnych wolności, z jakich składają się prawa osobiste: nie szanujące ich społeczeństwo polityczne rozmija się ze swem istotnym posłannictwem, państwo traci swą pierwszą i główną rację bytu. „Celem każdej instytucji publicznej, mówił Sieyès, jest wolność osobista [2]).

---

[1]) Ob. wyżej, str. 221 i nast.

[2]) Mowa d. 2 thermidora r. III (*Réimpr.* j. w. XXV, 295). Burgess, *j. w.* I, str. 53 i nast., wraca do teorji nieograniczonego zwierzchnictwa i formułuje ją z wielką jasnością. Powołuje się głównie na stare argumenty scholastyczne, płynące z samego określenia zwierzchnictwa: „Władza ograniczona nie może być zwierzchnią, bo wtedy zwierzchnią jest ta władza, która narzuca jej ograniczenie, i nie znajdujemy zwierzchnictwa, póki nie dojdziemy do władzy nieograniczonej albo też ograniczonej tylko przez swą własną wolę (*selflimited*). Ci, którzy trzymają się pojęcia ograniczonej zwierzchności (co, jak ja twierdzę, zawiera w sobie *contradictio in adjecto*) dają jej naprawdę nie rzeczywiste prawne ograniczenia, a tylko oparte na prawach boskich, naturalnych, rozumowych i międzynarodowych.“ Zresztą Burgess utrzymuje, że takie bezwzględne zwierzchnictwo bynajmniej nie sprzeciwia się wolności osobistej, której nawet stanowi

W demokracjach spółczesnych prawa jednostki, osłonione przed wszelkiemi zamachami państwa, zdobywają szczególne znaczenie. Na skutek zwierzchnictwa ludu panuje w nich prawo liczby, wszechwładza większości; a większość łatwo może się stać despotyczną, zwłaszcza gdy organami jej są tylko zgromadzenia przedstawicielskie. Cóż będzie rękojmią dla mniejszości? Szukano jej nieraz w pewnych sposobach organizacji praw politycznych: w *referendum*, o którym już mówiłem, a które potrafi jedynie obalić złudzenie co do większości w gronie przedstawicieli, a nie w gronie reprezentowanych; szukano w reprezentacji mniejszości, która mogłaby zapewnić mniejszościom w zgromadzeniach obradujących wpływ odpowiedni do ich rozmiarów. Te wszakże środki wydają mi się niedość skutecznemi, a natomiast pełnemi niedogodności, ba, nawet niebezpieczeństw. Prawdziwa gwarancja spoczywa w prawach osobistych— a wśród tych praw figurują nietylko wolności, osłaniające osobę i własność, lecz i te, które bronią swobody wierzeń, pozwalają na swobodne wypowiadanie myśli, wymianę i szerzenie idei, — obywatelom, tworzącym mniejszość polityczną, zapewniają bezpieczeństwo i wolność pracy, a zarazem dają możność oddziaływania na opinję i przekształcania na swą korzyść większości. Są to — że użyję wyrażenia, wprowadzonego niegdyś w odmiennym nieco znaczeniu — *wolności konieczne*, najkonieczniejsze ze wszystkich. Lecz czas już wyjść z koła ogólnych, oderwa-

---

najlepszą rękojmię; ale to pod warunkiem, że zwierzchność spoczywa w samym narodzie. a nie w rządzie (przedstawicielskim), którego władza powinna mieć istotne granice. O tak pojętym zwierzchnictwie nie waha się nawet powiedzieć (str. 56): „Zapewne, państwo może nadużyć swej bezgranicznej władzy nad jednostką, ale tego nigdy nie należy się domniemywać. Jest ono organizacją ludzką, rokującą najmniej szans złego postępowania, i dlatego winniśmy trzymać się zasady, że państwo nie może postępować niesłusznie.“ *The State can do no wrong*; nie jest że to przeniesieniem tradycyjnej maksymy angielskiej (*The king can do no wrong*, patrz wyżej, str. 126) do tonacji republiki anglosaskiej?

[1]) Paweł de Rémusat, *A. Thiers*, str. 146.

nych idej i określić dokładnie, jakie to swobody współczesne prawo konstytucyjne stawia w rzędzie praw osobistych.

II.

Lista praw osobistych powstawała stopniowo, w miarę jak teorje polityczne i wypadki dziejowe wykazywały kolejno doniosłość każdego z nich. Grupują się one około dwóch głównych idej, a temi są *równość obywatelska* i *wolność osobista*.

Równość obywatelska w sposób nieunikniony wypływała z teorji umowy społecznej i z nauki o pochodzeniu takowej; skoro warunki owej umowy musiały być równe dla wszystkich, logicznym stąd wynikiem jest również polityczna [1]). Lecz publicyści XVIII w. zazwyczaj wyprowadzali ją w inny sposób z zasad prawa przyrodzonego. Przypuszczali oni, że istniała ona w stanie natury poprzedzającym społeczeństwo cywilne, i to pomimo materjalnych, fizycznych i moralnych nierówności, których następstwa starali się zresztą złagodzić [2])." Wyprowadzali ja głównie z dwu dowodów: 1) każdy człowiek musiał uznawać w podobnej doń istocie taką naturę, jaką sam posiadał, t. j. naturę ludzką, odrębną od zwierzęcej; 2) każdy musiał w stosunkach z podobnemi istotami szanować przepisy prawa naturalnego, jeżeli chciał, by je szanowano w stosunkach z nim samym. Skoro tedy równość istniała nie jako fakt, a jako prawo natury, społeczność obywatelska winna była ją uszanować. Nie było tu zresztą mowy o faktycznej ró-

---

[1]) Sieyès *Déclaration des droits*: „Równość praw politycznych jest zasadą fundamentalną. Jest ona również świętą, jak równość praw cywilnych... Prawo, jako narzędzie ogółu, dzieło woli powszechnej, może mieć za przedmiot tylko dobro ogółu."

[2]) Rousseau, *Origine de l'inégalite j. w.* Utrzymuje, że „dowiódł (str. 278), iż nierówność w stanie natury zaledwie daje się uczuwać, a wpływ jej jest prawie żaden."

wności co do materjalnych korzyści, jakie można osiągnąć w stanie uspołecznienia; równość polegała tylko na jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw, które otacza swą opieką. Takie też widocznie pojęcie równości podyktowało pierwszy artykuł Deklaracji praw człowieka i obywatela r. 1789: „Ludzie rodzą się i pozostają wolnemi i równouprawnionemi. Różnice społeczne mogą być oparte na użyteczności powszechnej."

Ale, nie cofając się do stanu natury, nie odwołując się ani do umowy społecznej ani do prawa naturalnego, można w sposób wystarczający usprawiedliwić równość obywatelską, godząc się tylko na uzasadnione powyżej prawo jednostki do swobodnego rozwoju. Wolność rozwoju każe przypuszczać, że wszystkie jednostki mają jednakową zdolność prawną i w równej mierze niosą ciężary publiczne. Równość *obywatelska* (civile), będąca wyrazem tego i występująca zawsze, gdy chodzi nie o właściwe prawa polityczne, obejmuje cztery zasady, z których pierwsza zresztą zawiera w sobie *implicite* trzy następne: 1) *Równość wobec prawa* polega na tym, że wszyscy obywatele tworzą jedną jedyną klasę poddanych, względem których prawo stanowi zawsze jednakowe przepisy, bez różnicy osób; 2) *równość wobec wymiaru sprawiedliwości*, t. j. wyłącza uprzywilejowaną i wyjątkową juryzdykcję; 3) *równy udział w czynnościach i urzędach publicznych* wszystkich obywateli, spełniających wymagania prawa; 4) *równość wobec podatku*, w którym każdy winien uczestniczyć w miarę możności.

---

[1]) Puffendorf, *De officio hominis et civis*, ks. I, r. VII §§ 1, 2.

[2]) Voltaire, *Pensées sur l'organisation publique*, §§ 10, 11: «Wszyscy ludzie rodzą się jako równi sobie; ale mieszczanin z Marokko ani się nawet domyśla tej prawdy. Równość taka nie znosi podporządkowania; wszyscy narówni jesteśmy ludźmi, ale nie jesteśmy równemi członkami społeczeństwa. Wszystkie prawa naturalne w równej mierze przysługują sułtanowi i jego ogrodnikowi (bostangi): Obaj powinni rozporządzać jednakową władzą nad samym sobą, swemi rodzinami i majątkiem. Chociaż więc ludzie grają różne role na scenie, w istocie są jednak równi.»

Wolność osobista otrzymała świetne określenie w Deklaracji praw człowieka i obywatela w 1789, art. 4: „Wolność polega na możności robienia wszystkiego tego, co nie szkodzi innym; zatym w wykonywaniu swych praw każdy spotyka te tylko granice, które zapewniają korzystanie z tychże praw innym członkom społeczeństwa. Granic tych prawo nie może oznaczyć.“ Ale cywilizacja wytworzyła kolejno pewną liczbę szczególnych przejawów powyższej zasady w jej zastosowaniu życiowym; mamy tu znów szereg odrębnych wolności osobistych, rozpadających się na dwie grupy.

Jedne dotyczą przedewszystkim materjalnych interesów jednostki. Tu należą: 1) *wolność osobista* w ścisłym znaczeniu wyrazu, t. j. nietylko prawo do wolnego przenoszenia się z miejsca na miejsce, do pozostawania na terytorjum państwa lub też do opuszczania go, lecz i to, co ludzie XVIII w. nazywali *bezpieczeństwem* (sûreté) [1], t. j. gwarancja przeciw dowolnemu pozbawianiu wolności, 2) *własność osobista*, jedno z tych praw, które teorja najwcześniej wysunęła na plan pierwszy i ogłosiła za nietykalne dla państwa [2]; — 3) *nietykalność prywatnego mieszkania*, jako dalszy ciąg i następstwo bezpieczeństwa, — pojmowana jest w ten sposób, że władza tylko w wypadkach, przez prawo przewidzianych i z zachowaniem prawnych formalności może wtargnąć do mieszkania; — 4) wolność handlu, pracy i przemy-

---

[1]) Blackstone, *j. w.* str. 129; — *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* r. 1789, art. 2, 7.

[2]) Locke, j. w., § 138: „Władza najwyższa nie może nikomu odebrać części własności bez zgody właściciela. Skoro obrona własności stanowi sam cel rządu, i to ten właśnie cel, dla którego człowiek wstępuje do społeczeństwa, już to samo każe przypuszczać, że jest prawo własności; inaczej należałoby mniemać, iż ludzie, wstępując do społeczeństwa, tracą to samo prawo, dla którego czynią ów krok.“ Deklaracja 1789 r., art. 17: „Własność jest prawem nietykalnym i świętym, nikt nie może być jej pozbawionym, jeżeli tego nie wymaga oczywista potrzeba publiczna, stwierdzona w sposób legalny, i to pod warunkiem sprawiedliwego uprzedniego odszkodowania.“

słu — zasada, rozwijana głównie przez ekonomistów XVIII stulecia [1]).

Pozostałe wolności osobiste bardziej bezpośrednio dotyczą moralnych interesów jednostki. Są to: 1) *wolność sumienia* i *wolność wyznania*. Na mocy pierwszej każdy obywatel ma prawo nie być zmuszanym do wyznawania religji, w którą nie wierzy, ani też do uczestniczenia w zewnętrznych czynnościach, stanowiących jej formy. Wolność kultu jest to prawo wykonywania wszelkich praktyk i ceremonji, za pomocą których pewna religja się uzewnętrznia [2]). Ze wszystkich praw jednostki wolność sumienia pierwsza została w dziejach nowożytnych uznana za prawo bezwzględne i nietykalne. Ruch reformacyjny oraz wynikłe zeń walki i prześladowania przyśpieszyły uznanie tego prawa; już Cromwel ogłosił wolność sumienia za fundamentalną i konieczną zasadę zamierzonej konstytucji, chociaż nie wyciągnął z niej wszystkich należytych konsekwencji [3]). Szkoła prawa przyrodzonego i międzynarodowego uznaje ją za prawo absolutne [4]).— 2) i 3) *Wolność zebrań i pracy*. Obie wypływają z tej samej zasady — z prawa ludzi do wymiany poglądów celem wzajemnego oświecenia się i dla dobra ogółu [5]). Znacznie dawniejszą jest pierwsza; lecz druga z postępem drukarstwa i dziennikarstwa zyskała znacznie

---

[1]) W rewolucyjnych deklaracjach praw wolności tej nie spotykamy, z wyjątkiem deklaracji r. 1798, której art. 17 opiewa: „Żaden rodzaj pracy, uprawy, handlu nie może być wzbroniony obywatelom.“ Lecz konstytucja III r. zalicza ją do rzędu praw gwarantowanych (art. 354).

[2]) Obu swobód dotyczy art. 19 Deklaracji 1789 r.: «Nikt nie ma być prześladowanym za swe poglądy, *nawet religijne*, o ile ich przejawy nie zakłócają prawem uświęconego porządku publicznego.»

[3]) Carlyle, *Oliver Cromwell's letters and speeches*, III, 259.

[4]) Vattel, *Le droit des gens ou principes de droit naturel*, t. I, § 128: „Wnioskujemy tedy, że wolność sumienia jest prawem przypadkowym i naturalnym.“

[5]) Łączą je: zarówno Deklaracja 1789 r. art. 11: „Swobodna wymiana myśli i poglądów jest jednym z najcenniejszych praw człowieka; każdy więc obywatel może swobodnie mówić, pisać, drukować, podlegając jedynie odpowiedzialności za nadużycie tej swobody, w wypadkach przez prawo przewidzia-

większe znaczenie.—4) i 5) *Wolność stowarzyszeń* i *wolność nauczania* zdobyły uznanie z większą trudnością; bo też korzystanie z nich polega zawsze na działaniu zbiorowym i ciągłym; nie można uważać ich za przejawy li tylko praw jednostki, gdyż obie powołują do życia organizacje i jakgdyby funkcje społeczne. Prawnicy też i publicyści XVIII wieku zazwyczaj nie zaliczali jej do praw przyrodzonych. Rousseau uważał nawet prywatne stowarzyszenia, dążące do celów politycznych lub społecznych, za niezgodne z teorją zwierzchnictwa; sądził, że wykrzywają one wyraz woli powszechnej i odbierają jej naturalną nieomylność [1]). Rewolucyjne deklaracje praw również nie wygłaszają wyraźnie wolności stowarzyszania się, a konstytucja 5 fructidora roku III uświęca ją nie bez zastrzeżeń i ograniczeń (art. 369 i nast.). We Francji po raz pierwszy ogłosiła ją za powszechne prawo osobiste konstytucja 1838 r. (art. 8). Nauczanie publiczne, t. j. odbywające się poza domem rodzinnym, publicyści XVIII wieku uważali za rzecz, podległą surowej władzy i kontroli państwowej, która może i powinna rozciągać się nietylko na wybór osób nauczycieli, ale i na sam wykład przedmiotów [2]). Wszakże konstytucja r.

---

nych," — jak i 1793 r., art. 7: «Prawo wyrażania swych myśli i zapatrywań czy to za pomocą prasy czy inaczej, prawo odbywania spokojnych zebrań, swoboda kultu nie mogą być odebrane.»

[1]) *Contrat social*, ks. II, r. III, str. 142: «Gdy powstają intrygi, *stowarzyszenia partyjne*, wola każdego z nich staje się wolą ogółu dla jego członków, wolą zaś prywatną dla państwa; wtedy rzec można, iż niema już tylu głosujących, ilu jest ludzi, a tylko tylu, ile stowarzyszeń... Aby więc otrzymać dobrze wypowiedzianą wolę ogółu, ważną jest rzeczą, żeby w państwie nie było partyjnych stowarzyszeń i żeby każdy obywatel wypowiadał tylko nie własne zdanie.» — Sieyès. *Qu'est ce que le Tiers-État*, str. 159: «Wielka trudność powstaje stąd, że pewne interesa każą obywatelowi porozumiewać się tylko z niektóremi współobywatelami. To pozwala im łączyć się w związki, zmowy; stąd powstają niebezpieczne dla społeczeństwa projekty, powstają najgroźniejsi nieprzyjaciele. Pełne są dzieje tej smutnej prawdy. Niech to nikogo nie dziwi, że porządek społeczny tak surowo każe zabraniać prostym obywatelom łączenia się w *korporacje*.»

[2]) Puffendorf, *j. w.* ks. II, r. VII, n 8.

III uznała wolność nauczania (art. 300); podobnie postąpiły karta 1830 r. (art. 69 n 8) i konstytucja 1848 r. (art. 9). Rzeczywiście są to istotne prawa, niezbędne dla swobodnego rozwoju osobistej działalności i inteligiencji; lecz ich mieszany charakter, jak również ta okoliczność, że wolne nauczanie poczyna od przejawu zdolności pewnej jednostki i kończy na wytworzeniu zbiorowej i ograniczonej formacji, — zawsze będą zmuszały do wyjątkowego traktowania ich przez prawodawstwo [1]).

Prawa osobiste mają jeden rys wspólny: wszystkie ograniczają prawa państwa, lecz nie żądają odeń żadnych pozytywnych usług, żadnych ofiar na rzecz obywateli. Państwo ma wystrzegać się od wtrącania się do pewnych spraw, ma pozostawiać jednostce wolność działania, lecz jednostka, nie krępowana w tym zakresie, niczego więcej nie może się domagać. Dlatego też nie można umieszczać w szeregu praw powyższych, jak tego nieraz próbowano, prawa do wsparcia, do wykształcenia, do pracy, którychby każdy obywatel mógł dochodzić na państwie. Udzielanie wszystkim wsparcia, wykształcenia i pracy, można conajwyżej zaliczyć do powinności państwa; w tym też jedynie znaczeniu obwołały ów obowiązek niektóre konstytucje francuskie [2]). Ale i tak postawiona kwestja budzi wiele

---

[1]) Wymownych przykładów dostarcza swoboda nauczania. Nauczycieli prywatnych, dających niższe, średnie lub wyższe wykształcenie prawa 14 marca 1850 r., 30 października 1886 r. i 12 lipca 1875 r. podciągnęły pod juryzdykcję dyscyplinarną rządową. Byłoby to niepojętym, gdyby chodziło tu tylko o ludzi prywatnych, korzystających ze swych praw osobistych.

[2]) *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* konstytucji 1793 r., art. 21 i 22: «Pomoc publiczna jest świętym obowiązkiem. *Społeczeństwo winno* dawać wsparcie nieszczęśliwym obywatelom, bądź dostarczając im pracy, bądź zapewniając środki do życia tym, którzy nie są w możności pracować. — Wykształcenie jest potrzebą wszystkich. *Społeczeństwo winno popierać* ze wszystkich sił postępy rozumu społecznego i czynić wykształcenie przystępnym dla wszystkich obywateli. Konstytucja 1848 r., *Préambule*, § 8: „Rzeczpospolita winna osłaniać osobę, rodzinę, religję, własność i pracę obywatela, oraz robić każdemu przystępnym niezbędne dla wszystkich ludzi wykształcenie; obywatelom, będącym w potrzebie, powinna nieść bratnią pomoc około zapewnienia im

trudności nietylko praktycznych, lecz i teoretycznych; przytym podsuwa pewne szczególne zapatrywanie na rolę państwa. W każdym razie owe obowiązki państwa nie mogą być źródłem dla jednostki, gdyż żądalibyśmy już od państwa pewnej działalności, a nie pozostawienia swobody usiłowaniom prywatnym. Prócz tego, nawet zgodziwszy się na te zobowiązania, musielibyśmy postawić je poniżej poszanowania praw jednostki, z których żadnego nie możnaby było poświęcić i pogwałcić dla zaspokojenia owych obowiązków, gdyż poszanowanie praw osobistych tworzy samą podwalinę społeczeństwa politycznego.

W teorji konstytucyjnej prawa osobiste otrzymały inne jeszcze kwalifikacje. W XVIII w. zwłaszcza wśród rozpraw zgromadzeń rewolucyjnych nazywano je nieraz *prawami obywatelskiemi* (droit civils). Rossi nazywał je prawami publicznemi albo społecznemi [1]), i terminologja jego stała się we Francji bardzo popularną. Ale mniejsza o nazwę: ustalonym w nauce pewnikiem jest przeciwstawianie ich właściwym *prawom politycznym*. Te ostatnie wyrażają udział w rządzie, w administracji, w sądownictwie (w instytucji przysięgłych); najjaskrawszym przykładem tego udziału jest polityczne prawo wyborcze. Różnica tkwi tutaj nie

---

bytu, w miarę możności dostarczając im pracy, darząc wsparciem tych, którzy nie mają rodziny i nie są zdolni do pracy." Ten tekst jest nieco dwuznaczny, bo w jednym paragrafie łączy prawdziwe prawa osobiste z wrzekomym prawem do pracy i wsparcia.

[1]) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, I, 9: «Prawdziwy podział — który też, jak z przyjemnością dostrzegam, zaczyna zdobywać ogólne uznanie — to moim zdaniem, podział praw na *prywatne*, *publiczne i polityczne*. Po określeniu praw prywatnych, t. j. należących do właściwego prawa cywilnego, pisze dalej: „Istnieje inna klasa praw, również przysługujących jednostkom, których jednak nie można sobie wystawić poza społeczeństwem, gdyż te wyrażają rozwój zdolności ludzkich w stanie społecznym, rozwój człowieka, wyrabianie się najszlachetniejszych jego przymiotów, korzystanie z najistotniejszych praw jego. *To są t. zw. prawa publiczne albo społeczne*, a zatym: wolność osobista, prawo własności w ogólnym rozumieniu, wolność rozgłaszania swych opinji, wolność sumienia... Są wreszcie i właściwe prawa polityczne. Te polegają na uczestnictwie we władzy publicznej."

w wyrazach: wypływają z niej ważne następstwa prawne. Prawa polityczne należą tylko do tych obywateli, którym konstytucja i prawo daje możność korzystania z nich; bynajmniej nie są one przyznane wszystkim członkom narodu bez różnicy wieku, płci i uzdolnienia. Widzieliśmy, że stosuje się to nawet do podstawowego prawa politycznego—prawa wyborczego [1]). Przeciwnie, prawa osobiste przysługują w zasadzie wszystkim jednostkom, stanowiącym naród, bez względu na wiek, płeć, stopień uzdolnienia, a nawet na poziom moralny. W tym względzie wszyscy narówni są obywatelami [2]). Jestto bezwzględną prawdą, gdy mowa o niektórych prawach osobistych: o wolności osobistej w ścisłym znaczeniu, o wolności sumienia i knetu. Co do niektórych innych, aczkolwiek równość taka istnieje jako zasada przewodnia, jednak dotyczące jej przepisy prawne, muszą wytwarzać pewną ilość niezdolnych wyjątków. Pochodzi to z dwu przyczyn. Albo korzystanie z owych praw może przybrać formę rzeczywistej działalności polity-

---

[1]) Patrz wyżej, stt. 259 i nast.

[2]) *Projet de délaration des droits*, przedstawiony p. Sieyèsa Zgromadzeniu Ustawodawczemu: „Istnieje różnica między prawami *naturalnemi i cywilnemi*, a prawami *politycznemi*. Polega ona na tym, że prawa *naturalne i cywilne* są to te, dla których zachowania i rozwoju społeczeństwo zostało utworzone; polityczne zaś prawa to te, które tworzą i zachowują społeczeństwo. Każdy mieszkaniec kraju ma prawo domagać się obrony swej osoby, własności, swobody; lecz nie wszyscy mają prawo do czynnego udziału w tworzeniu władz publicznych. Kobiety, przynajmniej w obecnym stanie rzeczy, dzieci, obcokrajowcy, ci wreszcie, którzyby w niczym nie przyczynili się do zachowania ustroju społecznego, nie powinny wpływać czynnie na bieg spraw publicznych.“ Rossi, *tamże* I, 10: „Nie można plątać praw politycznych z prawami publicznemi, bo prawa polityczne, choćby niewiem co mówiono, choćby je uważano za jaknajpowszechniejsze, zawsze związane są z kwestją uzdolnienia. Nie zobaczycie nigdy, żeby prawa polityczne były nadane dzieciom, a nawet kobietom — choćby niewiem co o tym mówiono, lub warjatom. A czyż publiczne prawa nie należą do nich? Czyż dziecko nie posiada prawa wolności osobistej narówni z dorosłemi? Czyż kobieta nie ma prawa ogłaszania swych poglądów, jak i mężczyzna? Czyż nawet warjat niema prawa do wolności osobistej? Bo ostrożności, przedsiębrane przeciw wybrykom i wybuchom wściekłości szaleńca, to nie są właściwie zamachy na wolność osobistą.“

cznej i zastępować niejako udział w zwierzchniej władzy,— do takich praw należą wolność prasy, wolność stowarzyszania się, zebrań i nawet nauczania, za pomocą którego przygotowuje się przyszłych obywateli. Albo znów chodzi o obronę niezdolnej jeszcze faktycznie jednostki przed szkodą, jaką by mogła ponieść, nadużywając swych praw osobistych; dlatego to np. wolność pracy bywa ograniczana w drodze prawodawczej w niektórych wypadkach, dotyczących dzieci i kobiet. Francuskie prawo publiczne ogłosiło nawet, jako najwyższą zasadę, niezbywalność osoby ludzkiej; nietylko zakazując niewolnictwa na ziemiach, należących do Francji, lecz nadto, wzbraniając zobowiązywać się do służby na wieczne czasy [1]).

Różnica pomiędzy prawami *osobistemi* czyli *publicznemi* i prawami *politycznemi* jest nadzwyczaj jasna. O jedno atoli poszczególne prawo, *prawo petycji* można się spierać; kwestja, do której kategorji należy prawo to zaliczyć, jest nader subtelna. Prawo petycji pozwala osobom prywatnym zwracać się do władz wykonawczych lub do zgromadzeń prawodawczych ze skargami, prośbami lub spostrzeżeniami. Szczególną doniosłość w rozwoju spółczesnej wolności politycznej zdobyły sobie petycje, zanoszone do Izb prawodawczych. Lecz tutaj prawo petycji może otrzymać dwojakie zastosowanie. Można zeń korzystać albo w prywatnym interesie jednostki, gdy np. zanoszący petycję zaskarża przed władzą prawodawczą niesprawiedliwy postępek jakiegoś urzędnika, postępek, którego sam stał się ofiarą i za który żąda odszkodowania; albo też, naodwrót, petycja ma na celu jakieś rozporządzenie, leżące w interesie ogółu, żąda uchwały nowego prawa, lub zmiany starego; podający ją obywatel staje się doradcą i pomocnikiem prawodawcy. Pod jedną więc nazwą i postacią kryją się tu dwa rozmaite i w rzeczywistości odrębne prawa. Jedno jest niezaprze-

---

[1]) Déclaration des droits 1793 r., art. 18; Déclaration des droits r. III, art. 15; Kodeks Cywilny, art. 1780.

czenie prawem osobistym, dotyka osobistych interesów jednostki; drugie zdaje się być prawem publicznym, stanowiącym, bardzo dyskretny wprawdzie, udział w inicjatywie prawodawczej. Takie też utrudnienie zaproponowano z początku, gdy sprawa petycji poraz pierwszy została podjętą w Konstytuancie na posiedzeniu 9 maja 1791 r. Chapelier w zredagowanym z tego powodu raporcie wyraźnie rozróżniał dwa sposoby zastosowania prawa petycji. Pierwszy nazywał *skargą* (plainte), i prawo to, jako naturalne i nietykalne uznawał za otwarte dla każdego bez różnicy obywatela. Nazwę *prawa petycji* pozostawił dla drugiego sposobu i upatrywał w nim prawo polityczne, przysługujące tylko obywatelom czynnym [1]). Myśl Chapelier'a była tak trafna, że odtąd nieraz powtarzano ją na posiedzeniach parlamentów francuskich [2]). Atoli w r. 1791 napotkała ona ożywione protesty. Pétion, Grégoire, Robespierre domagali się uznania prawa petycji za „nigdy nie wygasające prawo każdego człowieka, żyjącego w społeczeństwie.", za „prawo każdej myślącej istoty." Nawet opat Maury powiedział w tym duchu kilka słów już po zamknięciu sesji [3]). Jakoż Zgromadzenie ustawodawcze uchwaliło znaczną większością

---

[1]) *Prawo petycji* jestto prawo, pozwalające *obywatelowi czynnemu* przedstawiać ciału prawodawczemu, królowi, administracji swe życzenia w sprawach zarządu i organizacji. Prawo *skargi* pozwala uciekać się pod opiekę sprawiedliwości każdemu człowiekowi, pokrzywdzonemu w swych interesach prywatnych przez pewną władzę lub jednostkę. Prawo petycji to w swoim rodzaju inicjatywa obywatela w kwestjach prawodawstwa i urządzeń społecznych...; czyż ten czynny niemal udział obywateli we wszystkich sprawach polityki ogólnej może należeć do kogo innego, jak do członków ciała społecznego? Tutaj znów musi wystąpić różnica między skargą a petycją: skarga to prawo każdego człowieka; aby ją przyjąć, dać odpowiedź, nie potrzeba dochodzić politycznego położenia skarżącego się; petycja to wyłączne prawo obywatela."

[2]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlémentaire*, str. 581, ods. 2, str. 583.

[3]) «Chcę bronić zdania p. Robespierre'a. Chcę żądać prawa petycji dla każdego obywatela, *posiadającego zdolność prawną i pełnoletniego.*» Zdaje się zresztą, że Maury wymagał przez to nie zdolności prawnej politycznej, a tylko cywilnej.

głosów prawo petycji za osobiste prawo każdej jednostki; jako też zagwarantowała je Konstytucja 1791 r. [1]).

Rezolucja ta miała się stać wytyczną zasadą francuskiego prawa publicznego. Znajdowała wytłumaczenie w dwu okolicznościach. Przedewszystkim, prawo petycji cieszyło się w XVIII w. wielką wziętością. W Anglji *Bill of rights* 1689 r. uświęcił je bez zastrzeżeń i ograniczeń [2]). Ale członkom Konstytuanty nie zbywało i na innych powodach do nieuważania prawa petycji, nawet pojmowanego odrębnie od prawa skargi, za prawo polityczne, i do obdarzenia nim bez różnicy wszystkich członków narodu. Dla nich stanowiło ono niezbędną korektywę ograniczonego prawa wyborczego oraz podziału obywateli na czynnych i nieczynnych. Przysługujące wszystkim nieczynnym obywatelom prawo zanoszenia petycji do władzy prawodawczej i zwracania w ten sposób jej uwagi na pożądane dla ogółu reformy i żądania nowego prawodawstwa, wydawało się im najlepszym usprawiedliwieniem przyznanego im tytułu obywatelskiego oraz nieuniknionym następstwem umowy społecznej. Wszyscy bez wyjątku członkowie społeczeństwa mogą tą drogą przyjmować drugorzędny udział w sprawowaniu władzy prawodawczej; a udział ten nie przedstawiał żadnych niebezpieczeństw, gdyż wyrażał się w formie prośby tylko lub rady. Kto nie miał głosu w wyborach politycznych, nie mógł już odmawiać posłuszeństwa prawom pod pozorem, że nie był reprezentowany przy głosowaniu nad niemi, ponieważ prawo petycji pozwalało mu domagać się reform i ulepszeń. Czynnym obywatelom prawo to służyło za korektywę rządów przedstawicielskich, bo pozwalało przypominać deputowanym o obietnicach ich i projektach; dla nieczynnych było surogatem praw wyborczych [3]).

---

[1]) Tytuł I: „Konstytucja gwarantuje, jako naturalne prawo obywatela, wolność podawania do władz ustanowionych petycji, podpisanych przez pojedyńcze osoby.

[2]) Art. 5: Prawem poddanych jest zanosić petycje do króla i wszelkie areszty oraz prześladowania za to są nielegalne.

[3]) Wszystkie te myśli wypowiedziano podczas rozpraw 9 maja 1791 r.

Odtąd wolność petycji uchodziła we Francji za osobiste prawo obywatela i różne konstytucje od r. 1791 aż do 1848 [1]) potwierdzały je. Z idei tej wysnuto logiczne konsekwencje. Tradycja polityczna przyznała prawo podawania petycji do Izb wszystkim Francuzom nie-wyborcom: kobietom, małoletnim, ludziom, pozbawionym nietylko praw politycznych lecz i cywilnych [2]). Zgadzano się nawet, aby i cudzoziemiec mógł wystosowywać petycje do Izb; lecz tu znów wracamy do racjonalnego rozróżnienia, jakie proponował Chapelier. Jeżeli cudzoziemcowi chodzi o uchwałę prawodawczą, dotyczącą jedynie wewnętrznych porządków politycznych Francji, Zgromadzenie powinno ją oddalić, nie wchodząc w rozpatrzenie jej treści [3]).

Poprzednio nadmieniłem, że w demokracji szwajcarskiej petycja do władzy prawodawczej przybrała nową, nakazującą formę; stała się *inicjatywą ludową* [4]). Lecz tym samym przekształciła się w prawo polityczne, albowiem podpisy wymagane do postawienia jej na porządku dziennym, mogą pochodzić tylko od wyborców politycznych.

Niekiedy prawo petycji, (w przeciwieństwie do prawa skargi) grało we Francji doniosłą rolę. Zwłaszcza pod panowaniem Karty 1814 r., kiedy to izby nie miały prawa inicjatywy, petycje służyły za uboczny, ale skuteczny sposób wprowadzania do izb tych lub owych spraw i otwierania nad niemi dyskusji. Zawsze też petycje potężnie oddziaływały na wielkie poruszenia opinji i zmuszały prawodawcę do liczenia się z nią. Można wszakże zauważyć, że doniosłość tego oręża, niegdyś tak cenionego, upada dzisiaj z dniem każdym. Przyczyna tego jest zrozumiała. Istnieje w naszych czasach inna potęga, co w znacznie wię-

---

[1]) O prawie petycji w okresie drugiego cesarstwa patrz wyżej str. 185.

[2]) Rossi, *j. w.* t. III, 162: „Z tego prawa może korzystać kobieta, proletarjusz, a nawet człowiek, sądownie pozbawiony praw cywilnych. Powiem niemal, że z prawa petycji może korzystać nawet człowiek, który umarł cywilnie.“ Ob. najważniejsze precedensy u E. Pierr'a, *j. w.* n. 571, str. 581 i nast.

[3]) E. Pierre, *j. w.*, str. 582, 583. [4]) Patrz wyżej, str. 341, 2.

kszym stopniu potrafi wyzwolić prąd opinji publicznej i narzucić moralnie pewne kwestje Zgromadzeniom prawodawczym; mówię o prasie perjodycznej i codziennej. Ona to skutecznie zastępuje stosowanie prawa petycji. Niektórzy mówcy Zgromadzenia ustawodawczego przepowiedzieli to. „Prawo petycji,—mówił Beaumetz—którego samo określenie brzmi jakoś metafizycznie, niema już szczególnej użyteczności przy wolnych rządach przedstawicielskich, gdyż obywatele zawsze mogą zastąpić je innemi zbliżonemi środkami. Pomimo odmiennej definicji wywołują one prawie ten sam skutek, niemasz petycji, którejby się nie dało zastąpić wolną prasą. W tak ludnym mocarstwie, jak Francja, trudno zgromadzić liczbę podpisów, o tyle o ile odpowiadającą większości narodu; więc dobra książka, mniejsza o to, po jakiemu i przez kogo napisana, większe naturalnie sprawia wrażenie na opinji publicznej i dlatego silniejszy nacisk wywiera na administrację i prawodawców, nie lekceważących opinji, niżby to uczyniła petycja, podpisana przez wielu wybitnych obywateli [1]).

III.

Konstytucje spółczesne uświęcają prawa osobiste w dwojakiej postaci: 1) w *deklaracjach praw;* 2) w *rękojmiach praw* (garanties des droits).

Deklaracje praw człowieka i obywatela są bezpośrednim wytworem filozofji XVIII wieku i rozwiniętego przez nią ruchu umysłowego. Zasadnicze aksjomaty, ustalone przez filozofów i statystów, jako podstawy słusznej i rozumnej organizacji politycznej, zostały uroczyście proklamowane przez twórców nowych konstytucji, w których po raz pierwszy miały znaleźć zastosowanie. Otóż deklaracje praw wyszły z łona Zgromadzeń ustawodawczych, przyobleczonych w najwyższą władzę legalną; pomimo to nie stanowią

[1]) Posiedzenie 9 maja 1791 r.

one zwięzłych artykułów, nadających się wprost do wykonania. Są to poprostu *deklaracje zasad*—rzecz najzupełniej nowa i przedtym nieznana. Anglicy mieli niewątpliwie dokumenty piśmienne, przedstawiające pewne z deklaracją podobieństwa; niejedno prawo, które figuruje w deklaracjach, zapewniły obywatelom angielskim *Wielka Karta, Petycja o prawo, bill o prawach, akt o następstwie tronu.* Ale między temi dokumentami a deklaracjami Europy lądowej istniała głęboka różnica. Wspomniane akty angielskie miały cel i formę nawskroś praktyczną: zawierały one albo uroczyste ustępstwo króla na rzecz narodu, albo akty, wyszłe z łona Izb, narzucone królowi, a obliczone na ograniczenie praw korony; są to teksty, na które obywatel w razie potrzeby mógł się powołać przed sądem. Mężowie, którzy we Francji zredagowali pierwszą deklarację praw człowieka i obywatela doskonale o tym wiedzieli [1]) i zabrali się do nowego dzieła z zupełną znajomością rzeczy. Dobrze zdawali sobie sprawę z tego, że redagowali tekst li tylko dogmatyczny [2]). Wiedzieli dobrze, że mają powtórzyć tylko w zwięźlejszej i popularniejszej formie-prawdy, osiągnięte przez filozofję, którą byli przesiąknięci; niektórzy z pośród nich słusznie powątpiewali o użyteczności podobnej pracy [3]). Atoli znaczna większość przekonana była o niepospolitej korzyści takiej deklaracji.

---

[1]) Lally-Tollendal na posiedzeniu 18 sierpnia 1789: „Anglicy mają wiele aktów, które potwierdzają ich prawa i stanowią osnowę ich swobód. We wszystkich tych aktach, czy to w Wielkiej karcie z czasów króla Jana, czy w licznych petycjach z czasów trzech Edwardów i Henryka IV, czy w petycji o prawo za Karola I, czy wreszcie w billu o prawach i akcie deklaracyjnym Wilhelma stale usuwali oni wszelkie kwestje metafizyczne, wszystkie te ogólne maksymy, z łatwością podlegające zaprzeczeniom i wiecznym sporom."

[2]) Brissot de Warville, *Plan de conduite pour les députés aux États généraux*, 1789, str. 182: „Cóż to jest deklaracja praw? Jestto akt, którym jednostki, należące do jednego społeczeństwa, oznajmiają, jakie są pierwotne prawa, nierozłącznie z nim spojone, właściwe naturze jego i społeczeństwu."

[3]) De Landine, posiedzenie 3 sierpnia 1789: „Zachowajmy zasady dla samych siebie i śpieszmy dać innym wypływające z nich prawa: Locke, Cumber-

Przyczyną tego była przedewszystkim głęboka wiara tych ludzi w potęgę prawdy. Owe dogmaty polityczne zdawały im się tak pewnemi, że dość obwołać je i umieścić na czele nowych konstytucji, aby zapewnić im skuteczne i wiekuiste poszanowanie. Tę ideę znajdujemy jednocześnie wygłoszoną w Ameryce i we Francji. Deklaracje praw, poprzedzające konstytucje wyzwolonych kolonji angielskich, zawierają przeważnie artykuł podobny do tego, który figuruje w deklaracji Karoliny Południowej (art. 21): „Należy często uciekać się do zasad fundamentalnych, aby zachować nieocenione korzyści jakie płyną ze swobody“ [1]). To samo zdanie wypowiedziano dobitnie podczas rozpraw Konstytuanty nad tym przedmiotem: „Sądzę, mówił Target, że prawa ludzkie nie są jeszcze dość znane ogółowi, że trzeba podać je do wiadomości ogółu; sądzę, że taka znajomość praw nietylko nie będzie niebezpieczną, ale będzie raczej pożyteczną. Gdyby nasi przodkowie dokonali tego, czego my teraz zamierzamy dokonać, gdyby byli tak oświeceni, jak my, gdyby obowiązujące przepisy postawiły tamę despotyzmowi, nie bylibyśmy w tym położeniu, co teraz. Wyryjmy na miedzi oświadczenie praw człowieka, a usuniemy wady naszego rządu i osłonimy przed niemi potomność“ [2]).

---

land, Hume, Rousseau i wielu innych rozwinęli te same zasady; pod wpływem ich dzieł kiełkują one wszędzie. Gdybyśmy mieli stworzyć teorję polityczną, bezwątpienia musielibyśmy pracować, wzorując się na tych znamienitych autorach; lecz tu chodzi nie o teorję, a o praktykę. Większej części Was, Panowie, nie są obce szerokie poglądy na prawodawstwo państw, rozpowszechnione przez tych filantropów, i przy wprowadzaniu tych idej w czyn, co jest jedynym naszym zadaniem, nie będziemy tracili ich z oczu.“

[1]) Por. Deklarację Massachusetsu (art. 18), Pensylwanji (art. 14), Wirginji (art. 17). — Teksty te przytacza ciekawa publikacja z epoki rewolucyjnej: „*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, comparée avec les lois des peuples anciens et principalement avec les déclarations des États-Unis de l'Amérique, 2-e édition, Paris, l'an troisiéme de la Liberté.

[2]) Posiedzenie 1 sierpnia 1789 r. Podobnie mówił Barnave: „Sądzę, że na czele konstytucji koniecznie trzeba umieścić deklarację praw, z których czło-

Poczęte w tym duchu deklaracje ukazały się najpierw w Ameryce, w konstytucjach, ułożonych przez wyzwolone kolonje angielskie. Drogę wskazała, zdaje się, prywatna inicjatywa: pierwszy projekt deklaracji praw zaproponowali James Otis i Samuel Adams na mityngu w Bostonie d. 20 listopada 1772 r. [1]; 12 czerwca 1776 r. Konwencja Wirginji przyjęła deklarację, która wielu innym kolonjom miała służyć za wzór.

We Francji sprawa deklaracji była jedną z pierwszych, rozstrząsanych w Zgromadzeniu Narodowym po rozpoczęciu prac ustawodawczych. Samo pytanie, czy deklaracja praw człowieka i obywatela ma być zredagowana, wywołało ożywione debaty na posiedzeniach 1, 2 i 3 sierpnia 1789 r. Rzec można, iż wszyscy członkowie Zgromadzenia byli zwolennikami zasad, które zamierzano proklamować w postaci takiego aktu. Dość liczna wszakże partja uważała podobną deklarację za bezużyteczną, a nawet niebezpieczną. Upatrywała ona wielką niedogodność w tym, że za absolutne chciano obwołać prawa, do których sama konstytucja, albo regulujące ją przepisy musiałyby wprowadzić pewne ograniczenia i wyjątki: czy nie byłoby to poniekąd zachęcaniem obywateli do protestu i oporu przeciw ustawom w imię samej deklaracji praw? Pomimo to ogromna większość Zgromadzenia oświadczyła się za wnioskiem. Panowała wśród niej nie tylko wiara w wewnętrzną moc owych prawd, ale i poczucie, że dokonywająca się we Francji rewolucja otworzy nową erę w dziejach społeczeństw. Chodziło o ogłoszenie jakgdyby nowej ewangielji, a Zgromadzenie, inaugurujące tę nową fazę losów ludzkości miało wyrazić w uroczystej formie nowe *Credo* polityczne [2]. Obejść

---

wiek powinien korzystać. Deklaracja powinna być prosta, przystępna dla każdego umysłu, powinna się stać *katechizmem narodowym.*"

[1]) Karol Borgeaud, *The origin and development of written Constitutions* w *Political science quarterly Review*, grud. 1892, str. 616.

[2]) Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, ks. I, r. III. «W jaki sposób i dlaczego rewolucja francuska była polityczną, skoro działała na podobieństwo przewrotów religijnych.»

się bez pisania deklaracji, mówił Duport, niepodobna, bo społeczeństwo zmienia się. Gdyby ono nie ulegało przewrotom, dość byłoby rzec, iż każdy ma nad sobą prawo. Lecz wyście sięgnęli wzrokiem dalej, staraliście się przejrzeć zmienne koleje losów, chcieliście deklaracji, zdatnej dla wszystkich ludzi, dla wszystkich narodów. Oto zobowiązanie, jakieście przyjęli w obliczu Europy: więc nie lękajmy się wypowiedzieć tu prawdy dla wszystkich epok i krajów.“ [1]).

Przyjąwszy samą zasadę w początkach sierpnia 1789 r., Konstytuanta w przeciągu czasu od 18 do 27 t. m. przeprowadziła dyskusję i głosowanie nad *Deklaracją praw człowieka i obywatela*, złożoną z 17 artykułów i stanowiącą wstęp do Konstytucji 1791 r. Odtąd ustaliła się w tym względzie tradycja konstytucyjna, i późniejsze konstytucje, idąc za prądem, wywołanym przez rewolucję, podobnież umieszczały na czele deklarację praw człowieka i obywatela. Deklaracja 1793 r. jest bardzo obszerna, zawiera aż 35 artykułów; deklaracja r. III — treściwsza, 22 artykuł; zato towarzyszy jej deklaracja *obowiązków człowieka i obywatela*, 9 artykułów, jakby uzupełnienie deklaracji praw. Takiej przeciwwagi żądali jeszcze w roku 1789 niektórzy mówcy Zgromadzenia ustawodawczego.

Ten pierwszy prąd ustaje od chwili wprowadzenia Konstytucji VIII r. Po ośmnastym Brumaire'a znacznie osłabła wiara w potęgę oderwanych, ogólnych prawd; gdy wolność polityczna znajdowała się w stanie głębokiego pognębienia, nie czas było oczywiście obwoływać w nowej konstytucji zasadę swobody powszechnej. To też konstytucja VIII r. nie zawiera już deklaracji praw. Nie zawierają jej — poza jednym wyjątkiem — i późniejsze Konstytucje francuskie. Zresztą warunki powstawania nowych konstytucji zazwyczaj wyłączały z góry samą myśl deklaracji i możność jej zastosowania. Atoli na wyjście z mody tych filozoficznych raczej niż konstytucyjnych tworów wpłynęły

[1]) Posiedzenie 18 sierpnia 1789 r.

i inne przyczyny. Z jednej strony działała tu przewaga zmysłu praktycznego, uznającego za bezużyteczne wygłaszać zasady niezgodne z zastosowaniem ich w życiu. Z drugiej strony wpłynęła pewna okoliczność, wykazująca już po spełnionym fakcie, jak pożyteczną była pierwsza francuska deklaracja — 1789 r. Ów akt był jakgdyby ostatecznym: artykuły jego szybko przedostały się do umysłów, stały się w życiu aksjomatami francuskiej świadomości politycznej. O tej deklaracji myśli każdy, wspominając o prawach człowieka i obywatela; dla Francuzów jest ona par excellence Deklaracją praw człowieka i obywatela, do niej stosuje się sama ta nazwa, użyta bez bliższych określeń. Późniejsze deklaracje, pozbawione podobnego rozgłosu i znaczenia dziejowego, w rzeczywistości niepotrzebnie powtarzały raz już ogłoszony akt, którego nie mogły skazać na niepamięć. W historji też ustroju francuskiego figurują deklaracje 1793 i III r. jako niemal *curiosa*. Nie zostawiły żadnych śladów w pamięci narodu, gdy tymczasem deklaracja 1789 r. wciąż pozostaje pełnym powagi dokumentem. Pomimo przewrotów politycznych nic nie straciła ona na sile: bo jest tylko deklaracją zasad, a słuszne i zaszczepione w umysłach społeczeństwa zasady mogą być pomijane przez prawo ale nie zaćmione.

Jedna z nowoczesnych francuskich konstytucji, jak wspomniałem, wznowiła tradycję, zarzuconą od r. VIII. Jest to Konstytucja 1848 r., zawierająca pod tytułem *Préambule* w 8 artykułach, istną deklarację praw oraz obowiązków. Lecz deklaracja ta bodaj mniejszy jeszcze wywarła wpływ na rozwój francuskiego prawa konstytucyjnego, niż poprzednie, ogłaszane w latach 1793 i III.

Deklaracje praw są przeważnie poświęcone stwierdzeniu praw jednostki, uznawanych za „wyższe i wcześniejsze od praw obowiązujących“ (supérieurs et antérieurs aux lois positives); ta właśnie okoliczność kazała mi omówić je w niniejszym rozdziale. Zawierają one i inne również zasady, należące do praw politycznych: zwierzchnictwo ludu wraz ze wszystkiemi następstwami, dotyczącemi prawodaw-

stwa, rozdział władz, odpowiedzialność urzędników znalazły potwierdzenie w deklaracjach 1789, 1793 i 1795 r.

Zupełnie co innego przedstawiają wspomniane już raz *gwarancje* (rękojmie) *praw*. To są prawdziwe prawa obowiązujące, albo, wyrażając się ściślej, przepisy konstytucyjne, zapewniające jednostce korzystanie z tych, lub owych osobistych praw. Celem ich jest nadanie gwarantowanym w ten sposób prawom mocy, przysługującej u wielu narodów współczesnych przepisom konstytucyjnym: te ostatnie są w istocie poczytywane za wyższe od praw zwyczajnych, bo mogą ograniczać i krępować władzę prawodawcy. Otóż *gwarancje praw* mają osłonić prawa osobiste przed samym prawodawcą, zakazać mu stanowienia przepisów, naruszających te prawa lub gwałcących je. Dobitnie wyraża to Konstytucja 1791 r. w tytule I: „Władza prawodawcza nie może wydać żadnego prawa, któreby stanowiło zamach na naturalne prawa obywatelskie, wymienione w niniejszym tytule i poręczone przez Konstytucję, oraz przeszkodę w korzystaniu z takowych.“

Rękojmie praw są równie starodawne, jak *deklaracje*, ukazały się jednocześnie z temi ostatniemi, ale pierwotnie nie różniły się pod względem formy. Deklaracje niezależnych kolonji w Ameryce Północnej, które, jakeśmy widzieli, powstały najdawniej, nie poprzestawały na wykładzie zasad prawa naturalnego. Z praktycznym gienjuszem Anglosasów redaktorowie deklaracji wcielili do nich pewną liczbę przepisów, wyraźnie zabraniających władzy prawodawczej stanowienia praw w niektórych kwestjach i wbrew pewnym zasadom. Takie artykuły, rozrzucone po deklaracji, tworzyły niby gwarancje praw [1]). Konstytucja federal-

[1]) Np. art. 12 Deklaracji Massachusetsu: „Legislatura nie może wydać prawa o stosowaniu kary głównej lub hańbiącej bez udziału sędziów przysięgłych, z wyjątkiem praw, mających na celu utrzymanie karności w armji lądowej i w marynarce;“ art. 25: «Legislatura nie może nigdy i w żadnym razie uznać obywatela winnym zdrady (treason) lub przestępstwa (felony).“ — Por. Deklaracje Delaware'u art. II; Marylandu, art. 15 i 42; Wirginji, art. 9.

na, uchwalona przez Konwencję 1787 r. pierwotnie nie zawierała nic podobnego, dla tej prostej przyczyny, że żadna deklaracja praw nie poprzedzała jej, a gwarancje praw nie wyrobiły sobie jeszcze odrębnej i samoistnej formy. Ale pierwszy zaraz kongres, zgromadzony 1789 r. wniósł do Konstytucji dziesięć poprawek, niebawem notowanych i przyjętych przez Stany w przepisany przez Konstytucję sposób. Przeważna część owych dodatkowych uchwał miała na celu rękojmię praw osobistych.

We Francji konstytucje, mieszczące w sobie *deklaracje praw,* mają zarazem i gwarancje praw, przeprowadzając tym samym wyraźną różnicę między jednemi i drugiemi. W Konstytucji 1791 r. znajdujemy tedy tytuł I p. n. „*Zasadnicze przepisy, gwarantowane przez konstytucję.*“ Konstytucja 1793 roku wydziela ze swych ostatnich artykułów (122—124) osobną rubrykę, zatytułowaną: *Gwarancje praw.* Konstytucja III r. obfituje w postanowienia tej treści (art. 351 i nast.), objęte tytułem: *Ogólne postanowienia.* Nareszcie Konstytucja 1848 r. poświęca swój drugi rozdział *Prawom obowatelskim, gwarantowanym przez konstytucję.*

Z drugiej strony i te konstytucje francuskie, które nie mają *deklaracji praw*, pomimo to zachowały *gwarancje praw.* Zaczyna się to już od Konstytucji VIII roku, poświęcającej im najważniejsze artykuły tytułu VII p. n. *Ogólne postanowienia.* Nawet karta 1814 r. pod rubryką *Prawa publicznego Francuzów,* poświęca im 12 pierwszych artykułów, powtórzonych później w pierwszych 11 artykułach Karty 1830 r. Konstytucje wreszcie 14 stycznia 1852 roku i 21 maja 1870 r. zaczynają się tak: „Art. 1: Konstytucja uznaje, potwierdza i poręcza wielkie zasady, wygłoszone w 1789 roku i stanowiące podstawę prawa publicznego Francuzów.“

Gwarancja praw nie jest tylko właściwością amerykańskich i francuskich Konstytucji. Znajduje się ona niemal w wszystkich pisanych konstytucjach Europy, z których każda zazwyczaj nosi na czele rozdział zatytułowany: *Prawa, poręczone obywatelom przez konstytucję.*

Szczególna rzecz jednak, że ustawy konstytucyjne 1875 r. zachowują zupełne o gwarancjach milczenie. Jak wytłumaczyć to milczenie i jakie prawne następstwa płyną z podobnej luki? Fakt sam przez się wytłumaczyć nietrudno. Konstytucja 1875 r. nie jest dziełem teoretycznym i systematycznym, jakiemi były liczne Konstytucje dawniejsze, te zwłaszcza, nad któremi głosowały właściwe Zgromadzenia ustawodawcze. Daje ona rozwiązanie wybitnie praktyszne — zdobyty po wielu trudnościach owoc ducha ugody i mądrości złotego środka. Do tak zredagowanych praw konstytucyjnych wciągnięto tylko to, co było niezbędnie potrzebne do prawidłowego funkcjonowania rządu. Poprzestano na zorganizowaniu władz publicznych oraz określeniu ich wzajemnego stosunku i wstrzymano się od wszelkiego głoszenia zasad. Nie znaczy to, aby Zgromadzenie narodowe odrzucało zasady, proklamowane po raz pierwszy w r. 1789; uważało tylko za zbyteczne ogłaszać je ponownie, a nawet gwarantować je w Konstytucji? [1]) W oczach zgromadzenia były one jakby nabytą raz na zawsze spuścizną narodową; to też, pomijając je zupełnie w piśmiennej konstytucji, prawodawcy zaznaczyli tymsamym ostatnie stadjum oddawna rozpoczętej ewolucji naturalnej. Miejsce, udzielone tym zasadom w konstytucjach francuskich, stopniowo malało w miarę coraz głębszego wpajania się ich w świadomość (polityczną) narodu. Pierwsze konstytucje francuskie, jakeśmy widzieli, stwierdzały je dwukrotnie: w *deklaracji* i w *gwarancji praw*; w późniejszych (z wyjątkiem 1848 r.) pozostała już tylko *gwarancja*; konstytucja 1852 r. zbywa całą sprawę wzmianką; w 1875 r. już i zmianka uchodzi za zbyteczną [2]).

[1]) Lepére, posiedzenie 1 lutego 1875 (*Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XXXVI, str. 619): «Wydaliśmy szereg ustaw konstytucyjnych, nie zaprzęgając się wcale do głoszenia zasad ani do formułowania deklaracji filozoficznych. Zasady nasze są wiadome. To są zasady 1789 roku, uznane przez wszystkie rządy, jakie po sobie kolejno następowały, nie wyłączając nawet tego rządu, który później miał je najskandaliczniej pogwałcić.»

[2]) W ostatnich czasach w Senacie (posiedzenie 10 grudnia 1901, *Journ. off.* str. 1385) Wallon, mówiąc o wolności średniego nauczania, rozumował

Czy tylko podobna przemiana nie pociąga za sobą ważnych pod względem prawnym zmian w prawie konstytucyjnym? Widzieliśmy, że prawa, wyraźnie gwarantowane przez Konstytucję, stały się dla prawodawców nietykalnemi; czy zatym brak takiej gwarancji nie oddaje ich na łaskę i niełaskę tych ostatnich? W prawie konstytucyjnym niektórych krajów, np. w Stanach Zjednoczonych różnica między obu systemami odgrywa pierwszorzędną rolę; natomiast francuska nauka i jurysprudencja żadnej prawie nie nadaje jej wagi. Bo też we Francji konstytucyjnej rękojmi praw wiele odbierają znaczenia dwa tradycyjne prawidła.

1) Aby obywatele mogli korzystać z pewnych praw i cieszyć się pewną swobodą, nie wystarcza poręczenie owych praw i swobód przez konstytucję. Jakkolwiek bowiem legalne są prawa jednostki, nie są ograniczone. Przeciwnie, znają one dwie konieczne granice: poszanowanie równych praw cudzych i zachowanie porządku publicznego. Więc korzystanie z nich karze przypuszczać, że je prawodawca uregulował [1]), i póki takie unormowanie nie nastąpiło,

---

w taki sposób: „Wolności nauczania Konstytucja 1875 r. nie stanowi, ale czyż Konstytucja ta wprowadza głosowanie powszechne? Nie, wprowadza je Konstytucja 1848 roku, a więc i swoboda nauczania mieści się w niej dla tej samej racji oraz zachowuje w niej ten sam charakter. W sprawie wolności nauczania prawo 1850 r. mogło tylko uznać w zmienionej postaci to, co nieodwołalnie ustanowiła konstytucja 1848 r. Gdyby więc wniosek wasz, (zmierzający do zniesienia prawa 1850 r.) odesłany do biur, wrócił zeń w postaci wniosku prawodawczego, Senat mógłby go przyjąć tylko po orzeczeniu, czy sprawa ma być rozpatrywana (question préalable)?¡ Zapewne, ustawa konstytucyjna 25 lutego 1875 r. zaczerpnęła część przepisów z konstytucji 1848 r. w szczególności te, które omawiał wniosek Wallona. Ale stąd daleko jeszcze do konkluzji, iż wszystkie zasady ogłoszone i poręczone przez konstytucję 1848 r. milcząco zostały przeniesione do konstytucji 1875 r. Wallon chyba nie zgodziłby się na to odnośnie do art. 8 préambule'u i art. 13 konstytucji o prawie do pracy. Skądinąd niedokładnym jest powiedzenie, że głosowania powszechnego na wyborach deputowanych konstytucja 1875 r. nie uświęca. Art. 1, al. 2 ustawy 25 lutego zredagowany jest tak: „Izba deputowanych jest mianowana *przez głosowanie powszechne* (par le suffrage universel) w warunkach, określonych przez ustawę wyborczą."

[1]) *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* r. 1789, art. 4: „Korzystanie ze swych praw naturalnych niema dla nikogo innych granic, okrom

udzielone komuś prawo i zagwarantowane przez konstytucję nie może wejść w życie; pozostaje jakgdyby prostą obietnicę. Oto reguła prawna, nie zawsze szanowana za czasów rewolucji, ale później niejednokrotnie stwierdzana praktycznie w sposób decydujący.

Konstytucja III r. zapewniała obywatelom wolność nauczania [1]); obiecywała ją i karta 1830 r.. gwarantowała konstytucja 1848 r. [2]). Pomimo to wprowadziły ją rzeczywiście dopiero rozmaite prawa organiczne, regulujące nauczanie początkowe (prawo 28 czerwca 1833 r.), średnie (pr. 15 marca 1850 r.) i wyższe (prawo 12 lipca 1875 r.).

Konstytucja 1848 r. w art. 8 głosi; „Obywatele mają prawo stowarzyszania się;“ ale postanowienie to bynajmniej nie obaliło art. 291 kodeksu karnego, grożącego karą za nieupoważnione przez rząd stowarzyszenia, liczące więcej, jak 20 osób. Od tego czasu, zakazujący ów tekst pozostawał w mocy, o ile nie sprzeciwiał się późniejszym specjalnym ustawom, z których najważniejszą jest prawo 21 marca 1848 r. o zakładaniu zawodowych syndykatów. Ostatnio wolność stowarzyszania się została uznana przez prawo 1 lipca 1901 r. (*Journ. off.* z d. 1 lipca) dotyczące umowy stowarzyszania się, jedno z najliberalniejszych praw w świecie cywilizowanym. Ustawa uznaje za ważne każde stowarzyszenie założone w celach dozwolonych „bez uprzedniego upoważnienia ani też zawiadomienia, art. 2.“ Przyznaje stowarzyszeniom charakter osób moralnych ze wszystkiemi płynącemi stąd korzyściami — pod warunkiem złożenia deklaracji, które czynią stowarzyszenie publicznym (art. 6). Nakoniec, w razie nieważności stowarzyszenia, rozwiązanie

---

tych, które zapewniają takież korzystanie ze swych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te tylko ustawa może określić.“

[1]) Art. 300: «Obywatele mogą tworzyć prywatne zakłady wychowawcze i naukowe, jak wolne stowarzyszenia dla popierania postępu nauk, literatury i sztuk.»

[2]) Art. 69: „Z kolei w bliskiej przyszłości zostaną ogłoszone osobne ustawy dotyczące następujących przedmiotów... 8° oświecenia publicznego i wolności nauczania.»

może nastąpić tylko na mocy wyroku sądu cywilnego (art. 7), za wyjątkiem wypadku, przewidzianego przez art. 12. Od kongregacji religijnych nowa ustawa zgodnie ze świecką przeważnie tradycją prawa francuskiego, domaga się upoważnienia w drodze prawodawczej (art. 13) i przeprowadza faktyczne rozwiązanie kongregacji, obecnie nieupoważnionych, które przytym nie proszą o takie upoważnienie w ciągu 3 miesięcy (art. 18). Prawo 1 lipca 1901 r. zakończyło niezbędną reglamentację korzystania z praw osobistych. Albowiem prawo zebrań uregulowała już ustawa 30 czerwca 1881 r., żądająca od zebrań publicznych tylko formalnych warunków oraz wewnętrznego porządku. Wolność pracy reguluje ustawa 29 lipca 1881 r., o której rzec można, iż w całej Europie, nawet w Anglji niema równie szeroko traktowanego liberalnego prawodawstwa. Ustawa ta zupełnie zniosła wszelkie występki z tytułu przekonań, t. j. polegające na tworzeniu i wyrażaniu poczytywanych za przewrotne wierzeń albo nauk. Poza wykroczeniami natury materjalnej, ustawa zachowuje tylko dyfamację, obrazę, zniewagę, szerzenie niebezpiecznych a fałszywych nowin oraz podżeganie do zbrodni i przestępstw. Z drugiej strony, odsyła do sądu przysięgłych wyrokowanie o wszystkich przestępstwach politycznych, polegających na prawności czynu.

2) Przepis ograniczający lub naruszający pewną wolność albo prawo, poręczone przez konstytucję, nie staje się przez to nieważnym. Niezaprzeczenie ciało prawodawcze nie powinno praw takich uchwalać, bo narusza tym konstytucję. Lecz skoro prawo zostało już uchwalone, staje się obowiązującym, i ani władza wykonawcza ani władza sądowa nie mogą odmówić mu zastosowania. Pochodzi to stąd, że francuskie prawo publiczne, posuwając do ostateczności rozdział władz, odbiera trybunałom prawo orzeka-

[1]) Art. 9. «Nauczanie jest wolne. Wolność nauczania urzeczywistniać się będzie pod dozorem państwa, stosowuie do warunków uzdolnienia i morzlności, określonych przez prawo.

nia o konstytucyjności lub niekonstytucyjności ustaw [1]). Okoliczność tę wyżej już zaznaczyłem, a w następnym rozdziale raz jeszcze do niej powrócę. W innych krajach, gdzie przeważyła odwrotna teorja, np. w Stanach Zjednoczonych, konstytucyjna gwarancja praw ma wielką praktyczną doniosłość, stanowi skuteczną obronę swobód przeciwko zamachom prawodawcy. Ale we Francji gwarancja praw posiada znaczenie moralnego li tylko ograniczenia i zobowiązania, narzuconego władzy prawodawczej, i prawny stan rzeczy nie zależy od tego, czy gwarancja istnieje lub nie. Panującą w Ameryce zasadę nieraz zalecano i we Francji, zwłaszcza w epoce rewolucyjnej, ale nigdy nie dało się jej zastosować. Poniżej zobaczymy, że tylko Konstytucje VIII r. (art. 21) oraz 14 stycznia 1852 (art. 25, 26, 29) zastosowały procedurę kasacyjną do niekonstytucyjnych postanowień. Senat miał być sędzią i mógł je unieważniać; Konstytucja 1852 r. (art. 26) powoływała go specjalnie do unieważniania praw, stanowiących zamach „na wolność wyznań, na wolność osobistą, na równość obywateli przed prawem, na poszanowanie własności.“ Ale senat otrzymał tu atrybucję, z której nie miał możności korzystania. Inicjatywy parlamentarnej konstytucja 1852 roku nie znała; rząd tylko mógł wnosić prawa, a ciało prawodawcze głosowało tylko nad niemi.

Zresztą, jedna uwaga może uspokoić tych, którzy znajdują, że bezpieczeństwo swobód osobistych w systemie francuskim zbyt jest zawisłe od łaski prawodawcy. Nie masz kraju na świecie, gdzieby prawa te napozór — i to lepiej były zabezpieczone, jak w Anglji; a jednak parlament angielski dzierży nieograniczoną władzę zwierzchnią i może

---

[1]) Konstytucja r. III orzekała tylko: art. 131: „Prawa, których wstęp nie świadczy o przestrzeganiu przepisaaych w art. 77 i 91 form (trzykrotne czytanie w odpowiednich odstępach) nie mogą być ogłaszane przez dyrektorjat wykonawczy, i odpowiedzialność tegoż trwa 6 lat. Wyjątek stanowią prawa, których nagłość uznała Rada Starszych.“

[2]) Patrz wyżej, str. 454.

z całą swobodą stanowić o wszystkich kwestjach. Najlepszą rękojmię wolności stanowi pod tym względem duch i charakter narodu, a obok niego może i instytucja dwuch Izb.

ROZDZIAŁ V.

Teorja konstytucji pisanych.

Przepisy prawa konstytucyjnego, jak i wszystkie inne przepisy prawne mogą powstawać w sposób dwojaki: drogą zwyczaju i drogą prawa pisanego. Aż do czasów wielkiego ruchu umysłowego, który w XVIII w. wywołał rewolucje amerykańską i francuską, prawo konstytucyjne różnych krajów Europy ustalało się przeważnie, niemal wyłącznie przez zwyczaj. Wśród całej tej masy zwyczajów zaledwo gdzieniegdzie można było dostrzec dokumenty piśmienne, teksty rzadkie a cenne. Najczęściej były to uroczyste ustępstwa monarchy na rzecz narodu, czynione w imieniu własnym i następców; niekiedy — umowy i kapitulacje, zawierane przez samoistne państwa w chwilach, gdy zamierzały się połączyć w jedną całość. Anglja, która została poza obrębem ruchu rewolucyjnego XVIII w. przechowała taką właśnie konstytucję. Ustrój to przeważnie zwyczajowy, niewiele też liczy ustaw pisanych, z których najważniejsze są: *Petycja o prawo*, *Bill o prawach*, *Akt o następstwie tronu* 1790 r. oraz traktaty unji ze Szkocją i Irlandją.

Naodwrót, publicyści XVIII w. za najcenniejszą zdobycz uważali myśl, iż konstytucja narodu musi zawierać się w fundamentalnej, systematycznej ustawie pisanej. Pogląd ten wspierał się na trzech pojęciach. Po-pierwsze, wyższość prawa pisanego nad zwyczajem cieszyła się podówczas powszechnym uznaniem; tę więc formę należy nadać najważniejszym regułom—konstytucyjnym. Powtóre, ludzie XVIII w. chętnie widzieli w nowej konstytucji, uchwalonej przez sprawujący swe zwierzchnictwo naród prawdziwe odnowie-

nie umowy społecznej [1]): punkta więc tej umowy należało wyrazić w jaknajuroczystszej i najpełniejszej formie. Sądzili nareszcie, że ułożone w ten sposób przejrzyste a systematyczne Konstytucje dadzą najlepszy środek politycznego wychowania, który (niechybnie) rozpowszechni wśród obywateli znajomość swych praw i wzbudzi miłość ku nim. Trudno zaprzeczyć, że pod tym względem doświadczenie dziejowe przyznało im słuszność [2]).

Pierwsze konstytucje, ułożone pod wpływem tych poglądów nadały sobie po ogłoszeniu niepodległości (poczynając od 1776 r.) kolonje angielskie Ameryki Północnej. Po nich nastąpiły konstytucje Stanów Zjednoczonych, najpierw Artykuły Konfederacji 1781 r., później konstytucja związku, ułożona przez konwencję 1787 roku. Od r. 1789 rozpoczynają się we Francji prace nad konstytucją tegoż typu, powstaje konstytucja 1791 r. i od tej chwili Francja pomimo wybuchających jeden po drugim przewrotów nie opuszczała raz obranej drogi; szły konstytucje pisane za konstytucjami — aż do ustaw konstytucyjnych 1875 roku. W dobie pierwszej rzeczypospolitej (1792 — XII), jak i za cesarstwa (XII — 1814). Rewolucja, roznosząc po Europie wpływ idei francuskich wraz z władzą francuskiego oręża, ogłosiła obcym niejedną czy to republikańską czy monarchiczną Konstytucję, zredagowaną na podobieństwo francuskich. Wprawdzie wszystkie republikańskie konstytucje runęły, zniesione przez wypadki 1814 - 15 r. i w miarę wzmagającej się przewagi w Europie zasad prawa boskiego, teorja konstytucji pisanych, jako wyrazu zwierzchnictwa ludu, chwilowo straciła wziętość i wstrzymała swe postępy [3]). Lecz ruch konstytucyjny niebawem odradza się w Europie w postaci Konstytucji n a d a n y c h przez panujących, a niekiedy, jak to było w Belgji 1831 r. i w Szwajcarji 1814, — uchwalanych przez Zgromadzenia ustawodawcze w imię

---

[1]) Patrz wyżej, str. 313.

[2]) Schwarcz, *Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe der Monarchen*, str. 5 i nast.

[3]) Schwarcz, *j. w.* str. 3 i nast.

zwierzchnictwa narodu. W miarę tego jak kolonje Środkowej i Południowej Ameryki, zrzucając z siebie panowanie Hiszpanów lub Portugalczyków, zdobywały niepodległość, również nadawały sobie Konstytucje pisane, przeważnie republikańskie, wzorowane na Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Następstwem tak szybkiego rozlania się konstytucjonalizmu jest to, że dzisiaj wolne kraje Zachodu z nielicznemi wyjątkami, żyją pod panowaniem Konstytucji pisanych. To samo widzimy w rzplitych amerykańskich; odkiedy Brazylja zrzuciła monarchiczną szatę, wszystkie niepodległe kraje Ameryki stanowią rzeczypospolite. W Europie dwa tylko wielkie państwa zachowały prawo konstytucyjne, oparte przeważnie na zwyczaju i zawdzięczające swój byt rozwojowi dziejowemu; pisane teksty tworzą w nim tylko poszczególne ustawy, należące do różnych epok. Mówię o Anglji i o Węgrzech, do których dołączyć należy i W. Ks. Meklemburskie. Dodajmy tu, że jeżeli Anglja nie posiada systematycznej Konstytucji pisanej, to jej kolonje obdarzone osobnym rządem i parlamentami, otrzymały od korony takie właśnie Konstytucje.

Różnica pomiędzy temi opornemi krajami, a resztą narodów spółczesnych polega nietylko na tym, że prawo konstytucyjne tych ostatnich nie było wytworem historycznym, zwolna urabiającym się w ciągu wieków, a w pewnej chwili zostało nadane przez panującego, jako ustawa pisana, dzieło świadomej woli i myśli. Zgodnie z nowoczesną teorją pisanych konstytucji, jak ją uznaje ogół, jak ją przedstawiają Ameryka i Francja, prawa konstytucyjne różnią się od zwyczajnych i pod względem swej wewnętrznej istoty i pod względem siły obowiązującej.

I.

Odróżnianie praw konstytucyjnych od zwyczajnych jest dziełem prawników XVII i XVIII st. ze szkoły pra-

wa naturalnego i międzynarodowego. Pierwszym dawali oni najczęściej miano zasadniczych, rzadziej natomiast używali terminu *konstytucja* [1]). Upatrywali w nich pierwiastkową czynność zwierzchnictwa narodu, której jedynie dalszym następstwem miały być wszystkie przejawy zwierzchnictwa. Takie było źródło wszystkich *władz ustanowionych*; nietylko władze wykonawcza i sądowa, lecz nawet prawodawcza brały od niej swój początek i atrybucje. Stąd płynął skutek pierwszorzędnej wagi, — że prawa konstytucyjne czyli fundamentalne (zasadnicze) są dawniejsze i wyższe, niż wszystkie zwyczajne, że władza prawodawcza winna je szanować, że, nie mogąc ich cofnąć ani zmienić, może ona stanowić tylko w zakreślonych przez nie granicach i formach. „Naród, mówił Vattel, może powierzyć sprawowanie władzy prawodawczej monarsze lub zgromadzeniu, albo obu jednocześnie, którzy od owej chwili mają prawo wydawać nowe ustawy i znosić dawniejsze. Pytanie jednak, czy władza ich rozciąga się i na prawa fuundamentalne, czy mogą oni zmienić konstytucję państwa. Wyłożone przez nas zasady z pewnością prowadzą do wniosku, że władza tych prawodawców nie sięga tak daleko i że prawa zasadnicze powinny być dla nich święte, o ile naród sam nie upoważni ich do przekształcenia konstytucji. Bo konstytucja państwa powinna być trwała; skoro naród najpierw ją ustanowił, a potym ona powierzyła *moc prawodawczą* pewnym osobom, prawa fundamentalne są wyjęte z pod kompetencji tychże. Wreszcie z konstytucji czerpią prawodawcy swoje pełnomocnictwa. Jakże więc mogliby zmieniać ją, nie burzac tymsamym podstaw swojej władzy?“ [2]). Tę samą

---

[1]) Ob. jednak Vattela *Le droit des gens*, ks. I, r. III, *De la Constitution de l'État, des devoirs et des droits de la nation à cet égard.*

[2]) *Le droit des gens*, ks. I, r. III, § 34. Por. Wolff, *Jus naturae*, t. VII, § 815: „Potestati legislatoriae non subsunt leges fundamentales. Leges fundamentales civitatis sunt ad quarum observantiam rector civitatis adstringitur in exercitio imperio; vero cum a populi voluntate dependent definire a quonam et quomodo imperium consequenter eaedem ad modum habendi et tenendi imperium pertinent. Enim-

naukę głosił w r. 1789 Sieyès, jeden z ludzi, co najwięcej przyczynili się do zaszczepienia jej we francuskim prawie konstytucyjnym: „Jeżeli chcemy wyrobić sobie trafny pogląd na szereg praw *pozytywnych*, pochodzących jedynie z woli narodu, widzimy w pierwszym rzędzie prawa *konstytucyjne*, podzielone na dwie części: jedne normują organizację i funkcje ciała prawodawczego, drugie określają organizację i funkcje innych ciał *czynnych*. Prawa te nazywają się zasadnicze nie w tym znaczeniu, iżby mogły się stać niezależnemi od zwierzchnictwa ludu, a dlatego, że ciała istniejące i działające na mocy tych praw, nie mogą ich dotykać. Konstytucja we wszystkich swych częściach jest dziełem władzy nie ustanowionej, a stanowiącej. Żadna władza delegowana nie może w niczym zmieniać warunków swej delegacji“ [1]).

Takie pojęcie praw konstytucyjnych zawiera w sobie w istocie dwie odrębne reguły prawne, które należy zbadać osobno.

II.

Wynika zeń przedewszystkim pewna prawna niezmienność ustaw konstytucyjnych. Lecz ta niezmienność nie może być bezwzględną, bo zwierzchnictwo ludu przypuszcza koniecznie, że lud może zmienić swą Konstytucję. Z drugiej strony wprowadzać takie sztuczne unieruchomienie znaczyłoby powstawać przeciwko prawom historji i niezwyciężonemu parciu postępu. Trzeba zatym, aby w razie potrzeby można było zmieniać i znosić prawa konstytucyj-

---

exerceri debeat (§ 36), modus habendi et exercendi imperium non in ipso imperio continetur, sed eidem extrinsecus accedit, quatenus scilicet populus de imperio tanquam re sibi priopria pro libitu suo disponat. Quamobrem cum potestas legislatoria sit jus in imperio tanquam pars potentialis contenta, leges fundamentales civitatis non subsunt potestati legislatoriae.“

[1]) Qu'est ce que le Tiers-Ètat, str. 111.

ne: lecz w jaki sposób ma to nastąpić, jeżeli prawodawca nie może ich dotknąć? Teoretycy XVIII w. nie zgadzali się ze sobą w tym względzie; wśród nich można stwierdzić dwa odrębne zdania.

1) Pierwsze wymagało dla zmiany praw fundamentalnych jednomyślnej zgody wszystkich obywateli. Było to skutkiem zapatrywania, o którym już nieraz wspominałem, a które konstytucję przyrównywało do umowy społecznej. Ale uczyć tak znaczy tyle, co głosić bezwzględną niezmienność tych praw, gdyż żądana jednomyślność była warunkiem chimerycznym i niewykonalnym. To też Vattel, który wyznaje ten pogląd w swym *Droit des gens*, a jeszcze wyraźniej — w uwagach do Wolff'a [1]), wprowadza doń pewne ograniczenie. Uznaje on, że tutaj, jak zawsze, decyzja musi należeć do większości obywateli [2]): ale przyznaje też niezgodnej mniejszości prawo wystąpienia ze społeczeństwa, w którym przestano szanować pierwotną umowę. Znów mamy tu zastosowanie teorji umowy społecznej [3]).

2) Przedstawicielem drugiego poglądu, również nieodpowiadającego wymaganiom rozumu i niezbędnej równowagi w rządach jest Sieyès. Zdaniem jego, prawa konsty-

---

[1]) *Droit des gens*, ks. I, r. III. § 33; komentarz do *Jus naturae* Wolffa. C. VIII, str. 37: „Populus ipse cum rege quacumque in republica leges fundamentales mutare non potest sine consensu unnimi totius nationis."

[2]) *Droit des gens*, *tamże*: „Przy zwykłym porządku praw w państwie zdanie większości powinno bezsprzecznie uchodzić za zdanie całego narodu; w przeciwnym razie naród nigdy nie mógłby niczego postanowić. Widać stąd, że z tej samej przyczyny naród może zmienić konstytucję państwa większością głosów, i jeżeli tylko w tej zmianie nie będzie nic, coby można było uważać za niezgodne z samym aktem założenia społeczeństwa, zamiarom tych, co się połączyli, wszyscy winni stosować się do postanowień przeważającej liczby."

[3]) *Droit des gens*, *tamże:* „Gdyby wszakże chodziło o zmianę tej jedynej formy rządu, której obywatele widocznie chcieli podlegać, łącząc się węzami społeczeństwa, obywatele winni tylko pozostawić większości swobodę działania, ale nie mają obowiązku podlegać nowemu rządowi; mogliby oni opuścić społeczeństwo, które jakby samo przez się rozwiązuje się, aby się potym odtworzyć w nowej formie. Mieliby prawo wywędrować gdzieindziej, sprzedać swe włości i zabrać ze sobą cały majątek."

tycyjne obowiązują władze ustanowione i są dla nich nietykalne; ale narodu, od którego pochodzą, nie mogą krępować. Naród nietylko może je zmienić w każdej chwili, ale może to uczynić z zupełną swobodą, nie trzymając się żadnych z góry ustanowionych form. „Narody na ziemi należy wystawiać sobie, jako jednostki poza związkiem społecznym, lub, jak to mówią, w stanie natury. Sprawują one swą wolę swobodnie i niezależnie od wszelkich form obywatelskich. Ta wola, istniejąc li tylko w stanie naturalnym, potrzebuje nosić tylko naturalne znamiona woli, aby wywrzeć cały ów wpływ. W jakiejkolwiek formie przejawiać się będzie wola narodu, samo istnienie jej wystarczy; wszystkie formy są dobre i wola jego jest zawsze najwyższym prawem... Powtórzmy to bez obawy: Naród jest niezależny od wszelkich form, i w jakikolwiek sposób chce, dość, gdy wola jego znajdzie wyraz, a wszelkie prawo obowiązujące ustąpi przed nią, jako przed swym źródłem, przed swą najwyższą władczynią [1]). Trzymając się stale systemu przedstawicielskiego, Sieyès rozciągał tę bezwzględną swobodę i na przedstawicieli, obranych dla dokonania zmian w Konstytucji: „Nadzwyczajne ciało przedstawicielskie zastępuje zgromadzenie narodu... Potrzeba mu jedynie szczególnego pełnomocnictwa, nadawanego w rzadkich wypadkach. Ale zastępuje ono naród i pod tym względem, że nie zależy od żadnych form *konstytucyjnych*... Przedstawiciele są niezależni, jak sam naród. Wystarcza im chcieć tak, jak chcą ludzie w stanie natury w jakikolwiek tedy sposób zostali wydelegowani, jakkolwiek zbierają się i radzą, o ile tylko jest wiadomym, że działają na mocy nadzwyczajnego zlecenia ludu (a jakżeby nie miał o tym wiedzieć sam naród, udzielający takowego), zbiorowa wola ich będzie miała znaczenie woli samego narodu“ [2]).

Prawdę powiedziawszy, myśli te wcale nie były uowe. Rozwijano je znacznie wcześniej na korzyść panującego,

---

[1]) *Qu'est ce que le Tiers-État*, str. 115, 116.

[2]) *Tamże*, str. 119, 120.

kiedy władza zwierzchnia spoczywała w ręku monarchy. Co pierwotnie ustalono na korzyść udzielnego monarchy, znów przenoszono teraz na udzielny naród [1]). Doktrynę posunięto nawet dalej, bo jeśli dawniej utrzymywano, że zwierzchnik panujący „choćby chciał, nie mógłby związać sobie rąk własnemi ustawami", to przecież teorja, mając na względzie moralną odpowiedzialność monarchy, uznawała, że wiążą go obietnice i przysięgi, złożone wobec poddanych, że zatym obowiązek nakazuje mu wypełniać prawa zasadnicze, których poszanowanie był zaprzysiągł [2]). Tymczasem naród-zwierzchnik nie miał z kim się umawiać i nie mógł się wiązać wobec samego siebie [3]). Te same idee ponownie ukazują się we współczesnych demokracjach; odnajdujemy je we Francji w różnych mowach i pismach, pświadczających bez ogródki, że lud zawsze ma prawo żądać reformy Konstytucji i że żądanie to winno być spełnione, — albo też głoszących absolutną niezawisłość Zgromadzenia narodowego, zebranego dla dokonania rewizji Konstytucji w myśl art. 8 ustawy 25 lutego 1875 r. Ale to wszystko jest tylko uprawnieniem nieustającej akcji przewrotnej. Sto razy lepszy byłby system, pozwalający prawodawcy swobodnie stanowić uchwały we wszystkich materjach.

3) Rozwiązanie, które odniosło tryumf i zostało przyjęte przez prawa pospolite pisanych konstytucji, zwłaszcza w Ameryce i we Francji, jest samo przez się nader proste i rozumne. Konstytucję może zmienić i zrewidować ta władza i w ten sposób, jaki sama ustanowiła; ale ta wła-

---

[1]) Por. wyżej str. 227.

[2]) Hancke, *Bodin*, str. 33, 34; — Bodin, *Les six livres de la République*, ks. I, r. VIII, str. 132 i nast.

[3]) Bodin mówi to o monarsze, *j. w.* str. 133: «Czy książe nie podlega ustawom krajowym, które przysiągł był ochraniać? Należy tu rozróżniać: jeżeli książe przysięga samemu sobie, że zachowywać będzie swe ustawy, nie wiążą go ani te ustawy, ani złożona przed samym sobą przysięga; boć i poddanych nie obowiązuje przysięga, złożona pod takim warunkiem, że prawo pozwala uwolnić się od niej w sposób uczciwy i rozumny.»

dza może ją zawsze zmienić w sposób uprawniony. Janowi Jakubowi Rousseau należy się zaszczyt rozumowego ustalenia tego pewnika—nie w umowie społecznej, a w „*Uwagach nad rządem Polskim*“: „Należy się dobrze zważyć i rozbaczyć główne punkta, które się za fundamentalne postanowią prawa, i do tych się jedno punktów nakaże rozciąganie dzielności wolnego nie pozwalam (*liberum veto*). Tym obyczajem stanie się konstytucja trwałą, a prawa te nieodzownemi tyle ile jeno być mogą. Albowiem jest przeciw przyrodzeniu ciała politycznego, wkładać na się prawa, którychby odwołać nie mogło: lecz nie jest ani przeciw przyrodzeniu, ani przeciw rozumowi, iżby praw tych cofnąć nie mogła, jedno z temiż samemi uroczystościami, jakich na ich ustanowienie zażyło. Owo jedyne więzy, które na się w przyszłości przyjąć może [1]).

Z tą myślą zresztą zgadzał się milcząco i Vattel, nie przyjmując bowiem w zasadzie możności zmiany praw zasadniczych za zwykłą większością głosów, zgadzał się na nią bez trudności, jeżeli tak postanowiła konstytucja [2]). Sformułowaną przez Rousseau'a zasadę odtworzyła — lubo z mniejszą stanowczością — konstytucja 1791 r., w tytule poświęconym rewizji uchwał konstytucyjnych [3]). Uchwała rozdziału tego zapadła po uwagi godnych rozprawach, w ostatnich dniach sierpnia 1791 r. Odtworzono w nim

---

[1]) *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée en 1772*, r. IX, str. 387, 388.—Przekł. polski „Uwagi nad rządem polskim oraz nad odmianą, czyli Reformą onego projektowania. Warszawa, 1789, nakł. Grölla.

[2]) Komentarz do *Jus naturae* Wolffa, t. VIII, § 15, str. 37. „Si major pars invitis caeteris hoc tentet, injuram facit et hi recedere possunt a societate, *nisi lege fundamentali cautum sit numerum majorem auctoritatem habere*..“

[3]) Tytuł VII, art. 1: «Narodowe zgromadzenie Ustawodawcze oznajmia, że naród posiada niewygasłe prawo zmieniania Konstytucji; zważywszy jednak, że bardziej zgodnym z interesem narodu jest posługiwać się tym prawem tylko względem artykułów Konstytucji, których niedogodność wykazało doświadczenie, postanawia zaradzić temu przez utworzenie zgromadzenia rewizyjnego, działającego w sposób następujący.»

w najistotniejszych rysach wniosek, postawiony przez przyjaciela hr. Mirabeau, Frochot'a, który w mowie 31 sierpnia gruntownie wyłożył nowe zasady, zbijając wiadome nam poglądy Sieyèsa: „Powiedziano, że zwierzchnictwo narodu nie może włożyć na się żadnych kajdan, przyszłych postanowień jego nie można przewidzieć, ani zamknąć w pewną formę, gdyż w istocie jego tkwi już możność chcenia tego, co mu się spodoba i jak mu się spodoba. Otóż, panowie, właśnie przez tę swą wszechwładzę naród chce dzisiaj, uświęcając swe prawo, nakazać samemu sobie legalny a spokojny sposób wykonywania ustaw, i nietylko nie znajduję w tym uszczuplenia zasady zwierzchnictwa ludu, lecz, przeciwnie, dostrzegam jeden z najpiękniejszych pomników jego siły i niezależności. Poczynając od aktu konstytucyjnego, a kończąc na bagatelnym policyjnym przepisie, niema prawa, któreby naprawdę nie było zobowiązaniem zwierzchnictwa ludu wobec samego siebie, iż chcieć będzie tego a tego w taki a taki, a nie inny sposób. Zabezpieczyć ludowi jego konstytucję przed nim samym, t. j. bronić jej od niepohamowanej skłonności natury ludzkiej do ciągłych zmian swego położenia gwoli lepszej wymarzonej przyszłości; zabezpieczyć narodowi konstytucję od zamachów wichrzycieli, od zakusów deputowanych, jego przedstawicieli; dać wreszcie samowładnemu narodowi prawny sposób częściowego reformowania lub nawet całkowitej zmiany zaprzysiężonej konstytucji — o to, Panowie, moim zdaniem, prawdziwy cel zajmującej nas obecnie ustawy“ [1]).

Z takiego pojmowania wynikło odróżnianie *władzy prawodawczej* (pouvoir législatif) od *ustawodawczej* (p. constituant). Obie wprawdzie ustanowiła ta sama konstytucja, lecz jedna może stanowić prawa zwyczajne, druga zaś konstytucyjne. Zazwyczaj konstytucja powierza te dwie czynnności dwu osobnym organom. Ale i wtedy, gdy rewizję konstytucji powierza pierwiastkom, tworzącym cia-

[1]) Buchez et Roux, *j. w.* XI, 372.

ło prawodawcze, różnica się nie zaciera. Wtedy bowiem pierwiastki te działają w odmiennych warunkach, niż przy uchwalaniu praw zwyczajnych: albo zlewają się w nowe, jednolite zgromadzenie, jak to się dzieje we Francji, albo w Belgji, podlegają uprzedniemu odnowieniu przed rozpoczęciem swych czynności, jako władzy ustawodawczej. Zwykle też dla rewizji konstytucji wymaga się silniejszej, niż zwyczajna, większości. Tę różnicę między władzą prawodawczą i ustawodawczą Sieyès wystawił, jako jedną z pierwszych zdobyczy rewolucji francuskiej, jako wytwór narodowego gienjuszu Francuzów [1]). Nie należy jednak zapominać, że myśl, na której się ona opiera, jest dawniejsza i że pierwszy raz zastosowano ją w praktyce w Ameryce Północnej. Według tego typu zostały zredagowane pierwsze konstytucje wyzwolonych kolonji angielskich, tudzież konstytucja federalna 1787 — 89 roku.

We Francji system ten wprowadziła konstytucja 1791 roku i odtąd wszystkie konstytucje francuskie pisane układano i tłumaczono w tym sensie. Zresztą wszystkie z wyjątkiem trzech wymieniły obok władzy prawodawczej władzę ustawodawczą, określając sposób rewizji tekstu. Trzy konstytucje zachowały milczenie w tym względzie — konstytucja 22 frimaire'a VIII roku. tudzież karty 1814 i 1830 roku. Dla przeprowadzenia rewizji konstytucji r. VIII, trzykrotnie przeglądanej, musiano się uciec do dowolnego tłumaczenia oraz do pewnego środka tymczasowego. Otóż konstytucja ta wprowadziła zachowawczy senat, mający za zadanie obronę samego aktu konstytucyjnego. W r. X i XII Bonaparte, pragnąc stworzyć dożywotni konsulat, a później—cesarstwo, uznał, że senat mający bronić konstytucji, posiada również kwalifikacje do rewizji jej treści.

---

[1]) Mowa w Konwencji d. 2 thermidora r. III (*Réimpr. j. w.* XXV, 293): „Zdrową i pożyteczną myśl ugruntowano w r. 1788, mianowicie oddzielenie władzy ustawodawczej od władz ustanowionych. Myśl ta zaliczona będzie do odkryć, które pchnęły naukę o krok naprzód, i odkrycie to jest zasługą Francuzów."

Że zaś przytym kwestja zasadnicza co do wprowadzenia nowych urządzeń została oddana na głosowanie ludowe, Napoleon myślał, że jest w porządku ze zwierzchnictwem ludu. W r. 1807 zamierzając znieść trybunat i odpowiednio zmienić ustrój oraz atrybucje ciała prawodawczego, poprzestał na zwykłym senatus-consultum.

Karta 1814 roku nie była przeglądana ani razu (jeżeli pominąć rewizję po rewolucji lipcowej, o której powiem w dalszym ciągu). Zdaje się jednak, iż wszyscy wówczas uznawali, że ustawę może zmienić król, łącznie z dwiema Izbami, przez nią ustanowionemi. Zgadzało się to nieźle z jej charakterem, jako karty nadanej: wszak jedno tylko mogło przeszkodzić królowi w zmianie uczynionego poprzednio nadania — obietnica, zobowiązanie, jakie przyjął był wobec kraju, darząc poddanych „na zawsze w swoim i w imieniu następców“ kartą konstytucyjną. Lecz któż mógł się użalać na te zmiany, jeżeli zaszły one za zgodą obranych przez kraj przedstawicieli. A jednak teorja ta napotkała opór [1]). Z rewizją zaś karty 1830 roku, uchwalonej przez Izby i przyjętej przez króla, miała teorja nielada kłopot. Niektórzy statyści, należący do najtęższych głów swego czasu, proponowaliby zastosować do rewizji zasadę odróżnienia władzy prawodawczej od ustawodawczej; świadczy to, jak dalece zasada owa opanowała ówczesne umysły; zgodnie z tym utrzymywano, że karty, jako ustawy konstytucyjnej, prawo zwyczajne nie może zmienić, że nie można jej zmienić i w inny sposób, ponieważ nie ustanowiła porządku rewizyjnego postępowania. Tego zdania był m. in. Tocqueville [2]). Atoli wśród ogółu panował po-

---

[1]) Ob. jednak następujące ustępy z *Discours du général Foy*. wyd. paryskie, 1826, t. I, str. 122 (mowa z d. 15 maja 1820). «Prawdziwi przyjaciele tronu zadrżeli, gdy ośmielono się dotknąć Karty i próbowano pozbawić ją królewskości, aby sprowadzić na poziom zwykłego prawa.» Str. 233 (mowa z d. 20 grudnia t. r.): «Trwałość tronu i stała siła rządu spoczywają na nieugiętości tej ustawy fundamentalnej, której niemożna zmienić, jak zwykłe prawo, nie popełniając krzywoprzysięstwa».

[2]) De Tocqueville, *Démocratie en Amérique* II, 308. «Prawa z r. 1830,

gląd przeciwny. Uznawał ogół (jak za czasów Restauracji), że kartę conajmniej częściowo uchylać może zgodny zespół króla i dwu Izb. Rozprawy parlamentarne nad prawem o regiencji w dniach 30 i 31 sierpnia 1842 r. ujawniają to z całą jasnością.

Odróżnianie dwu władz przeszło do większej części nowoczesnych konstytucji pisanych — w Ameryce pod wpływem Stanów Zjednoczonych, w Europie — pod wpływem Francji. Są jednak wielkie narody, u których się ono nie przyjęło. Przedewszystkim w Anglji. Nie dość, że konstytucja angielska, jakeśmy widzieli, wspiera się do dziś dnia na zwyczaju, Anglicy nie uznają nawet żadnej naturalnej różnicy między prawami konstytucyjnemi i zwyczajnemi. I te i tamte posiadają jednakową moc i jednakowe formy. W Anglji nie ma praw konstytucyjnych we właściwym znaczeniu wyrazu [1]). Parlament (korona, lordowie i gminy) może stanowić o najważniejszych sprawach konstytucji brytańskiej z tą samą swobodą i w ten sam sposób, jak o wszystkich innych. [2]). Wynika to

---

podobnie jak i z r. 1814 nie określają sposobu wprowadzenia zmian do konstytucji. Oczywista więc rzecz, iż zwykłe środki prawodawcze tutaj nie wystarczają. Widać to lepiej w ustawie 1830 r., niż w ustawie r. 1814. W roku czternastym władza królewska stawała jakby poza konstytucją i ponad nią; zaś w trzydziestym władza ta według własnego jej wyznania została utworzona przez konstytucję i bez niej jest niczym. Tak tedy część naszej konstytucji jest niezmienna, gdyż związano ją z losami jednego roku, a całość konstytucji też jest niezmienna, bo niemasz prawnego sposobu przekształcenia jej.» — Por. Hello. *Du régime constitutionnel*, II, 27: „Utrzymuję, że karta nie zna wyodrębnienia obu władz, dlatego tylko, że nie oznacza ona sposobu rewizji.“ Hello zbijał tę doktrynę i starał się wynaleźć ów sposób, str. 33. „Dlaczego w razie potrzeby nie możnaby zrobić dzisiaj tego, co zrobił ordonans 13 lipca 1815 roku w czasach, gdy nie grzeszono zbytnią stronnością na rzecz władzy ustawodawczej, czemu nie mianoby się odwołać do kolegjów wyborczych? Kolegja wyborcze stanowią w naszej organizacji politycznej stopień najbliższy do ludu i najbezpośredniejszy jego organ.“

[1]) Dicey, *j. w.* 64: «W angielskiej konstytucji niemasz wyraźnej różnicy między prawami zasadniczemi i niezasadniczemi.»

[2]) Dicey, *j. w.* 83, wykazuje w ten sposób, że bill o reformie izby

stąd, że parlament jest władzą absolutnie najwyższą. Mógł on zmodyfikować porządek dziedziczenia korony. Mógł zmienić niektóre postanowienia aktów unji ze Szkocją i Irlandją, które można było uważać za traktaty, obowiązujące władzę prawodawczą [1]). Uchodzi wreszcie za rzecz możliwą przelanie przezeń swych praw na inne władze [2]). Na tę zasadę kładą szczególny nacisk spółcześni publicyści angielscy, aby zaznaczyć kontrast między angielskim i francuskim system konstytucyjnym [3]); wszelako znali ją dobrze już ludzie epoki rewolucyjnej i w pełni świadomości rzeczy oświadczyli się za przeciwnym poglądem. „W Anglji, mówił Sieyès w Zgromadzeniu Ustawodawczym, nie odróżniono władzy ustawodawczej od władzy prawodawczej, wskutek czego parlament brytański, nieograniczony w swych czynnościach, mógłby targnąć się na samą prerogatywę królewską, gdyby ta nie była uzbrojona w prawo *veto* i prawo rozwiązywania parlamentu. Fundamentalną naszą zasadą konstytucyjną będzie, że zwykła legislatura nie powinna mieć władzy ustawodawczej, podobnie jak nie ma wykonawczej. Taki rozdział władz jest bezwarunkowo niezbędny. Zwyczajne zgromadzenie narodowe będzie li tylko prawodawczym. Będzie mu wzbronione dotykać kiedy-

---

gmin, bill, znoszący izbę lordów, bill, stanowiący municypalność w Londynie na równi i z tego samego tytułu należą do kompetencji parlamentu, że parlament może je przyjąć w tej samej formie i że wydane w ten sposób *akty* byłyby jednakowo święte i niewzruszone, jak wszystkie inne.

[1]) Dicey, *j. w.* 61.

[2]) Dicey, *j. w.* 65, przytacza, jako przykład, akt z r. 1539, który nadał moc prawa *proklamacjom* Henryka VIII, (por. wyżej, str. 75) oraz abdykację parlamentów szkockiego i irlandzkiego w aktach unji.

[3]) Zresztą niektórzy najwybitniejsi statyści angielscy zaczynają podnosić głos przeciwko możliwemu przesadnemu pojmowaniu tej myśli. Pollock w *Law Review* (VIII, 163) niedawno wspomniał o „wrzawie wśród rozpolitykowanych Anglików, co głoszą, jakoby istniejąca w danej chwili większość Izby gmin miała boskie prawo stanowienia wszelkich reguł prawnej i politycznej sprawiedliwości.“

kolwiek jakiejś części konstytucji [1])". Należy zresztą przyznać, że i Anglicy, wierni w tym względzie tradycyjnym swym zasadom, kierowali się zupełnie świadomym wyborem. Oni pierwsi na świecie mieli narodową konstytucję pisaną, ograniczającą władzę prawodawczą. Taką ustawą był niewątpliwie *Instrument of government* składający się z 42 artykułów, ogłoszony przez Cromwella 16 grudnia 1653 roku [2]); zawierał on nawet przepisy (art. 24, 38) unieważniające wszelkie prawo, któreby się sprzeciwiało jego treści. Lecz próba ta była daremna i pozostała bez następstw, nie mogąc nawet chwilowo przełamać przeciwnej tradycji [3]). Tutaj, jak słusznie zauważono, Cromwell był zwiastunem przyszłości: wytknął drogę konstytucyjną, na którą mieli wstąpić Anglosasi w Ameryce po utworzeniu wielkiego niepodległego narodu: *Instrument of government* Cromvella to pierwowzór konstytucji Stanów Zjednoczonych [4]).

System angielski, nie odróżniający władzy ustawodawczej od prawodawczej, przejęły też niektóre narody europejskie, które pomimo to posiadają systematyczne i wykończone konstytucje pisane. Tak jest w Prusach, których konstytucja umyślnie omawia ten punkt [5]). Ta sama zasada obowiązuje we

---

[1]) *Arch. parlem.* j. w. VIII, 595. Jednakże Vattel nie uznawał tej zasady konstytucji angielskiej w całej rozciągłości, *Droit des gens* ks. I, r. III, § 34: „Według fundamentalnych praw Anglji dwie izby parlamentu wraz z królem sprawują władzą prawodawczą. Gdyby obu izbom zachciało się unicestwić same siebie i przyoblec monarchę w nieograniczoną władzę absolutną, naród z pewnością nie zniósłby tego. A któżby śmiał powiedzieć, że nie miałby prawa sprzeciwić się temu? Gdyby atoli parlament radził nad wprowadzeniem tak doniosłej zmiany, a cały naród dobrowolnie zachowywał milczenie, należałoby uznać, że pochwala czyn swoich przedstawicieli.»

[2]) Gardiner, *The constitutional documents of the puritan revolution*, str. 314. [3]) Dicey, *j. w.* 65.

[4]) Frederic Harrison, *Oliver Cromwell*, str. 194. Ob. moje studjum *Les Constitutions de Cromwell* j. w. (1900 r.)

[5]) Konstytucja pruska 31 stycznia 1850 r., art. 107: „Konstytucja może być zmieniona w zwykłej drodze prawodawczej. W tym celu wystarcza w każdej izbie większość absolutna, osiągnięta w dwuch głosowaniach z przerwą conajmniej trzytygodniową."

Włoszech pod panowaniem statutu, służącego dotychczas za konstytucję krajową, a nieraz już zmienianego przez zwyczajne prawodawstwo [1]). Niektórzy publicyści włoscy nie zgadzają się nawet, żeby teoretyczne odróżnienie władzy ustawodawczej od prawodawczej było racjonalnym i ścisłym [2]). Że nie jest ono w gruncie rzeczy zasadą konieczną i istotną, to rzecz pewna: prawa konstytucyjne są prawami, a zatym idzie, że mogą być traktowane, jak inne prawa. A jednak odróżnienie to stanowi pomysł bystry i uprawniony, że użyjemy wyrażenia Rousseau'a — nie sprzeciwia się ani naturze, ani rozumowi.

Niepodobna poważnie przeczyć, że oba zapatrywania mają swe zalety i wady. System angielski odznacza się większą giętkością i pozwala zmieniać szczegóły konstytucji, nie wywołując w kraju przesilenia. Zdaje się, iż może on funkcjonować bez poważnego niebezpieczeństwa wszędzie, gdzie istnieją dwie izby, a tymbardziej w monarchjach konstytucyjnych, gdzie dla ostatecznego przeprowadzenia ustawy wymagana jest nadto zgoda monarchy. Trudności, jakie tam towarzyszą zmianom zwyczajnych nawet praw, zdaje się, zapewniają dostateczną trwałość prawom konstytucyjnym. Przytym system ów, o ile ma działać zadawalająco, wymaga, aby naród miał silne tradycje i głęboko zachowawcze usposobienie. Przeciwnie, w rzeczach pospolitych demokratycznych, dla narodu o ruchliwym i porywczym temperamencie system francuski i amerykański wydaje się bardziej odpowiednim. Niemal koniecznym jest

---

[1]) Luigi Palma, *Diritto constituzionale*, Florencja 1879, II 279 i nast. Jeden z francuskich myślicieli XVIII w. Mably zupełnie nie uznawał różnicy między prawami konstytucyjnemi, ograniczającemi władzę prawodawczą i zwyczajnemi prawami; pochodziło to stąd, że M. całkowicie przyrównywał władzę prawodawczą do zwierzchnictwa i każde zgromadzenie prawodawcze uważał za władzę bezwzględnie zwierzchnią. Krytykuje on konstytucje ograniczające Stanów unji amerykańskiej, zwłaszcza pensylwańską, *Observations sur le gouvernement et les lois des État-Unis d'Amerique*, *Oeuvres*, t. VIII, str. 369.

[2]) Luigi Palma, *j. w.*, t. I, r. VI, str. 189 i nast.

ten system w krajach, mających jedną tylko izbę prawodawczą, której uchwał żadne *veto* nie może powstrzymać, oraz tam, gdzie sama forma państwa, przyjęta przez większość narodu, nie wznosi się jednak ponad waśnie i spory; niepodobna zgodzić się, aby w każdej chwili wolno było podać tę formę w wątpliwość. Wówczas tylko sztywna konstytucja, wyższa nad władzę prawodawczą, może zapewnić niezbędną stałość urządzeniom podstawowym. Dodajmy, że jeżeli ten system utrudnia zmiany konstytucyjne, jeżeli czyni dość trudnym otwarcie rewizji konstytucyjnej, aby zmusić naród do zażądania jej w sposób rozmyślny a konsekwentny, to z drugiej strony, skoro tylko przeszkodę tę przezwyciężono, czyni on rewizję prawie pewną i niezwłoczną: przesilenie takie z konieczności musi doprowadzić do rozwiązania.

Pozatym następstwa sztywnych konstytucji, ich korzyści i niedogodności podnoszą się lub zniżają, zależnie od tego czy rozszerzamy, czy też zwężamy ich objętość i zawartość. Pod tym względem ujawniły się dwa prądy przeciwne. Jeden zmierza do umieszczenia w konstytucji — oprócz tego, co właściwie należy do prawa konstytucyjnego, t. j. przepisów, normujących formę państwa, formę rządu i rękojmie praw osobistych — innych jeszcze reguł, tworzących istotne zasady prawa administracyjnego, organizacji sądowej, prawa karnego, a nawet cywilnego. Do tego typu należą konstytucje francuskie r. 1791, III i 1848, zawierające nietylko zasady, ale poczęści i szczegóły organizacji administracyjnej i sądowej, tudzież niektóre podstawowe zasady prawa kryminalnego. Takież, a nawet jeszcze obfitsze są konstytucje poszczególnych stanów Unji amerykańskiej, o których rozciągłości i powikłanym układzie już wspominałem [1]). Ale unieruchomienie tylu prawideł, a m. in. wielu drugorzędnych zagraża skrępowaniem wzrostu i rozwoju organizmu prawnego, o ile nie każe ucie-

[1]) Por. wyż. str. 327.

kać się do częstych rewizji, jak to bywa w Stanach Zjednoczonych.

Prąd przeciwny polega na umieszczeniu w konstytucji najistotniejszych tylko przepisów co do formy państwa, rządu i praw jednostki, i na odsyłaniu odnośnych szczegółów do zwyczajnego prawodawstwa. Takiemi są francuskie ustawy konstytucyjne 1875 r., które, jak wiemy, nie zawierają nawet rozdziału o prawach osobistych. Prawa zostały jeszcze uszczuplone przez rewizje 1879 i 1884 roku, kiedy to poddano zwykłemu prawodawstwu wszystko, co dotyczy rezydencji rządu i izb, oraz składu i sposobu obioru senatu. Tą drogą w miarę możności zbliża się sztywna konstytucja do giętkich, zachowując środkowe jądro życiowe, osłonięte przed zamachami pospolitego prawodawcy.

Nie należy zresztą nadawać przesadnego znaczenia tej „sztywności“ konstytucji amerykańskiego i francuskiego typu. W zasadzie nie można ich zmienić inaczej, jak za pomocą przewidzianej przez nie same procedury; ale konieczność każe im rozwijać się i w inny sposób: przez interpretację prawną, która znajduje pełen powagi wyraz w precedensach. Jakkolwiek pełną jest konstytucja pisana, nawet w tych sprawach, które reguluje, pozostawia zawsze pewną liczbę pytań bez odpowiedzi, nie przewidzianych i tymsamym nie rozstrzygniętych. Gdy wypadki postawią na porządku dziennym jedną z takich kwestji — bo one to odsłaniają je po raz pierwszy — wypada je rozstrzygnąć pod grozą zahamowania całej maszyny państwowej. Tłumaczenie tekstu, jakie w tym wypadku zachodzi, stanowi precedens i dodaje nową normę do konstytucji. Znana to i niemal oklepana prawda, że konstytucja amerykańska tłumaczeniu w znacznej mierze zawdzięcza swój rozwój. Tenże objaw nastąpił poniekąd i w ustawodawstwie konstytucyjnym francuskim 1875 roku, które przetrwało dłużej, niż wszystkie inne konstytucje francuskie. Z drugiej strony, we Francji w skutek szeregu przewrotów, ciągnących się od r. 1789 wyłożone przezemnie własności konstytucji pisanych różnemi czasy znacznym podlegały

zboczeniom. Podczas i wskutek rewolucji przy obalaniu dawnej konstytucji i wprowadzaniu nowej stosowano rozmaite zasady, stanowiące logiczny łańcuch precedensów: w nich daje się słyszeć echo wyłuszczonych powyżej poglądów rewolucyjnych Sieyèsa [1]).

III.

Konstytucja pisana, jako ustawa, przytym ustawa wyższa i względnie niewzruszona, nie może ulec zniesieniu inaczej, jak przez nową ustawę konstytucyjną, wydaną w należytej formie. Jest to wniosek, z logiczną koniecznością wypływający z zasad prawa francuskiego, w myśl którego samo niestosowanie przepisu nie obala. Tymczasem Francja instynktowo uznawała i stosowała regułę, że przez sam fakt zwycięskiej rewolucji — powstania ludowego lub zamachu stanu dotychczasowa konstytucja upada i *ipso jure* traci moc obowiązującą. W oczywisty sposób stosowano tę zasadę po 10 sierpnia 1792 r., po 18 brumaire'a r. VIII, 24 lutym 1848, 2 grudniu 1851 i 4 wrześniu 1870 [2]). W r. 1871 zgromadzenie narodowe, zasiadające w Bordeaux poniekąd stormułowało teorję, służącą za podstawę tej tak często stosowanej reguły. Uchwałą z d. 1 marca 1871 r. zgromadzenie nie obwołało, a poprostu poparło i zatwierdziło „złożenie z tronu Napoleona III i jego dynastji, uchwalone już przez głosowanie powszechne [3])". Tego nie można inaczej prawnie wytłuma-

---

[1]) Por. wyżej, str.

[2]) Inaczej ułożyły się rzeczy w r. 1814, kiedy to detronizacja Napoleona, oraz wstąpienie na tron Ludwika XVIII zostały ogłoszone przez cesarski senat cesarskie ciało prawodawcze. Podobnież Ludwika XVIII powołał na tron dekret senatu z d. 6 kwietnia. W r. 1815 zarówno po powrocie Napoleona, jak po upływie Stu dni obu stronom chodziło o prostą restaurację: każdy z panujących wracał w sposób naturalny ze swą konstytucją. W r. 1830 bynajmniej nie myślano, że konstytucja upadła całkowicie: wakował tylko tron, i karta uległa tylko rewizji.

[3]) „Zgromadzenie Narodowe zamyka kwestję (l'incident), i w bolesnych

czyć, jak tylko przypuszczając, że naród, który bez oporu przyjął dokonany przewrót, bez zachowania form prawnych okazał wolę zniesienia dawnej konstytucji. Zakrawa to na „prawo rewolucji“, ale tłumaczy fakty z całą dokładnością.

Jeżeli wszakże sądzono podówczas, iż konstytucje w takich razach upadają z samego prawa, to francuska doktryna zachowywała niektóre z ich postanowień za pomocą zręcznego i rozumnego systemu. Pomimo rewolucji, pomimo przeobrażeń, zachodzących w formie państwa, prawa zwyczajne, jak wiemy, trwają dopóty, póki nowe prawa nie zniosą ich w sposób wyraźny lub milczący [1]). Wiemy też, że konstytucje pisane mogą zawierać i nieraz zawierają przepisy, będące konstytucjami tylko z formy, a nie z treści i natury. Są to reguły prawa administracyjnego i karnego, niemające żadnego związku z formą państwa i rządu, ustanowiona przez tęż Konstytucję, i dające się również pogodzić z innym układem rządu. Wcielono je do tekstu konstytucji jedynie po to, aby im nadać większą moc i trwałość. Otóż we Francji ustalił się pogląd, że podobne przepisy, sztucznym tylko węzłem spojone z konstytucją, przeżywają je i nie giną w chwili jej upadku. Traktuje się je, jak prawa zwyczajne, jakiemi też są w gruncie rzeczy, ale zarazem zwraca się uwagę na ich charakterystyczne właściwości. Odłączają się od konstytucji, do której je włączono, i dlatego pozostają w mocy; ale tymsamym tracą swą powagę konstytucyjną, i od tej

---

okolicznościach, jakie przeżywa ojczyzna, oraz wobec nieoczekiwanych protestów i zastrzeżeń, potwierdza (confirme) złożenie z tronu Napoleona III i jego dynastji, uchwaloną już przez ogólne głosowanie, jako też czyni go odpowiedzialnym za zniszczenie, najazd i rozbiór Francji“.

[1]) Por. wyżej, str. 2.

[2]) Konstytucja r. VIII, art. 75: „Agienci rządu, prócz ministrów, mogą być ścigani za czyny, związane z ich urzędowaniem nie inaczej, jak na mocy uchwały Rady państwa; w tym razie dochodzenie odbywa się przed zwykłymi sądami“.

chwili zwyczajny prawodawca może je w każdej chwili zmienić, jak każde zwyczajne prawo. Rewolucja pozbawiła je tylko charakteru konstytucyjnego.

Teorję tę stosowano już wielokrotnie. W ten sposób art. 75 konstytucji VIII r., zabezpieczający funkcjonarjuszy rządowych przed możliwością ścigania sądowego, utrzymał się w pełni pod wszystkiemi następnemi rządami, aż do chwili zniesienia go przez dekret rządu obrony narodowej [1]). Podobnież art. 5 Konstytucji 1848 r., głoszący, że «kara śmierci w sprawach politycznych zostaje zniesiona» wciąż jeszcze uważany jest za prawo obowiązujące, do którego należy przystosowywać artykuły kodeksu karnego. Nareszcie senatusconsultum 3 maja 1854 r., dotyczące ustroju kolonji francuskich, tudzież modyfikujące je przez senatusconsultum 4 lipca 1866 r. wciąż uchodzą za prawo obowiązujące, które nie upadło wraz z konstytucjami drugiego cesarstwa; lecz mają one już tylko znaczenie praw zwyczajnych.

---

[1]) Teorję tę wykłada bardzo jasno wyrok sądu kasacyjnego z d. 30 listopada 1821 (Sirey, *Collection nouvelle*, t. VI, str. 527): „Zważywszy, że art. 75 konstytucji VIII r. nie został wcale zniesiony przez kartę konstytucyjną; że dyspozycja tego artykułu, domagająca się pozwolenia rządu na ściganie urzędników administracji za czyny, związane z ich urzędowaniem, stosuje się wyłącznie do dziedziny administracyjnej, nie zaś politycznej; że zatym trybunał, rozstrzygając, iż przepis ten zachowuje swoją powagę, prawidłowo zastosował ustawę konstytucyjną, i t. d.“

[2]) Dekret z d. 19 września 1870, art. 1: „Art. 75 konstytucji roku VIII zostaje zniesiony“.

[3]) Artur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale* str. 320 i nast. Jednakże senatusconsulta nadają władzy wykonawczej nader rozległe pełnomocnictwo do rządzenia kolonjami za pomocą zwykłych dekretów zamiast praw — co z trudnością daje się pogodzić z zasadami obecnej konstytucji francuskiej. Sądzę, że zwyczajne prawo nie mogłoby dzisiaj obdarzyć władzę wykonawczą podobnemi atrybucjami; równałoby się to delegacji władzy prawodawczej, która to delegacja jest niepodobieństwem. Pomimo to pod względem prawnym myśl, wyrażona w senatusconsultum 1854 r. była poprawna, bo zawierała się w ustawie konstytucyjnej, chociaż dzisiaj owo senatusconsultum straciło ten charakter.

Pod działaniem rewolucji we Francji zdobyły chwilową przewagę inne zasady funkcjonowania władzy ustawodawczej, niż te, któreśmy rozwinęli powyżej. W myśl powyższych zasad dopóki konstytucja pisana zachowuje swą moc, może ulec przekształceniu tylko za pomocą ustanawianej przez się procedury; i jeżeli przypuścić, że konstytucja może zniknąć w inny sposób oraz, że kraj na chwilę pozostaje bez konstytucji, to zdaje się, iż nową konstytucję wypracować zdoła tylko zgromadzenie, umyślnie obrane w tym celu i z tym powołaniem — Zgromadzenie ustawodawcze, albo, jak mówiono w XVIII w. — Konwencja. Według zasady rozdziału władz prawodawczej i ustawodawczej zgromadzenie, obrane li tylko dla prawodawstwa nie powinno móc głosować nad konstytucją. Tymczasem w dziejach rewolucji francuskich znajdujemy cały szereg przykładów odmiennej natury. Te dopuszczają następujący stan rzeczy. Następuje przewrót — gwałtowny czy też spokojny — dotychczasowy porządek rozpada się w gruzy, albo też widocznie nie daje się nadal utrzymać; jednakże rewolucja nie zniosła wszystkich władz, które były organami minionego rządu, w szczególności pozostało jedno lub parę Zgromadzeń przedstawicielskich, które w mniejszym lub większym stopniu posiadały władzę prawodawczą. W takich warunkach uznawano, że owe Zgromadzenia prawodawcze mogą sprawować władzę ustawodawczą; jakoż sprawowały ją, stosownie do okoliczności, w różnym zakresie; ogłaszały detronizację króla, powoływały na tron następcę, przekształcały starą konstytucję, ba, nawet redagowały i uchwalały nowe. Nie byłoż to jeszcze zastosowaniem doktryny Sieyèsa o ujawniającej się pod każdą postacią władzy ustawodawczej ludu? Bo dzieło ustawodawcze tych zgromadzeń czerpało niewątpliwie swą moc jedynie z milczącej aprobaty kraju.

Łańcuch tych precedensów zaczyna się wraz z rewolucją francuską, z działalnością pierwszej konstytuanty. Nie można było przecież dowodzić, że stany gieneralne z roku 1789 były obrane prawidłowo i umyślnie, jako narodowa

konwencja, mająca uchwalić konstytucję krajową. Przed samym otwarciem posiedzeń niektórzy publicyści z rzędu kierowników ówczesnego ruchu energicznie odmawiali im kwalifikacji do tego i władzy: należeli do nich Sieyès [1]) i Brissot de Warwille [2]). A jednak wśród zdumiewających kolei wydarzeń, które wydały nieodwołalny wyrok na stary system rządów, dnia 17 czerwca 1789 roku Stany przybrały miano Zgromadzenia narodowego; i to zgromadzenie oświadczyło, że „do niego jedynie należy tłumaczenie i reprezentacja woli powszechnej i że pomiędzy nim a tronem istnieć nie może żadne *veto*, żadna władza negacyjna". 6 lipca 1789 roku utworzyło ono swój pierwszy Komitet konstytucyjny.

Po 10 sierpnia 1792 r. Zgromadzenie prawodawcze nie chciało już sprawować władzy ustawodawczej w pełnym komplecie; przeciwnie, pragnąc dać Francji nową Konstytucję, zwołało ono konwencję narodową. Pomimo to, skorzystało jeszcze ze swych praw, nietylko zawieszając godność królewską i władzę wykonawczą wbrew konstytucji 1791 r., lecz nadto, zmieniając ustanowione przez tę Konstytucję warunki obieralności do konwencji.

Po zamachu stanu 18 brumaire'a znaleziono, zdaje się, inny sposób zastosowania tejże zasady; d. 19 t. m. formalnym prawem, uchwalonym przez Radę Pięciuset i Radę Starszych Dyrektorjat został zniesiony i zastąpiony przez komi-

---

[1]) J. w., str. 118, 155: „Chociażby nawet naród miał prawidłowe stany jeneralne, nie do tego ciała ustanowionego należałoby rozstrzyganie sporu o konstytucję. W tym tkwiłoby petitio principio, błędne koło... Obranie zatym *nádzwyczájnej* deputacji (Zgromadzenia ustawodawczego) lub przynajmniej nadanie nowej władzy specjalnej do spełnienia wielkiego dzieła konstytucji jest prawdziwym środkiem, mogącym położyć kres obecnemu sporowi oraz możliwym wśród narodu zamieszkom".

[2]) *Plan de conduite pour les députés du peuple áux Etáts généráux de 1789*, kwiec. 1789, str. 248 i nast.: „Septème proposition: Que des Etats généraux bion organisés et à plus forte raison ceux de 1789, ne peuvent avoir le droit de constituer la nation francaise".

[3]) Uchwała d. 10 sierpnia 1792.

się wykonawczą konsularną, złożoną ze Sieyèsa, Rogera Ducos'a i Bonapartego, którzy otrzymali tytuł *konsulów rzpltej francuskiej*. To samo prawo wyłączyło z przedstawicielstwa narodowego pewną liczbę członków ciała prawodawczego; prócz tego stanowiło, że posiedzenia ciała prawodawczego zostają odroczone do 1 ventôse'a, że każda rada wybierze komisję z 25 członków, któraby podczas tej przerwy sprawowała jej czynności na mocy formalnej propozycji konsulów. Komisje winny były nadto „przygotować w tenże sposób i przy takimże udziale konsulów stosowne zmiany organicznych przepisów konstytucji, których wady i niedogodność ujawniło doświadczenie". Ale wszystko to było było czczą dekoracją: Rady i ich Komisje nie miały już bytu realnego, były już tylko narzędziem w ręku Bonapartego, który posługiwał się niemi — dla formy.

O zniesieniu pierwszego cesarstwa zdecydowały w drodze konstytucyjnej Senat cesarski i Izba deputowanych. Dekretem d. 3 kwietnia 1814 r. Senat ogłosił Napoleona za złożonego z tronu, prawo dziedziczenia w jego dynastji — za zniesione, lud francuski i wojsko — za uwolnione od przysięgi wierności b. cesarzowi, a tegoż dnia Ciało prawodawcze „łącząc się z aktem Senatu oznajmiło i ogłosiło detronizację Napoleona Bonaparte i członków jego rodziny". Nareszcie d. 6 kwietnia Senat na wniosek rządu tymczasowego uchwalił konstytucję z 29 artykułów, którą następnie przyjąć mieli: naród francuski oraz Ludwik Stanisław Ksawery francuski, „z wolnego wyboru powołany na tron". Senat według konstytucji VIII r. i konstytucji cesarstwa rzeczywiście sprawował był poniekąd władzę ustawodawczą, ale to jeszcze nie znaczyło, by mógł ją sprawować w tak zupełnym zakresie, a ciało prawodawcze nie posiadało jej nigdy. Zresztą akt, który zawierał najdokładniejsze zastosowanie tej władzy, t. j. konstytucja, uchwalona 6 kwietnia, pozostał projektem. Gdy przedstawiono go Ludwikowi XVIII na spotkaniu w St. Ouen (2 maja), król oświadczył, że przyjmuje jego zasady, ale

zastrzega sobie możność przedłożenia senatowi i izbie deputowanych innej „pracy“. Była to karta nadana r. 1814.

W r. 1830 forma państwa napozór pozostała bez zmiany: w monarchji konstytucyjnej poprostu jedna dynastja, jedna gałąź rodu królewskiego zajęła miejsce drugiej. W rzeczywistości zaś dokonało się głębokie przeobrażenie konstytucyjne. Karta została przejrzana i otrzymała całkiem nowe zabarwienie: od roku 1814 była (ona) jakby kartą nadaną przez władzę królewską, po rewizji stała się konstytucją, opartą na zwierzchnictwie ludu i uważaną za przejaw tegoż [1]). A kto dokonał tej rewizji, tego radykalnego przeobrażenia? Władza prawodawcza, należąca do dwu izb. Izba, w której zasiadało 221 deputowanych, przeżyła rewolucję, gdyż ona to kierowała nią i w ciągu pamiętnych trzech dni odniosła zwycięstwo nad królem. Czyż to nie upoważniało jej jakby bezpośrednio do nagięcia konstytycji do nowych warunków, w jakich naród się znalazł? Jakoż 29 lipca deputowani, obecni w Paryżu, zaproponowali tymczasowe rządy księciu Orleańskiemu z tytułem gieneralnego namiestnictwa królestwa, a 31 lipca wystosowali do ludu francuskiego odezwę, w której wyrazili zamiar przeprowadzenia reformy rządu w drodze prawodawczej. Po otwarciu przez gieneralnego namiestnika nowej sesji izb (3 sierpnia) Izba deputowanych pierwsza oznajmiła, «że tron prawnie i faktycznie wakuje i że niezbędnym jest obsadzić takowy», poczym wzięła się do rewizji karty (7 sierpnia). Atoli rewizja ta miała przebieg nawskroś prawodawczy, gdyż i Izba parów 7 sierpnia przystała na tekst, uchwalony przez Izbę deputowanych. Nareszcie Ludwik Filip, przyjąwszy tron, zaofiarowany mu

---

[1]) „Powtóre izba deputowanych oznajmia, że zgodnie z wolą i interesem narodu francuskiego wstępna część karty konstytucyjnej zostaje zniesiona, jako obrażająca godność narodową i niby nadająca Francuzom te prawa, które należą do niej z istoty rzeczy, — tudzież, że dalsze artykuły mają być zmienione w sposób następujący“.

przez Izby i uznawszy tym samym uchwały nowej karty, ogłosił ją dnia 17 sierpnia [1]).

W r. 1870 nowy precedens o mało nie powiększył szeregu powyżej wymienionych. Po pogromie sedańskim Ciało prawodawcze zebrało się 4 września na posiedzenie nadzwyczajne o godzinie pierwszej w nocy, aby wysłuchać żałobnych wieści i zastanowić się nad położeniem rzeczy Juljusz Favre niezwłocznie wniósł propozycję podpisaną przez posłów republikańskich, a żądającą od Ciała prawodawczego ogłoszenia detronizacji Napoleona III i obioru komisji rządzącej [2]). Ale zgromadzenie, nie wydając żadnego postanowienia, odroczyło się do południa tegoż dnia, Gdy zebrało się ponownie o godz. 1 minut 15, podano dwa nowe wnioski. Jeden, złożony przez ministra wojny, domagał się, aby zgromadzenie absolutną większością wybrało radę rządzącą z 5 członków, i aby ministrowie nadal byli mianowani za zgodą członków tej rady; gienerał Pelikao otrzymałby godność gieneralnego namiestnika (lieutenant général) rady. Druga propozycja — Thiersa, zaopatrzona w 50 blizko podpisów, opiewała: „Izba, zważywszy obecne okoliczności, wyznacza komisję rządu i obrony narodowej. Jak tylko pozwolą na to warunki, zostanie zwołane zgromadzenie ustawodawcze". W gruncie rzeczy wnioski Juljusza Favre'a i Thiers'a pod jednym tylko różniły się względem: w pierwszej detronizacja rodu cesarskiego była ogłoszona wyraźnie, w drugiej trzeba jej się było domyślać. Obie zostałyby niechybnie przyjęte przez

---

[1]) „Rozkazaliśmy i rozkazujemy, aby karta konstytucyjna, jak ją poprawiły dwie izby 7 sierpnia, przyjęta przez nas dnia 9, została opublikowana ponownie w następującym brzmieniu"...

[2]) Art. 1. Ludwik Napoleon Bonaparte i jego dynastja zostają ogłoszoni za pozbawionych powierzonej im przez konstytucję władzy. Art. 2. Ciało prawodawcze zamianuje komisję rządzącą, uposażoną we wszystkie prawa rządu, a powołaną do walki na śmierć z najazdem i do wypędzenia nieprzyjaciela kraju.

ciało prawodawcze; tymczasem tracono czas napróżno. Wnioski uznano za nagłe i odesłano do komisji, posiedzenie zaś zawieszono w oczekiwaniu jej decyzji. Zanim jednak zdołano przystąpić do obrad, zaledwo na wznowionym posiedzeniu prezes zajął swój fotel, już trybuny opanował tłum ludu, niosący ze sobą wrażenie i postulaty dokonanej już faktycznie rewolucji. Próżno deputowani republikańscy usiłowali powstrzymać go i uspokoić, próżno Gambetta, stojąc na czele, głosił, „że jednym z pierwszych warunków wyzwolenia ludu jest ład i prawidłowość", żądał, aby „postępowano prawidłowo". O pół do czwartej tłum wtargnął do samej sali posiedzeń, prezydujący opuścił fotel i widownia przeniosła się z ciała prawodawczego do ratusza (Hôtel de Ville), gdzie obwołano rzpltę i wyznaczono rząd obrony narodowej [1]).

Oto szereg przykładów, na które mogło się powołać w r. 1871 Zgromadzenie narodowe, chcąc bronić swej władzy ustawodawczej. Zresztą poparło ono swe prawa i za pomocą innych dowodów.

IV.

Prawa konstytucjne obowiązują zwykłego prawodawcę nietylko w tym znaczeniu, że nie może on ich zmieniać: mogą bowiem ograniczyć jego władzę w dziedzinie samego prawodawstwa, mogą zabronić mu uchwalania praw w pewnych przedmiotach lub w pewnym duchu. Na tej idei wspiera się, jak wiemy, konstytucyjna rękojmia praw osobistych [2]). Ale jak zapewnić skuteczność takich przepisów? Zakaz dotykania ustaw konstytucyjnych nie potrzebuje prawie żadnej sankcji: wdanie się osobnego zgromadzenia, konieczność szczególnych form przy sprawowaniu władzy ustawodawczej same przez się wystarczają, aby zapobiec wtargnięciu w tę dziedzinę pospolitej władzy pra-

---

[1]) Protokół tego posiedzenia w *Journal officiel* z d. 5 września 1870 r.

[2]) Por. wyżej. str. 475.

wodawczej. Lecz tutaj chodzi o zwykłą ustawę, uchwaloną przez tę władzę w prawidłowej formie: kto będzie sądził, czy prawodawca nie przekroczył zakreślonej przez konstytucję granicy? Zdawałoby się, że tu potrzeba władzy odrębnej od prawodawczej; zdolnej do wyrokowania o konstytucyjności praw, władzy, bez której obejśćby się nie mogło dobre funkcjonowanie konstytucji, ograniczających władzę prawodawczą [1]).

Taką władzę Amerykanie ze Stanów Zjednoczonych odrazu znaleźli we władzy sądowej. Uznają oni, że trybunał, zajęty prawidłowo wytoczonym procesem, może odmówić zastosowania prawa, na które powołała się jedna ze stron, i które mocen jest interpretować, dlatego tylko, że owo prawo jest niekonstytucyjne, jako wydane wbrew przepisom konstytucji, stanowiącej o władzy prawodawczej. Tak więc sąd federalny, przed którym w należyty sposób wytoczono sprawę, może ogłosić za niekonstytucyjne i pozbawić zastosowania prawa, uchwalone przez Kongres Stanów Zjednoczonych. Podobnież juryzdykcje poszczególnych stanów mogą uznać za niekonstytucyjne prawa, wydane przez ich legislatury — i odmówić im zastosowania. Na tej zasadzie sądownictwo związkowe może nawet usunąć prawa poszczególnych stanów, gdyby takowe rzeczywiście wiązały się z rozpatrywanym sporem.

Skąd pochodzi ten oryginalny system? Amerykanie lubią dowodzić, że sama konstytucja Stanów Zjednoczonych wyraźnie uświęciła go w zastosowaniu do swych przepisów oraz do najwyższego sądu. Jakoż konstytucja głosi, że„ federalna władza sądowa rozciąga się na wszystkie sporne kwestje prawa i słuszności, wynikające przy stosowaniu konstytucji oraz praw Stanów Zjednoczonych [2])"; z drugiej strony oznajmia ona, że „konstytucja

---

[1]) Dicey, j. w., str. 86, 87.

[2]) Art. 3, sekcja 2, p. 1: „The judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this Constitution, and the laws of the United States".

i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych będą najwyższym prawem krajowym“ [1]). Stąd Amerykanie wnioskują: „Prawo tłumaczenia przepisów z konieczności ogarnia funcję orzekania, czy ustawy dają się pogodzić z konstytucją, oraz unieważniania i kasowania tych, które się z nią nie zgadzają. Ponieważ konstytucja jest najwyższym prawem krajowym, przeto w razie zatargu między nią i ustawami uchwalonemi przez kongres albo przez poszczególne stany władza sądowa winna iść za konstytucją, jako mającą przeważną moc obowiązującą. Wynika to z samej teorji konstytucji republikańskiej, inaczej bowiem akty prawodawstwa i władzy wykonawczej stałyby się faktycznie bezapelacyjnemi i wolnemi od wszelkiej kontroli — wbrew konstytucyjnym zakazom i ograniczeniom. Pojawiłyby się bardzo niedwuznaczne i niebezpieczne nadużycia władzy, a obywatele nie mieliby na nie żadnych środków zaradczych; przez to i w administracji stanów i w rządach związkowych lud byłby oddany na łaskę i niełaskę władz; w praktyce wynikłoby wszechwładztwo parlamentu na wzór angielski. Poczucie prawne ogółu w Ameryce rozstrzygnęło, że w ostatniej instancji władza sądowa powinna stanowić o konstytucyjności aktów i praw, pochodzących od poszczególnych stanów i od rządu centralnego, o ile te akty mogą być przedmiotem sporu sądowego [2])“. Czy przytoczone ustępy konstytucji były brzemienne w następstwa, jakie z nich wysnuwano — rzecz to niepewna; pewnym natomiast wydaje się to, że zbudowany na nich systemat zgadza się z zamiarami twórców konstytucji [3]). Dziś rozmaici

---

[1]) Art. 6, p. 2: „The Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance there of... shall be the supreme law of the land“. [2]) Story, j. w., n. 1576.

[3]) Ob. następujący ustęp *Federalisty*, n. 78, przekł. franc., 1792, r. 78, t. II, str. 402: „W konstytucji ograniczającej szczególną wagę ma zupełna niezależność sądów. Przez ograniczającą rozumiem taką konstytucję, która zawiera jakieś określone ograniczenie władzy prawodawczej; np. zakaz uchwalania billów

publicyści angielscy posuwają się jeszcze dalej. Utrzymują, że prawo, przysługujące sądom angielskim, zawsze tkwiło w zasadach jurysprudencji angielskiej, która stale uznaje prawo sądów do oceny i dokładnego określania sensu, znaczenia i ważności wprowadzanych w czyn przepisów [1]). Tylko, że w kraju macierzystym nie mogło to doprowadzić do uznawania przez sądy ustaw parlamentu angielskiego za niekonstytucyjne, — ponieważ organ ten, jako naczelny, nie był skrępowany żadną wyższą konstytucją, i żadne wydane przezeń w należytej formie prawo nie mogło być niekonstytucyjnym. Zupełnie inaczej ułożyły się warunki w kolonjach angielskich Ameryki Północnej. Na ogół kolonje otrzymały pewną samoistną władzę prawodawczą, ale sposób korzystania z niej oraz granice wyraźnie lub milcząco określała wydana karta przez Koronę, zezwalając na założenie kolonji. Oczywiście każde prawo kolonjalne, wykraczające poza tę granicę, było nieważne, i można je było zaskarżyć przed królewską *Radą prywatną*. Ten to pierwotny stan prawny dał zapewne Amerykanom praktyczny pomysł konstytucji ograniczających.

Bądź co bądź badany przez nas system powstał w Ameryce przed konstytucją związkową, bo po ogłoszeniu niepodległości stosowano go w poszczególnych stanach, zwłaszcza w Rhode-Island i w Karolinie Południowej [2]). Ale w całej pełni rozwinął się on i ustalił ze zdumiewającą mocą dopiero wtedy, gdy otrzymał odpowiedni organ w najwyższym sądzie Stanów Zjednoczonych. Jeden zwłaszcza człowiek [3]), sędzia Marshall potężnie przyczynił się

---

of attainder, praw *expost facto* i t. p. Takich ograniczeń w praktyce niemożna inaczej zabezpieczyć, jak za pomocą sądów, których obowiązkiem ma być unieważnienie wszystkich aktów przeciwnych pewnej treści konstytucji. Bez tego wszelkie zastrzeżenia prawne i szczególne przywileje sprowadzają się do zera."

[1]) Dicey, *j. w.*, 87 i nast.; Bryce, *j. w.*, I, 245, 246.

[2]) Pollock, w *Law Qu. Rev.* 1895, str. 83, 84.

[3]) Ob. dwa ważne dzieła, omawiające tę kwestję: Hampton, L. Carson, *The supreme court of the U. S. its history*, 1890; Brinton Coxe *On judicial po-*

do wyrobienia tego subtelnego i doniosłego systemu. I oto najwyższy sąd stał się upoważnionym, decydującym tłumaczem konstytucji [1]). Przeciwko temu układowi można skierować jeden ważny zarzut, który też, jak zobaczymy, odniósł we Francji zwycięstwo. Czy w nim nie kryje się zamach władzy sądowej na prawodawczą, czy pierwsza nie staje się potęgą polityczną, wyższą nad wszystkie inne władze, nawet nad wolę narodu, wypowiedzianą według form rządu reprezentacyjnego? Amerykanom zdaje się, że mają na ten zarzut wystarczającą odpowiedź. Mówią oni naprzód, że niema tu wcale przekroczenia kompetencji, po nieważ kompetentny sąd nie kasuje i nie może skasować

---

wer and inconstitutional legislation, 1893 — a o tych pracach Pollock'a. w. oraz w t. XII; 163 i nast.

1) W dziedzinie tłumaczenia konstytucji Najwyższy sąd St. Zjedn. wydał niedawno parę wyroków bezprzykładnego chyba znaczenia i nieobliczonej doniosłości. Chodziło o prawa komory względem towarów, przywożonych z Porto-Rico po aneksji tej wyspy. Jedne z tych praw weszły w życie po ratyfikacji traktatu, który dokonał owej aneksji, ale tylko na mocy rozporządzeń władzy wykonawczej; z drugich komora korzystała na mocy *Aktu*, zaproponowanego przez Parkera i uchwalonego przez Kongres; akt ten oznaczył zredukowane prawa komory względem dowozu towarów z Porto-Rico. Najwyższy sąd orzekł, że pierwsze prawa były nielegalne, a drugie, naodwrót, legalne. Wyrok taki conajmniej milcząco rozstrzyga ważne pytanie prawa konstytucyjnego. Według panującego do owej pory zapatrywania konstytucja idzie za sztandarem (the Constitution follows the flag), t. j. każda kraina nabyta lub podbita przez Stany Zjednoczone musiała z samego prawa dostać się pod władztwo i opiekę konstytucji związkowej. Poddani, zamieszkujący takie kraje, stawali się bezpośrednio obywatelami Stanów Zjednoczonych, mając wszystkie prawa przywiązane do tego tytułu, m. in. prawa wolnego handlu ze Związkiem. Anektowane lub nabyte kraje stawały się *terytorjami* Stanów Zjednoczonych w ścisłym, konstytucyjnym znaczeniu wyrazu; w przyszłości mogły zostać stanami. Wzmiankowane wyroki uznają milcząco, że Stany mogą mieć pod swym panowaniem ziemie, nie tworzące ani *stanów*, ani *terytorjów*, ziemie, których mieszkańcy są poddanemi, ale nie są obywatelami, i nad któremi unja sprawuje zwierzchnictwo czysto terytorjalne. Prócz tego z wyroków owych, zdaje się, widać, iż sposób rządzenia temi krajami i temi poddanemi powinien polegać na ustawach, na aktach kongresu, a nie na przepisach, wydanych przez władzę wykonawczą. Por. *Daily News* z d. 29 maja 1901, *Morning Post* z d. 31 maja i *Temps* z d. 1 czerwca t. r.

prawidłowo wydanej ustawy, nie unieważnia nawet jej wobec wszystkich obywateli: on tylko odmawia zastosowania prawa w danym szczególnym wypadku i tylko odnośnie do tego wypadku ogłasza je za niekonstytucyjne. Zatym władza sądowa nie posiada inicjatywy. Nie może w drodze kontroli własnowolnie dochodzić konstytucyjności wydanej ustawy, póki ta nie weszła w życie i póki na nią nie skarżył się żaden obywatel. Aby sąd mógł wypowiedzieć swe zdanie, trzeba wytoczyć przed nim proces, w którym jedna strona domaga się zastosowania niekonstytucyjnego przepisu, druga zaś odrzuca je. Nakoniec, powiadają, niepodobna twierdzić, że władza sądowa staje się tutaj pierwiastkiem jątrzącym, który może szachować wolę narodu, wyrażoną przez zgromadzenia narodowe; wydając podobne postanowienia, sąd wcale nie porzuca swej roli. Niewątpliwie należy doń prawo rozstrzygania konfliktów pomiędzy ustawami, t. j., gdy zdaje się, że do danej sprawy zastosować można kilka sprzecznych przepisów, sąd orzeka, który z nich ma otrzymać pierwszeństwo. Gdy więc zachodzi starcie ustawy konstytucyjnej ze zwyczajną, i sędzia zgodnie z zasadami powinien rozstrzygnąć to starcie na korzyść konstytucji [1]).

Zdawałoby się, że te rozumowania są bez zarzutu—a jednak system amerykański małe miał powodzenie poza granicami ojczyzny. Przyjęły go, ma się rozumieć, konstytucje amerykańskich rzeczypospolitych federalnych, skopio-

---

[1]) Rozumowanie to najgruntowniej rozwija zacyt. ustęp (str. 516 ods. 3 z *Federalisty* (n. 78). Kończy się on następującą znamienną uwagą. „Wcale nie jest przekonywającym powiedzenie, iż sądy pod pretekstem niekonstytucyjności mogą przedstawiać swe własne pomysły, jako konstytucyjne zamiary prawodawcy. To samo bowiem równie dobrze może nastąpić w razie niezgody dwu praw, a nawet przy zastosowaniu jednego, pojedyńczego prawa. Sądy powinny orzec, jaki jest *sens* ustawy; a gdyby miały ochotę wypowiadać nie sąd, a swe osobiste życzenia, następstwem byłoby znowu podsunięcie ich upodobania na miejsce upodobania ciała prawodawczego. Jeżeli ta uwaga czegoś dowodzi, to chyba tego, że nie powinno być sędziów po za ciałem prawodawczym".

wane z ustawy Stanów Zjednoczonych. W ten sposób trafił on do prawa państwowego Meksyku [1]), Rzeczypospolitej Argentyńskiej [2]) i Brazylji [3]). Tę samą zasadę, zdaje się, dopuszcza prawo publiczne angielskie względem kolonji, conajmniej częściowo obdarzonych obieralnym parlamentem oraz rządem odpowiedzialnym. Konstytucje te bowiem są w gruncie rzeczy limitacyjne, i prawodawstwo kolonjalne nie może stanowić o przedmiotach, wyjętych z pod jego kompetencji ani też wbrew zasadniczym ustawom angielskim [4]). Stąd wniosek, że uchwalone przez nie projekty stają się prawem dopiero za zgodą korony, wyrażoną brzpośrednio albo za pośrednictwem gubernatora, oraz że korona za pomocą protestu, skierowanego do Rady prywatnej, może cofnąć zatwierdzone już prawo. Ale i osoby prywatne

---

[1]) Konstytucja meksykańska 12 lutego 1857 r. art. 101: „Sądy związkowe rozstrzygać będą wszystkie trudności, jakieby powstawały 1) z powodu praw lub aktów władzy, gwałcących gwarancje jednostek; 2) z powodu praw lub aktów zwierzchności federalnej, krzywdzących lub krępujących udzielność stanów; 3) z powodu praw lub aktów władzy stanów, wkraczających w dziedzinę atrybucji władzy związkowej.

[2]) Konstytucja rzeczypospolitej argentyńskiej 25 września 1860 r., art. 101: Do najwyższego sądu i niższych trybunałów narodu należy rozpoznawanie i rozstrzyganie wszystkich spraw, które dotyczą kwestji, regulowanych przez konstytucję". Emil Dairoux, *République Argentine, les lois et la Constitution*, Paryż, 1889, str. 45: „Obok władzy prawodawczej władza sądowa posiada niemniej wysokie atrybucje. Stojąc na straży konstytucji i głoszonych przez nią zasad, ma ona prawo wyrokować, iż dana ustawa jest niekonstytucyjna i odmówić jej zastosowania".

[3]) Konstytucja brazylijska 24 lutego 1891, art. 59, § 1: „Wyroki, wygłoszone w ostatniej instancji przez sądy stanów, podlegają apelacji do najwyższego trybunału związkowego... b) jeżeli ważność ustaw lub aktów rządowych stanów jest kwestjonowana w obliczu konstytucji lub praw federalnych, a wyrok sądu państwowego uznaje kwestjonowane ustawy lub akty za ważne". Art. 60: „Sędziowie i sądy związkowe mają moc rozpatrywania i sądzenia... b) wszystkich spraw, wytoczonych przeciw rządowi unji lub skarbowi narodowemu i opartych na przepisach konstytucji, ustawach i rozporządzeniach władzy wykonawczej".

[4]) Anson, j. w. II, 257 i nast.

mają prawo kwestjonować przed sądami konstytucyjność ustaw, wydawanych przez legislatury kolonjalne [1]).

W Europie rzecz się miała inaczej. Wszędzie, nawet pod władztwem nakazczych i limitacyjnych konstytucji pisanych, przyjęło się zapatrywanie, że trybunały nie mają zupełnie prawa oceniać konstytucyjności ustaw. Ustawy, wydane z zachowaniem form prawidłowych, obowiązują władzę sądową: sądom wolno je tylko stosować, ale nie sądzić. Znaczy to w gruncie rzeczy, że sądy mają kompetencję do stosowania i tłumaczenia ustaw zwyczajnych, nie mają jej zaś — do stosowania i tłumaczenia konstytucji. Ta ostatnia pod względem ograniczeń, narzuconych władzy prawodawczej, nie ma innej sankcji ostatecznej, jak sumienie osób sprawujących władzę i moralną (przynajmniej) odpowiedzialność przed narodem.

Jest to ta sama myśl, która w drodze prawodawczej

---

[1]) Jest to wyraźnie omówione tylko co do konstytucji Kanady, Munro *The Constitution of Canada*, str. 8: „Parlament kanadyjski ma zupełne prawo stanowienia o wszystkich przedmiotach, nie wydzielonych do kompetencji prowincji, nie zastrzeżonych bezpośrednio lub pośrednio dla parlamentu cesarstwa"; str. 5: „Obywatel Kanady żyje pod władzą trzech osobnych legislatur: prowincjonalnej, legislatury parlamentu posiadłości kanadyjskich, Dominium i parlamentu Cesarstwa... Jeżeli sądzi, że parlament Kanady albo legislatura prowincjonalna, stanowiąc o kwestji, dotyczącej jego praw, przekroczyły granice swej władzy' to może sądownie zaskarżyć prawność statutu; ale na postanowienia parlamentu brytańskiego niema drogi apelacyjnej". Konstytucja australska wprowadza najwyższy sąd Rzeczypospolitej (r. III) i pozwala parlamentowi związkowemu zakładać inne, niższe sądy federalne; sędziów mianuje gubernator w radzie (art. 72). Zresztą najwyższy sąd odbiera skargi nietylko z tych niższych juryzdykcji, ale i z najwyższego sądu każdego poszczególnego stanu. Art. 74 (o którym mowa była wyżej, str. 14) zastrzega dlań najwyższą interpretację ustawy związkowej a nawet konstytucji stanów, ilekroć powstaje zatarg między takowym, i Rzeczpospolitą. Należy zauważyć, że odbiera on skargi (ale tylko w kwestjach prawa, art. 73) i na uchwały *komisji międzystanowej* (Inter-State-Commission) ciekawej instytucji, założonej (art. 101) celem regulowania pomiędzy stanami niektórych spraw skarbowych, przemysłowych i handlowych. Nareszcie, wśród wypadków, w których najwyższy sąd stanowi w pierwszej i ostatniej instancji (art. 75, n. 5), znajdujemy taki: „gdy przeciw urzędnikowi Rzpltej żąda się aktu (*writ*) *mandamus*, zakazu albo zlecenia".

wygłosiła konstytuanta w r. 1790 — myśl, zaczerpnięta, jak nadmieniłem [1]) ze wspomnień dawnych parlamentów. Odtąd doktryna ta stale panowała we Francji i powszechnie bywa wystawiana, jako wynik nieubłaganego stosowania zasady rozdziału władz. Przyjęto ją i w Belgji [2]). We Włoszech prawnicy głoszą ją, jako pewnik niezaprzeczony, co też w zupełności zgadza się z teorją włoską, nie odróżniającą władzy ustawodawczej od prawodawczej [3]). Nawet Szwajcarja przystała na tę naukę, pomimo podobieństwa jej instytucji do urządzeń amerykańskich. Konfederacja szwajcarska zna jednak wyższą juryzdykcję, trybunał związkowy, obierany na pewien przeciąg czasu przez zgromadzenie federalne, a pod względem kompetencji zbliżający się poczęści do najwyższego sądu Stanów Zjednoczonych. Ani ten trybunał jednak, ani żadna inna juryzdykcja szwajcar-

---

[1]) Ob. wyżej, str. 376.

[2]) Thonissen, *La constitution belge* § 497: „Taka kontrola, wykonywana przez sądy byłaby niczym innym tylko unicestwieniem zwierzchnictwa prawodawczego, a co stąd bezpośrednio wynika — unicestwieniem rozdziału władz — podwaliny naszego ustroju konstytucyjnego. Władza prawodawcza tworzy prawa, władza sądowa stosuje je, wykonawcza czuwa nad ich wykonaniem. Każda z tych władz powinna przestawać w obrębie, zaznaczonym przez umowę zasadniczą. Sądy, powołane do stosowania ustawy, nie na to są założone, aby ją sądzić i reformować, ale na to, aby zaepwnić przestrzeganie jej przepisów. Prawo czy jest złe, czy dobre, jest zawsze prawem".

[3]) Luigi Palma, j. w. t. II, 546: „We Włoszech, cokolwiek mówi teorja o systemie amerykańskim, powiadamiamy bez cienia wątpliwości, że sędziowie nie mają władzy tego najwyższego sądu (Stanów Zjednoczonych). Widzieliśmy już, że w prawodawczych organach państwa spoczywa wiecznie żywa i wewnętrzna władza przekształcania praw w miarę potrzeby, a więc i tych nawet co się zowią konstytucyjnemi; niewątpliwie musi do nich należeć i władza tłumaczenia *statutu*. Przyznać sędziom taką władzę, jaka istnieje w Ameryce, znaczyłoby unieruchomić konstytucję, przeszkodzić jej prawnemu rozwojowi, odpowiedającemu rozwojowi świadomości narodowej, zatamować działalność władz publicznych, uczynić sędziami parlamentu sędziów, mianowanych przez króla i ministra, a obowiązanych *secundum leges, non de legibus judicare*; nadać im, jak władzy prawodawczej charakter wyższych organów państwa, jego potrzeb, interesów i praw. Takie uroszczenie zaprawdę byłoby we Włoszech niekonstytucyjnym".

ska nie może odrzucić, ani odmówić zastosowania praw związkowych pod pozorem niekonstytucyjności. Sir Francis Ottiwell Adams objaśnia to w sposób zasadniczy. Wyłożywszy system amerykański i prawa najwyższego sądu, dodaje on: „Trybunał związkowy, przeciwnie, nie potrzebuje się troszczyć o konstytucyjność ustawy albo natury ogólnej uchwały, uchwalonej przez zgromadzenie federalne, jak nie potrzebuje zajmować się ratyfikowaną przez to ciało umową. Konstytucja każe mu przyjmować prawa, uchwały, oraz stosować je w wypadkach, podlegających jego atrybucji. Przyczyna tego jest zrozumiała. Środki przygotowane najpierw przez Radę Związkową, potym uchwalone przez Zgromadzenie i przyjęte przez lud z udziałem lub bez udziału *referendum*, otrzymały tym samym sankcję narodu szwajcarskiego. Więc też sądom związkowym nie pozostaje nic więcej jak ugiąć się przed decyzją ludu i uznać te zarządzenia za konstytucyjne i nietykalne“ [1]). Aliści takie objaśnienie jest nic nie warte, nie wytrzymuje krytyki. Przecież prawidło, o którego wytłumaczenie nam chodzi, działało w Szwajcarji i przed wprowadzeniem *referendum* w sprawie uchwał związkowych (1874) i komentatorowie konstytucji 1848 r. nie znającej *referendum*, już wykazywali głęboką różnicę pomiędzy prawem Stanów Zjednoczonych i Związkiem Szwajcarskim pod względem obchodzącej nas kwestji [2]). Z drugiej strony, według Konstytucji 1874 r. Trybunał związkowy może przyjmować skargi apelacyjne na czynności władz kantonalnych, jeżeli te gwałcą prawo gwarantowane obywatelom szwajcarskim przez kon-

---

[1]) *La Confédération Suisse*, 1890, str. 295.

[2]) Rüttimann, *Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, 1867, § 290: „Amerykanie znajdują, że najwyższy sąd każdego stanu najlepiej jest przysposobiony do obrony tych praw (gwarantowanych) i że żadna inna rękojmia nie jest ani pożyteczna, ani pożądana. W Szwajcarji panuje zasadniczo inny systamat. U nas zgromadzenie związkowe ma za zadanie stosować w ostatniej instancji nie tylko konstytucję federalną, ale i ustawy kantonalne».

stytucję związkową lub konstytucje kantonalne (art. 113 [1]). Lecz wszystkie te akty, dopuszczające rekurs, mogą się zasadzać na prawie kantonalnym, które obecnie również podlegają zatwierdzeniu przez ludność kantonu. Jeżeli niekonstytucyjność ich czyni możliwą skargę sądową, znaczy to, że nawet cały lud, jako prawodawca kantonalny, jest związany i skrępowany w swej władzy przez konstytucję związkową i kantonalną. Lecz czemu podobnego zaskarżenia nie dopuszczają prawa federalne? Dopóki konstytucja związkowa nie została zniesiona, obowiązuje ona nawet sam naród, który ją ustanowił.

Klucza do rozwiązania obu tych systemów należy szukać gdzieindziej. Aczkolwiek system amerykański daje się uzasadniać racjonalnie tylko na gruncie prawnym, jednak nie da się zaprzeczyć, iż każe on władzy sądowej odgrywać i rolę polityczną. Władza sądowa na tym stanowisku nie jest w możności działać według własnego uznania, może ona występować możliwie tylko na skutek skarg osób prywatnych z konstytucją w ręku. Gdy zaś powołuje się na konstytucję przeciw uchwalonemu prawu, to skutecznie acz pośrednio zagraża władzy prawodawczej i działa istotnie na gruncie prawodawczym. Aby można było wyznaczyć sądom tak subtelną i doniosłą rolę, trzeba przedewszystkim, aby sądownictwo cieszyło się w kraju wielką powagą: aby naród miał głębokie zaufanie ku jego mądrości i do jego zawodowych oraz umysłowych zalet [2]). An-

---

[1]) J. J. Blumer, *Schweizer. Bundesstaatsrecht*, 1877, I, 245.

[2]) W przytoczonym powyżej artykule F. Pollock (*j. w.* XII. str. 84) wyraża się w ten sposób: «Taka władza w pisanych konstytucjach Europy nie istnieje, ale, jak było powiedziane, istnieje ona w niepisanej konstytucji państwa anglo-amerykańskiego. Różnica — jak zauważył Coxe — zależy raczej od różnej miary, znaczenia i szacunku, jakim cieszą się sędziowie w poszczególnych krajach». Myśl tę wypowiedziałem w sprawozdaniu, przedstawionym wydziałowi prawnemu w Paryżu (*Rapport sur le Concours du comte Rossi*). Mówiąc o amerykańskim systemie, powiedziałem tam: «Ten godny uwagi systemat, którego pochodzenie i mechanizm współubiegający się uczestnicy konkursu powinni byli starannie badać, jest jednym z odrębnych znamion prawa amerykańskiego. Aby system taki mógł powstać, czyż nie trzeba było, aby ma-

gielska magistratura zdobyła tę powagę w oczach Anglosasów i musiała ją utrzymać; to też system amerykański mógł tam zapanować, a członkowie Najwyższego Sądu Stanów Zjednoczonych zdołali utrzymać się dotychczas na wysokości swego trudnego posłannictwa. I tu jednak duch demokratyczny zaczyna podnosić zarzuty. Widać to z książki Woodrow'a Wilson'a, który, jak nadmieniłem, widzi we władzy prawodawczej ucieleśnionej w zgromadzeniach reprezentacyjnych, władzę par excellence i jedyną istotną reprezentację narodową [1]). Podkreśla starannie, że Kongres w wielu wypadkach posiada skuteczne środki do przełamania oporu sądów związkowych i że w wielu ważnych wypadkach posługiwał się temi środkami [2]). Bądź co bądź system amerykański funkcjonuje nadal z precyzją i energją; czego dowodem są niedawne wyroki, uznające poczęści za niekonstytucyjne prawo o podatku dochodowym, ustanowione przez Kongres Stanów Zjednoczonych [3]).

Pierwotna idea, która natchnęła system amerykański, miała również zwolenników we Francji; dała nawet możność zastosować takowy we Francji w sposób nader oryginalny. Śród publicystów XVIII w. i działaczy rewolucji wielu proponowało wcielić do Konstytucji nietylko teoretyczną deklarację praw ale i nakazczą, wszelkie zaś niegodne z nią prawa uznać za nieważne. Taki pogląd wypowiedział w 1789 r. Dupont de Nemours w formie rażąco przesa-

---

gistratura uznana za sędziego najwyższego, posiadała zdawien dawna wysoki autorytet? Czy nie trzeba było nawet osobnej rasy ludzi, co od wieków zwykła patrzeć na swych sędziów jak na stróżów prawa i swobód publicznych?».

[1]) Ob. wyżej. str. 406, 7.

[2]) *Congresional governement* str. 35 i nast. Są dwa główne środki: Kongres może dowolnie zwiększać liczbę członków najwyższego sądu, a senat może pośrednio zmuszać prezydenta do obioru na wakujące miejsce ludzi, należących do pewnej partji. Z drugiej strony kompetencja najwyższego sądu jest tylko częściowo określona przez konstytucję; na wszystkie pozostałe sprawy zotała rozszerzona za pomocą zwykłych praw. Kiedy więc zachodzi sprawa tej ostatniej kategorji, kongres może nową uchwałą pozbawić sąd najwyższy kompetencji.

[3]) Pierwszy taki wyrok datowany jest d. 8 kwietnia 1895 r. Ob. *Polit S. Qu.* 1895, 369.

dnej [1]). Robespierre, omawiając pierwszy projekt konstytucji, przedstawiony w konwencji na posiedzeniu 10 maja 1793 r. mówił podobnież: „Deklaracja praw jest konstytucją wszystkich ludów; inne prawa są zmienne z natury i podporządkowane jej; niechaj więc zawsze stoi ona przed oczyma wszystkich, niech jaśnieje na czele waszego kodeksu publicznego, niech pierwszy jego artykuł będzie formalną gwarancją wszystkich praw człowieka, a drugi niech głosi, że każde prawo, które je gwałci, jest tyrańskie i nieważne“ [2]). Ale w jaki sposób należy stwierdzać tę nieważność, Robespierre nie powiedział. Na posiedzeniu 11 maja Isnard podniósł znów ten sam temat w oryginalnej formie: proponował dodać do deklaracji praw pakt społeczny, któryby zapewnił jej znaczenie najwyższego prawa. „Ułożyć taką deklarację praw człowieka,—mówił—jaką myśmy uchwalili, znaczy to tylko uznać te prawa w dokumencie piśmiennym, którego nie dość rozwinięty tekst da się najrozmaiciej tłumaczyć. Przeciwnie, ułożyć akt społeczny, jest to zawrzeć rzeczywistą i obustronnie obowiązującą umowę, mającą nietylko przypominać jasno i dobitnie prawa umawiających się stron, ale i zabezpieczać takowe w wyraźnie wyłożonych, szczegółowych artykułach, wyznaczyć granice, których ani ustawy ani przyszła wola społeczeństwa nie będą mogły przekroczyć. Jest to poniekąd deklaracja praw wprowadzona w czyn, urzeczywistniona w praktyce [3])“. Rzeczywiście, *projekt paktu społecznego* złożony przez Isnard'a zawierał art. 5 treści nastę-

---

[1]) *Comparaison de la Constitution d'Angleterre et de celle d'Amerique* (przytoczone przez M. Kowalewskiego, *Les origines de la démocratie contemporaine*, I, 363): «Całe prawodawstwo kraju zawierać powinna deklaracja praw, jak to się ma w Stanach Ameryki; po tym, jak naród raz uznał, co jest sprawiedliwe, nie może już nadawać nikomu władzy stanowienia praw, a tylko prawidła, mające na celu zachowanie praw. Ograniczając w tym znaczeniu organizację władzy prawodawczej, można ją dopuścić pod warunkiem, że nie będzie stałą».

[2]) *Réimpression j. w.* XVI, 464.

[3]) *Réimpresion j. w.* XVI, 378.

pującej: „Wszelki artykuł aktu konstytucyjnego lub innego późniejszego prawa, sprzeciwiający się artykułom niniejszego paktu społecznego jest nieważny". Aby wszakże przepis ten zastosować, projektodawca, zdaje się, liczył nie na władzę sądową a na działalność rewolucyjną" [1]).

Zresztą wszystko to pozostało projektem. Atoli myśl samą rozwinął Siéyès w wielkiej swej mowie w Konwencji z dnia 2 thermidora III roku. Dowodził on, że chcąc nakazać poszanowasie konstytucji limitacyjnej, należałoby koniecznie stworzyć osobną potęgę, władzę specjalną, upoważnioną do kasowania wszystkich aktów i praw z ową konstytucją niezgodnych. Było to według niego naturalnym i praktycznym wypływem oddzielenia władzy ustawodawczej od prawodawczej, wygłoszonego w r. 1789. Wszakże tą władzą, pilnującą konstytucji, miała być nie władza sądowa, lubo Siéyès dawał jej nazwę *jury*; miało nią być osobne polityczne i przedstawicielskie ciało: „Żądam przedewszystkim *jury konstytucyjnego*... Żądam prawdziwego ciała przedstawicielskiego, mającego specjalną misję sądzenia wszystkich protestów przeciw zamachom na Konstytucję... jeżeli chcecie dać konstytucji należytą ochronę, zbawcze wędzidło, któreby powstrzymywało wszelką działalność przedstawicielską, w granicach jej wyłącznego pełnomocnictwa — urządźcie konstytucyjną *jurie*" [2]).

Jurie konstytucyjne Siéyesa stało się *senatem* zachowawcą (sénat — *conservateur*) konstytucji VIII r. Bo też senat ten miał być istnym stróżem konstytucji. Według art. 21, „utrzymuje on w mocy albo znosi wszystkie akty,

---

[1]) *Tamże* XVI, 364: «Kiedy istnieje tylko deklaracja praw, to w razie pogwałcenia jej przez konstytucję albo ustawy, pozostaje tylko jałowy bezpłodny środek — odwołanie się do rozumu, zasad; odpowiedzą wam na to kłamkliwą interpretacją, sofizmatami. Koniec końców ustawa zawsze będzie miała rację w walce ze skarżącemi, gdyt ymczasem dobrze ułożona umowa społeczna da obywatelom moralne i wszechpotężne prawo, którego żadna władza nie zdoła pogwałcić, nie okazując się jawnie ciemiężką i nie wywołując ogólnego a solidarnego oporu wszystkich członków».

[2]) XXV, 293, 295.

które Trybunał albo Rząd mu przedstawia jako niekonstytucyjne". Co do praw, — to procedurę ściśle określał art. 37: „Każdą uchwałę ciała prawodawczego pierwszy konsul publikuje w ciągu dziesięciu dni po jego wydaniu, o ile w ciągu tego czasu uchwała nie została zaskarżoną przed senatem z powodu niekonstytucyjności. Zaskarżeniu nie podlegają ustawy już ogłoszone". Zresztą w praktyce tylko Trybunał mógł zanieść skargę do Senatu. Ciało prawodawcze nie posiadało inicjatywy, i proponowanie praw należało wyłącznie do Rządu. Zwyczajni obywatele nie mieli sposobu przy tym systemie występować z tytułu niekonstytucyjności ustaw.

Senat zachowywał tę atrybucję za czasów dożywotniego Konsulatu i Cesarstwa [1]). Senatus - consultum 28 floréal'a XII r. (art. 60—68) czyni zeń nadto obrońcę obywateli przeciw zamachowi na wolność indywidualną i wolność pracy, których mogłaby się dopuścić władza wykonawcza.

Ale wszystko to pozostało martwą literą. Napoleon I wydał wiele ważnych i prawdziwie niekonstytucyjnych dekretów, a żaden z nich nie był unieważniony: z drugiej strony wiadomo, jak dalece odzyskał siły i rozwinął się za czasów pierwotnego cesarstwa system więzień państwowych Przytym, po zniesieniu Trybunatu w 1807 r. tylko sami senatorowie mogli wskazywać Senatowi na niekonstytucyjność prawa i dekretów — jeżeli pominąć rząd, który sam proponował jedne a drugie stanowił.

Do tego pomysłu nawiązała znów Konstytucja 14 stycznia 1852 r. w art. 26, 27, 29, które brzmiały jak następuje: „Senat stoi na straży umowy zasadniczej i wolności publicznej. Żadne prawo nie może być ogłoszone, zanim nie zostanie mu przedstawione. Senat sprzeciwia się ogło-

---

[1]) Senatus consultum 28 floréal'a XII r., art. 70. Fakt ten pozwalał nadto każdemu senatorowi zwracać uwagę Senatu na dekret uchwalony przez Ciało prawodawcze i domagać się od Senatu deklaracji, że dany dekret nie podlega publikacji. Deklaracja ta wszakże nie krępowała cesarza (art. 72).

szeniu: 1) praw, które stoją w sprzeczności i zadają cios konstytucji, religji, moralności, wolności wyznania, wolność osobistej, równości obywateli wobec prawa, nietykalności własności i zasadzie neutralności magistratury; 2) tych praw, które mogą szkodzić obronie kraju. Senat utrzymuje w mocy albo znosi wszystkie akty, na które mu rząd wskazał albo o których niekonstytucyjności powiadamiają go petycje obywateli. Te ostatnie słowa tamowały drogę i zwykłym obywatelom; ale to rzecz wątpliwa, czy miano tu na myśli prawa.

Od kiedy weszły w życie francuskie ustawy konstytucyjne 1875 r. nie stawiano już pytania, czy sądy mogą się wdawać w ocenę konstytucyjności praw. Pytania tego nie można było nawet stawiać; chociaż konstytucja oddzieliła władzę prawodawczą od ustawodawczej, zabraniając Ciału prawodawczemu dotykać ustaw konstytucyjnych, nie ograniczała ona jednak pola działalności prawodawczej. Można tu zresztą zaznaczyć, że podczas rozpraw nad propozycją rewizji Konstytucji d. 15 marca 1894 r. jeden z mówców, zwolennik ustroju jednoizbowego, wysławiał system amerykański, jako jeden z najpewniejszych środków, mających naprawić możliwe wady tej instytucji [1]).

K O N I E C.



1) Mowa Naquet'a, *Journal officiel* z 16 marca 1894 r. (Izba deputowanych, str. 529). «Stworzyć konstytucję limitacyjną; obok niej, jak w Stanach Zjednoczonych, ustanowić sąd najwyższy, który w pewnych wypadkach mógłby uwalniać od posłuszeństwa prawu niekonstytucyjnemu podobnie jak sądy wasze mogą w pewnych razach łamać niezgodne z prawem postanowienia mera».

Ważniejsze błędy dostrzeżone.

(g. = znaczy od góry, — d. = od dołu).

str.	wiersz	zamiast:	czytaj:
3	14 d.	formę	formę, jaką
6	17 d.	stasut	statut
6	16 d.	Consitutions	Constitutions
7	16 d.	Govermment	Government
7	13 d.	rządam	rządami
	12 d.	z	i
	11 d.	prawodawczem	prawodawczym
	9 d.	Flanbert	Flaubert
	6 d.	Menteshiusz	Monteskjusz
	4 d.	logislation	législation
	4 d.	bois	lois
8	3 g.	odnych	oddzielnych
	6 d.	typy	rysy
9	2 d.	Budesstaatsrecht	Bundesstaatsrecht
	1 d.	Sweiz	Schweiz
14	14 d.	do	od
17	11 d.	1777	1784
18	10 g.	uważnionego	unieważnionego
21	4 d.	Letres	Lettres
25	12 d.	zkomplikowanych	skomplikowanych
25	16 g.	bezpośrednia	bezpośrednich
27	20 d.	społeczna	towarzyska
	3 d.	„	„
32	4 d.	zawiązków	związków
38	18 g.	wykonywają	wykonywują
39	12 g.	Jeżei	Jeżeli
41	11 d.	tę solidarność	tej solidarności

str.	wiersz	zamiast:	czytaj:
47	10 d.	muszę (koniecznie)	muszę
54	10 g.	konstytucją	konstytucję
64	7 d.	sprawować	sprawował
65	21 g.	ziemi	Ziemi
66	16 g.	któtych	których
»	2 d.	273	262
67	2 d.	auxili	auxilio
69	12 d.	trzecie	trzeciej
»	10 d.	Common	Commons
»	6 d.	nieezbyt	niezbyt
70	17 g.	Konfismacji	Konfirmacji
»	22 g.	których	król
»	8 d.	Knigst	Knighst
71	15 d.	ich z	z ich
72	19 g.	zredagowaia	zredagowała
73	2 d.	ordonassu	ordonansu
»	»	statutes	statutu
»	»	Pollok	Pollock
»	»	Mitland	Maitland
75	19 g.	władcy	władzy
76	11 d.	Ludlaw	Ludlow
80	2 g.	innych	swych
»	1 d.	rozdziawół	rozdziałów
82	13 d.	Corneval	Cornevall
»	11 d.	Lorg	Lord
83	11 g.	ani	oni
85	23 g.	Konwent francuski	Konwencję francuską
98	5 g.	Tiruro —	Truro
»	17 d.	kwestją	kwestję
»	6 d.	doradcami korony tradycji	tradycji doradcami korony
103	1 d.	1874	1784
105	6 g.	zgromadzeniami	zagadnieniami
110	6 d.	Pensylwanja	Pensylwanji
»	5 d.	Georginji	Georgji
113	16 d.	umożą	mnożą
114	5 d.	Rabaud	Rabaut
115	12 g.	niezdolny	niezdolnego
116	4 d.	drawo	prawo
118	4 d.	różnice	różniące
119	4 d.	Delavare	Delaware
124	9 d.	on	ou
124	1 d.	an	au

str.	wiersz	zamiast:	czytaj:
126	5 g.	popełnionegn	popełnionego
127	19 d.	czyn	czynami
„	14 d.	posiada	powiada
129	9 g.	1736	1376
„	7 d.	dosięgało	dosięgło
132	4 d.	manuel	manual
135	10 d.	formułą	formułę
152	13 g.	przywódcę	przywódzcę
157	6 d.	1767	1707
159	6 d.	szoupły	szczupły
161	2 d.	dziewięciu	dziewięć
162	11 g.	odrazu na	na
169	11 g.	równolegle tej	tej
172	11 g.	Konwentu	Konwencji
173	2 d.	i powołuje	powołuje
174	2 g.	Wyrzekać	„Wyrzekać
„	9 d.	uprzedniej	uprzednio
176	5 d.	du Juillet	de Juillet
199	7 g.	jest to umysł co	on to
200	4 d.	jedne	inne
216	16 d.	propte	propter
„	6 d.	efaktu	faktu
219	3 d.	n	nie
221	8 g.	obiązywać	obowiązywać
224	14 d.	a to	to
„	1 d.	395	385
223	6 d.	może	mogąca
229	8 d.	monoaque	montagne
236	5 d.	skonstantowanej	skonstatowanej
237	9 d.	u	będą w
237	9 d.	będą	są
256	10 g.	za domowym ogniskiem	o domowym ognisku
265	7 d.	aud	and
267	18 g.	na	w
268	9 d.	że	że„
269	12 d.	modą	mogą
270	17 d.	opłacić	opłacie
279	7 g.	nowe	nowego
„	17 d.	umiał	miał
282	22 g.	rowolucja	rewolucja
283	14 d.	Konstytucii	Konstytucji
„	2 d.	Thurean-Daugin	Thureau-Dangin

str.	wiersz	zamiast:	czytaj:
286	2 g.	ittnieją	istnieją
288	10 d.	ile że	o ile
290	15 g.	wyczej	wyborczej
294	4 d.	gualification... electiens	qualification... elections
295	2 d.	w	na
296	„	297	296
310	13 d.	Roussea'u	Rousseau'a
311	19 g.	instytucje	instytucja
312	5 d.	być może bardzo	bardzo może
314	2 d.	kto	król
315	13 g.	frimaira	frimaire'a
„	16 g.	działa	działała
„	13 d.	uarodu	narodu
„	7 d.	vendémiaira	vendómiaire'a
„	1 d.	kontsytucji	konstytucji
316	15 g.	przyrodzonym;	przyrodzonym i
„	9 d.	prawodawczych	prawyborczych
317	13 g.	art.	art. 8.
318	9 g.	zamieniających	zmieniających.
324	13 g.	uzna	uznają.
327	1 g.	poprzəzıdawki	poprawki przez
„	3 g.	zadowalają	zadawalają
328	12 d.	Utach	Utah
329	6 g.	referendnm	referendum
334	15 d.	Landgemeinde	Landsgemeinde
341	14 g.	Uczynionio	Uczyniono
„	16 d.	jego	swej
„	4 d.	dwoma	dwiema
344	15 d.	dwoma	dwiema
345	17 g.	uznaniu	uznania
347	12 g.	izba	izb
350	5 g.	maja	mają
„	3 d.	rylko	tylko
„	2 d.	głosowania.	głosowania?
353	3 d.	trybuuału	trybunatu
363	13 g.	rodzaji	rodzajów
377	13 d.	naturze	z naturą
378	1 g.	władza ta	władzą tą
381	16 g.	punktu	punkt
„	17 g.	siły,	siłę
386	14 g.	powierzy	powierzy się
„	7 d.	minister	ministrów

str.	wiersz	zamiast:	czytaj:
387	4 d.	1890	1790
388	9 d.	naskutek stanowiska	dzięki swemu stanowisku
389	6 d.	„ona“	ona
391	4 g.	Zbraniając	Zabraniając
„	2 d.	senatów	i senatorów
„	5 d.	wykonawczy	władzy wykonawczej
„	4 d.	nawet	ona nawet
394	15 d.	prawodawctwa	prawodawstwa
395	15 d.	zatwierdzeniu nie	nie zatwierdzeniu
397	4 g.	zdradza	zdarza
„	10 g.	dała	dało
„	1 d.	000	150
400	4 g.	1701	1791
„	19 g.	Leez	Lecz
401	8 g.	zgodny	w zgodny
402	3 g.	gdy nawet	nawet gdy
404	7 g.	posiadają	posiadałby
„	8 d.	zgoda	zgoda jej
405	13 g.	same	te same
„	8 d.	musi	może
406	15 g.	trundnɔść	trudność
407	2 d.	7793	1793
408	6 d.	Montekjusz	Monteskjusz
409	5 g.	pracowników	prawników
„	8 d.	chwili	kwestji
410	11 d.	ona	one
411	1 d.	spoczywa	spoczywa ona
415	1 g.	teotorycznym	teoretycznym
„	11 d.	(narodu)... (naród)	narodu... naród
418	6 g.	wykrzywiania	wykonywania
425	13 d.	sprawozdaniu	sprawowaniu
430	10 d.	Bezpośrednio	Bezpośrednie
433	19 g.	wyborców	wyborów
435	17 d.	*wykreślenie*	wykreśleni
437	—	347	437
„	9 d.	wchodzić. Nie	wchodzić, nie
„	2 d.	odwołana	zachowana
438	14 g.	możności	możność
„	11 d.	Toż	Taż
„	5 d.	to	ta
441	7 g.	dyskretować	dyskredytować
444	12 g.	spraw	władz

str.	wiersz:	zamiast:	czytaj:
445	8 g.	przeciwnie,	przeciwnie, urzędnicy
446	17 g.	i tak i	taki
„	10 d.	instytuce	instytucje
447	5 d.	rozpatrywania	zakaz rozpatrywania
„	2 d.	administratives	administrative
449	7 g.	juryzdycją	juryzdykcję
450	8 d.	i często	często i
453	8 d.	za	ze
458	16 g.	mów	umów
461	4 g.	przyczyczyniając	przyczyniając
„	11 g.	starcią	starciu
464	15 d.	t. j. wyłącza	wyłączającą
465	2 g.	w	r.
„	6—7 g.	Granic tych prawo nie może oznaczyć	Granice te tylko ustawa może określić
466	19 g.	*pracy*	*prasy*
„	14 d.	1789	1793
„	6 d.	przypadkowym i naturalnym	przyrodzonym i nietykalnym
467	16 g.	1838	1848
„	9 d.	nie	swe
468	13 g.	się od	się
470	13 g.	knetu	kultu
472	2 g.	utrudnienie	odróżnienie
482	6 g.	notowanych	wotowanych
483	9 g.	praktyszne	praktyczne
„	18 g.	konstytucji?	konstytucji
„	10 d.	zmianka	wzmianka
484	18 g.	karze	każe
485	3 g.	obietnicę	obietnicą
486	2 d.	stosownie... morzlności	stosownie moralności
487	5 d.	przepisaaych	przepisanych
491	17 g.	1	i
„	8 g.	burzac... włady	burząc... władzy
493	15 d.	unnimi	unanimi
„	14 d.	praw	spraw
495	15 g.	pświadczających	oświadczających
„	17 d.	przewrotnej	przewrotowej
„	13 d.	prawa	prawo
„	12 d.	projektowania	projektowaną“.
498	5 g.	albo	albo jak
499	16 d.	proponowaliby	proponowali
500	11 d.	Utrzymuję	Utrzymują

str.:	wiersz:	zamiast:	czytaj:
506	7 d.	cesarskie	i cesarskie
507	17 g.	ustanowiona	ustanowioną
508	14 g.	je przez	je
„	6—5 d.	władzę wykonawczą	władzy wykonawczej
510	10 d.	principio	principii
„	9 d.	nádzwyczájnej	nadzwyczajnej
„	3 d.	bion	bien
512	16 d.	namiestnictwa	namiestnika
517	15 g.	wydana karta	karta wydana
„	6 d.	unieważnienie	unieważnianie
520	11 g.	brzpośrednio	bezpośrednio
522	16 d.	zaepwnić	zapewnić
„	13 d.	powiadamiamy	powiadamy
523	6—7 g.	natury ogólnej uchwały	uchwały natury ogólnej
„	3 d.	systamat	systemat
524	18 g.	możliwie tylko	tylko
525	16 d.	niegodne	niezgodne
526	18 g.	akt	pakt
527	9 g.	poszanowasie	poszanowanie
„	6 d.	kłamkliwą	kłamliwą
528	1 g.	Trybunał	Trybunat
„	4 g.	jego	jej
„	8 g.	Trybunał	Trybunat
„	16 g.	zamachowi	zamachom
„	17 g.	pracy	prasy
„	4 d.	Fakt	Akt
529	2 g.	wolność	wolności
„	6 d.	ma-ących	mających

Uniwersytet Warszawski Filia w Białymstoku BIBLIOTEKA

SKOROWIDZ.

(Liczby oznaczają stronice).

A.

Abberufungsrecht, 361 ob. Rozwiązanie zgromadzeń przez lud.
Abdykacja króla (Konst. 1791), 231, ob. Detronizacja.
Act of attainder, 129 n 3, 131.
Act of habeas corpus (1679), 393.
Act of indemnity (1766) 77 n 5.
Act of settlement (1700), 80, 131, 354, 417, 476, 488.
Act of Representation of the people (6 grudnia 1884), 86, 294.
Administracja, 23, 28, 28 n 2, 31, 369, 446, 452, ob. Akty administracyjne. *Self-government*. Rząd. Władza wykonawcza. Zakazy administracyjne.
Administracja sądowa, ob. Sądy cywilne i karne.
Adres 186, 187. ob. Interpelacja. Poprawka. Rządy parlamentarne.
Aklamacja (głosowanie przez), 264. ob. Wybory w Anglji.
Akt dodatkowy do Konstytucji Cesarstwa (22—23 kwietnia 1815 r.), 58, 132, 172, 243 n 1, 316, 423.
Akty administracyjne 369, 373, 374. ob. Budżet, Spory administracyjne.
Akty rządowe, 22 ob. Władza dyskrecjonalna.
Akty zwierzchnicze, 24, 251 i 2, ob. *Rousseau*.
Amnestja 131 ob. Prezydent Rzeczypospolitej.
Anglja, 49, 53, 61. Konstytucja. ob. Anna. Arcybiskupi i biskupi anglikańscy. Bill. *Commitee*. *Convocations*. *Cromwell*. *Disestablishement* Kościoła Irlandzkiego. Długi parlament. Dochody korony. Edward I, II, III. *Freehold*. Gabinet. Henryk I, VII, VIII. *Home-rule*. Izba Gmin. Izba gwiaździsta. Izba lordów. Izba wyższa Parlamentu. Irlandja. Jakób II. Jerzy I, II, III. *Judicial committee*. Kanclerz. Karty. Kolonje. Konstytucja. Korona. *King's Bench*. Król. Lordowie. Miasteczka. Nieodpowiedzialność urzędników. *Parlament wzorowy*. Patent. Petycja. *Petition of Rights*. Parostwo. Parlament angielski. Premjer. *Private bills*. *Private members*. *Privy Council*. *Proclamations*. *Proctors*. Protokuły Parlamentu. Reforma wyborcza (1832). Regulamin Izby Gmin. Rewolucja. Ryszard II. Sekretarze Stanu. *Septennial Act*. *Servants of the Crown*. *Speaker*. *Statute book*. Statuty. *Stuartowie*. *Torysowie*. Wiktorja. *Whigowie*. *Writ*. Wielka karta. Wilhelm Orański. Wolności angielskie.
Ankieta parlamentarna, 348.
Anna (Królowa) 151, 165.
Anson, 61, 78, 75, 20 n 1, 2; 151.
Appenzel-Ausser. Rhoden (Kanton) 334.
Arcybiskupi i biskupi anglikańscy 66, 92, 97 n 4, 98 n 2.
Aresztowanie i uwolnienie 465 ob. *Act of habeas corpus*. Bezpieczeństwo.
Argowja (Kanton) 361.

Armja stała 77, 147.
Artykuły konfederacji, 11, 489.
Arystokracja 101, 235, ob. Dualizm izbowy. Forma państwa. Izba lordów. Izba wyższa. Zwierzchnictwo narodu.
Assise de Clarendon (1164) 66 n 3.
Australja (Commenwealth 9 lipca 1900 r.) 10, 13, 99 n 1, 105 n 2, 111 n 3, 120, 139, 158, 255 n 2, 354 n 1, 521 n. 1.
Australja Południowa, 344, 403 n 4.
Austrja, 137, 291. (U. 2 kwietnia 1873 r.), 292. (U. 14 październ. 1882 r.), 293 (U. 14 czerwca 1896 r.). Ob. Izby handlowe i przemysłowe. Kurje.

B.

Bagehot, 60, 139, 13, 402.
Barnave 169, 241, 260 n 1, 261 n 1, 300, 409, 410, 416 n 1 477 n. 2.
Barrère, 300.
Bazylea (Kanton), 338.
Belgja. Konstytucja 7 lutego 1831 r., przejrzana w 1893 r., 6, 137, 232, 258, 261, 289, 489, 522.
Benjamin Constant, 58, 172.
Benoist (Karol), 244 n 1.
Berneński (Kanton), 334, 339, 361.
Berryer, 189.
Bezpieczeństwo, 465. ob. Nietykalność mieszkania. Wolność indywidualna.
Bill of attainder, 130, 367.
Bill of Rights, (13 lutego 1688 r.), 76, 467, 488.
Bills, 72, 165. ob. Statuty. *Veto*.
Biuro Izb, 188.
Blackstone 57, 64 n 1, 81 n 2, 168, 213, 371, 465 n. 1.
Bodin, 3 n 1, 4 n 1, 37 n 2, 54, 218, 236 n 1, 303, 364 n. 1, 457, 495 n. 2 i 3.
Boliwja, 110 n 4.
Boroughs, ob. miasta.
Bossuet, 20 n 1, 55 n 1, 457, 458 n. 3.
Bourgeois (Leon), 140 n 1.
Boutmy, 61.
Bracton, 19 n 2, 74.
Brazylja (Konstytucja 21 lutego 1891 r.) 400, n. 2, 490, 520.
Brissot de Warville 476 n. 1, 510.
De Broglie (Książe, ojciec), 59.
Brougham (Lord), 80 n 4, 81 n 1, 82 n 2, 84 n 2, 86.
Bryce, 8, 107, 334, 391, 394, 403, 483, 517 n. 1.
Budżet, 175.
Bundesrath, 8.
Burgess, 16, 79, 242, 210, 399, 461 n. 2.
Burke, 369.

C.

Cazalès, 220 n. 1, 409.
Cenzura. — ob. Prawo reklamacji. *Veto* ludowe.
Cenzus wyborczy, 261, 262, 268, 286, ob. Dnie pracy. Wyborcy najbardziej opodatkowani.
Cesarstwo liberalne, 60, 186.
Chabroud 446.
Changarnier (gieneralny), 180.
Chapelier, 472.
Charakter narodowy 488, 504.
Chateaubriand, 160, 173.
Chénon, 230.
Chief justice, 153.
Ciała prawodawcze (Drugie Cesarstwo) 185, 186.
Ciało prawodawcze (rok X) 171, 278, 499, 511.
Ciało wyborcze, 240.
Colorado 328.
Committee of state 148. — ob. Gabinet angielski.
Commune concilium regni, 67.—ob. Izba lordów.
Condorcet, 252, 272, 319, 321, 322, 338, 378, 407, 408.
Connecticut, 286.
Cornudet, 360.
Cromwel 76, 364, 466, 502.
Cudzoziemiec, 474.—ob. Petycja.
Cudzoziemcy naturalizowani (warunki polityczne) 387.
Cuneo d'Ornano, 349.
Curia regis, 65, 93.
Czynności właściwe państwa, 16.

D.

Daniny, 67. 69. ob.—Subsydja.
Danja (Konstytucja 1866 r.), 137, 288.
Deklaracja o kandydaturze, 359.
Deklaracja praw (Teorja ogólna), 475, 527 n. 1, ob. Gwarancje praw. Prawa indywidualne.
Deklaracja praw człowieka i obywatela, 1789 r., 226, 464, 465, 479, 484 n. 1.
Deklaracja praw 1793 r., 351, 466 n. 5, 468, 471, 479—481.

Deklaracja praw człowieka i obywatela roku III, 479.
Deklaracja praw (Konstytucje kolonji angielskich), 477, 478, 481 n. 1.
Dekrety Ciała prawodawczego (Konstytucja 1793 r.), 322.
Dekrety:
— 22 grudnia 1789 r., 270.
— 16 sierpnia 1790 (rozdział władzy prawodawczej od sądowej), 428, 435, 446, 453, 455.
— 6—11 września 1790 (spory administracyjne), 450.
— 7 października 1790 r., 419.
— 11—12 sierpnia 1792 r., 271.
— 14 października 1792 r., 430.
— 19 vendémiaire'a i 14 frimaire'a II r. (zawieszenie Konstytucji 1793 r.), 273.
— 16 fructidora III r. (podział władz administracyjnej i sądowej), 447.
— 14 ventôse'a III r. (mianowanie przez komitet prawodawczy urzędników municypalnych i członków trybunałów), 430 n 2.
— 3 kwietnia 1814 r., 511.
— 5 marca 1848 r. (zwołanie zgromadzeń wyborczych), 261.
— 2 grudnia 1851 (Zamach Stanu), 284.
— 22—27 stycznia 1852 r., 136 n. 4.
— 25 stycznia — 18 lutego 1852 r. (Rada państwa), 420.
— 24 listopada—11 grudnia 1860 r. (adres, ministrowie bez tek), 186, 187.
— 3—7 lutego 1861 r. art. 90, 186.
— 19—13 lutego 1867 (prawo interpelacji), 187.
— 17—22 lipca 1869 (prawo interpelacji, położenie ministrów w Parlamencie), 136 n. 4, 188.
Delaware, 119, 286, 326, 327.
Delegacja władzy, 329, 349 n 1, 350, 420.
Demokracja, 462. — ob. Dualizm izb. Prawa indywidualue. Rządy przedstawicielskie. Zwierzchnictwo narodu.
Deputowani—ob. Dymisja. Izba deputowanych. Nieodpowiedzialność i nieodwołalność. Przedstawiciel. Wybory.
Despotyzm, 457.—ob. Bossuet.
Detronizacja monarchy, 233, 506, 510, 511, 513.
Dicey, 61, 76, 78, 84, 127, 500 n. 1 i 2, 515 n. 1.
Disestablishment Kościoła irlandzkiego, 98, 287.
Djety parlamentarne 361.
Długi Parlament (*Anglja*), 93, 364, 408.
Dni pracy (Konstytucja 1791 r. i III), 268, 269, 270, 273. ob.—Głosowanie polityczne.
Dochody Korony angielskiej, 75, 77.
Doktrynerzy, 45.
Dowództwo nad siłami wojskowemi, 135.
Dualizm, 126, 88—121, 503, ob. — Arystokracja. Demokracja. Izba prawodawcza. Izba Wyższa. Reprentacja proporcjonalna. Rzeczpospolita związkowa. Senat. Sesje Izb.
Duch filozoficzny, 55, ob. — Filozofja XVIII w.
Duchowieństwo (Parlament *angielski*), 67, 68, 89, 90. ob. — Konwokacje. Prałaci.
Ducrocq, 409, n. 2, 451 n. 1.
Dufaure, 113, 181.
Duguit, 33, 38, 47, 379 n. 3, 410, 415 n. 2, 417 n. 3, 419, 420, 421 n. 2.
Dupont de Nemours, 112, 525.
Duport, 448, 454, 479.
Duvergier de Hauranne, 59.
Durand de Maillane 446 n. 1.
Dymisja gabinetu, 142. ob. — Kwestja gabinetowa. Odpowiedzialność polityczna ministrów.
Dymisja na blankiecie, 358.
Dyrektorjat (*Francja*), 383, 385, 391, 431, 510.
Dyspensa (Prawo), 74, 371. ob.—*Impeachment*. *Jus dispensandi*. Prawo. Prerogatywa zwierzchnictwa państwa.
Działanie prawa wstecz, 18.

E.

Edward I (*Anglja*), 57, 69, 70, 74.
Edward II (*Anglja*), 80.
Edward III (*Anglja*), 67, 129.
Ekwador, 110 n. 4.

F.

Federacja państw, 8. ob. — Państwa związkowe.
Federalist, 429 n. 3, 516 n. 3.
Federalizm (Anglja i Francja), 62, 377.
Fikcje prawne, 43. — ob. Stowarzyszenia.

Filozofja XVIII w., 48, 194. ob. Prawa indywidualne. Szkoła prawa, natury i narodów.
Flaubert, 6, 289.
Forma państwa, 2—10, 225, 504, — ob. Konfederacja państw. Państwa proste i mieszane.
Forma rządu 16—26, 229, —ob. Rząd.
Fortescue, 54, 79.
Fox, 153.
Francja.
— I Konstytucja 3 — 14 września 58, 111, 132, 135, 168, 178, 228, 231, 268, 269, 270, 271, 383, 384, 386, 389, 393, 395, 413, 421, 423, 435, 473, 504.
— II Konstytucja 24 czerwca 1793 r., 58, 171, 272, 301, 315, 321, 351, 482.
— III Konstytucja 5 fructidora III r. 58, 118, 120, 132, 178, 273, 315, 383, 384, 390, 391, 395, 419, 424, 430, 435, 466, 467, 482, 485, 487, 504.
— IV Konstytucja 22 frimaire'a VIII r., 58, 136, 170, 276, 315, 316, 352 n 1, 423, 431, 435, 450, 479, 480, 482, 487, 498, 508, 511, 527.
— V Konstytucja 4 listopada 1848 r., 111, 132, 136, 178, 228, 261, 283, 317, 419, 423, 437, 451, 467, 468, 482, 485, 504.
— VI Konstytucja 14 stycznia 1852 r., 124, 133, 136, 145, 184, 233, 318, 334, 424, 437, 482, 487, 528.
— VII Konstytucja 21 maja 1870. 24, 59, 132, 189, 318, 324, 423, 437, 482.
— VIII Konstytucja 1875 r., 483, 484, 505, 508.
1) Ustawa Konstytucyjna 25 lutego 1875 r., 146, 424. — Art. 3—136.
2) Ustawa Konstytucyjna 16 lipca 1875 r. (stosunek władz publicznych), 26.
De Franqueville, 61.
Freehold, 92, 295.— ob. Głosowanie polityczne.
Freemen (kolonje angielskie *Ameryki północnej*), 325.
Fribourg (Kanton), 339.
Fundacje, 43 n 1.
Funkcje społeczne, 467 ob. Wolność nauczania, Wolność stowarzyszeń.
Funkcjonarjusze:
Wstęp do Izb, 157. —ob. — Gwarancja funkcjonarjuszy. Nieodpowiedzialność funkcjonarjuszy. Ministrowie. Urzędnicy. *Servants of the Crown*. Zwierzchnictwo narodowe.

G.

Gabinet, 138, 402. — ob. *Bagehot*. Ministrowie. Pierwszy minister. *Prévost Paradol*. Rządy parlamentarne.
Gabinet angielski, 137, 167.—ob. Gabinet. Izba gmin. Izba lordów. *Privy Council*. Rządy parlamentarne. *Veto*.
Gambetta, 514.
Gardiner, 70, 76.
Georgja, 110.
Gersau (Kanton), 334.
Gerson, 217.
Gierke, 34.
Glanville, 66.
Glaris (Kanton), 334.
Glasson, 61, 367.
Głowa państwa, 143, 177, 402. — ob. Nieodwołalność głowy państwa. Podpis. Rozwiązanie 126. Rządy parlamentarne.
Głosowanie bezpośrednie, 119.
Głosowanie pośrednie, 237, 254.
Głosowanie kilkostopniowe, 119, 269, 272, 273.
Głosowanie polityczne, 237, 251, 388,— ob. Cenzus wyborczy. Kobiety. *Personal property*. *Poll-tax*. Przedstawicielstwo interesów. Uchwały. Wyborcy polityczni. Zdolność.
Głosowanie powszechne, 41, 217, 483 n. 2.
Głosowanie przez pełnomocników, 71, 292.—ob. Parostwo angielskie.
Gneist, 61, 65, 66.
Goblet, 406.
Grecja, 110, 137, 288. (Pr. 5 grud. 1877).
Grévy (Poprawka, 406).—ob. Rządy napół reprezentacyjne.
Grocjusz, 199, 201, 202, 203, 216 226.
Gryzoński związek, 335.
Guesde (Juljusz), 242, 255, 256, 258.
Guizot, 45, 58, 177.
Gwarancja urzędników, 508.

H.

Hallam, 154.
Hampden (Proces), 75.
Hello, 500.
Henryk II (Anglja), 66.
Henryk VI (Anglja), 73, 129.
Henryk VIII (Anglja), 75.
Herault-Sechelles, 272, 301, 311, 313, 316, 350.
Horrscher O zwierzchnictwie, 44.
Hiszpanja (Konstytucja 30 czerwca 1876 r.), 68, 137, 243, 288. (Pr. 20 czerwca 1890 r.).
Hobbes, 199, 201, 203, 207.
Holandja, 137, 297. (Pr. 25 listop. 1887 r. i 7 wrześ. 1896 r.).
Home-rule, 84, 162.
Hotman Franciszek, 218.

I.

Idaho, 328.
Impeachment, 128, 152, 354, 367. — ob. *Act of settlement*. Izba Gmin. Izba lordów. Łaska. Odpowiedzialność ministrów. Wyższa izba sądowa.
Indictable offence. 130. — ob. *Impeachment*.
Inicjatywa ludowa (*Szwajcarja*), 301, 341, 474. — ob. *Abberufungsrecht*.
Inicjatywa prawodawcza, 70. Inicjatywa parlamentarna, 109, 188, 189.
Inicjatywa rządowa, 388.
Instrument of government (1653), 502. ob. *Cromwell*.
Intelligence qualification, 287.
Interpelacja (Prawo), 187, 188. — ob. Adres. Odpowiedzialność ministrów. Odpowiedzialność władzy wykonawczej. Rządy parlamentarne.
Interpretacja praw, 427. Konstytucyjność praw.
Interpretacja prawna Konstytucji, 418.— ob. Konstytucje pisane.
Irlandja, 488, 501. — ob. *Disestablishement* Kościoła. Izba lordów. Parowie irlandzcy.
Isnard, 304, 526.
Izba deputowanych (*Francja*):
Charakter reprezentacyjny, 80.
Izba gmin (*Anglja*):
Charakter reprezentacyjny, 78, 80.
Czas trwania. 78, 167.
Impeachment, 129.
Pochodzenie, 65, 68, 92.
Wzrastająca przewaga, 161.
Wpływ na gabinet, 162. — ob. Miasto uprzywilejowane.
Parlament angielski. Rozwiązanie. Rządy parlamentarne. *Septennial Act*.
Izba Gwiaździsta, 99, 148. — ob. *Privy Council*.
Izba lordów (*Anglja*), 65, 67.
Charakter reprezentacyjny, 78, 162, 235
Funkcje historyczne, 103, 121.
Historja, 67, 95, 102.
Impeachment, 129. 130.
Jurysdykcja apelacyjna, 100.
Sesje, 94.
Skład, 96, 162, 165. Dualizm Izb: Stopniowe osłabienie, 160.
Władza prawodawcza, 162. — ob. Arystokracja. Dualizm izb. Mianowanie parów. *Magnum Concilium*. Parlament angielski. Parostwo. Zwierzchnictwo narodowe.
Izba parów (Restauracja i Monarchja lipcowa). 103, 235.
Izba przedstawicieli (Stany Zjednoczone), 135.
Izba wyższa, 88, 104. — ob. Arystokracja. Izba lordów. Izba Parów. Rzeczypospolite związków. Senat.
Izby handlowe i przemysłowe (*Austrja*), 242.—ob. Reprezentacja interesów.
Izba obrachunkowa, 322. — ob. Spory administracyjne.
Izby prawodawcze.—ob. Adres. Ankieta parlamentarna. Dualizm izb. Interpelacje i kwestje. Nieodpowiedzialność i nieodwołalność przedstawicieli. Odpowiedzialność prezydenta Rzeczypospospolitej. Odpowiedzialność władzy wykonawczej. Publiczny charakter obrad. Podatki. Rozwiązanie izb. Rządy parlamentarne. Rządy przedstawicielskie. Sprawozdania z posiedzeń Ustawy. Władza prawodawcza. Zgromadzenia wyborcze.
Izby najwyższe Stanów Amerykańskich, 330, 359. —ob. *Referendum* prawodawcze. Wybory sędziów.
Izby wyższe *Common law* (*Anglja*), 66, 98, 99.

J.

Jakób II (*Anglja*), 76, 80.
Japonja, 110.

Jan bez ziemi, 65.
Jellinek, 33, 38.
Jenks, 63, 68, 105.
Jerzy I (Anglja), 151.
Jerzy II (Anglja), 135.
Jerzy III (Anglja), 79.
Judicial committee (Privy Council), 99.
Jurysdykcja dyscyplinarna, 468.
Jury, 439.—ob. Sądy karne.
Jury Konstytucyjne (Sieyès), 136.
Jus dispensandi 74.

K.

Kabała 149 ob. Rada gabinetowa.
Kalifornja, 287, 327, 331, 346.
Kompanja bankietowa 1840, 283.
Kanada, 8, 10, 14, 454.
Kanclerz (Lord), 90, 100.
Kanclerz Irlandji (Lord), 101.
Kara śmierci w sprawach politycznych, 508.
Karolina Południowa, 517.
Karta 4 czerwca 1814 r., 6, 58, 132, 136, 173, 218, 316, 423, 436, 474, 482, 499, 512.
Karty angielskie (potwierdzone w 1297 r.), 70.
Kent, 426.
King's Bench, 153, 369.
Kobiety (głosowanie) 254.
Kolegja wyborcze, 240, 277, 281. — ob. Okręgi wyborcze.
Kolumbja brytańska, 110.
Kolonje angielskie (Australja. Kanada. Afryka południowa. Indje), 12, 99, 110, 520.
Kolonje angielskie Ameryki północnej (dawne), 295, 325, 477, 489, 517. ob. Konstytucje pisane. *Personal property*.
Kolonje francuskie, 508.
Kolorado, 328.
Komisarze rządowi w Izbach, 186.
Komitet stały kongresu (*Stany Zjednoczone*), 378, 397.
Komisje (w prawie publicznym), 373.— ob. Rousseau.
Kongregacje religijne, 486.
Kongres (*Stany Zjednoczone*), 104, 110, 378.—ob. Komitety stałe. Prezydent związku. Rządy kongresowe. *Woodrow-Wilson*.
Konstytucje pisane (Teorja), 30, 313, 488, 529. — ob. Kolonje angielskie Ameryki północnej. Konstytucyjność praw. Plebiscyt. Rewizja. Rewolucja. *Rousseau*. Sieyès. Teorja literacka Konstytucji.
Konstytucyjność praw, 413, 419, 455, 487, 515, 529. — ob. *Duguit*. Niekonstytucyjność praw. Prawa osobiste. Rozdział władz. Najwyższy sąd związkowy.
Kontrasygnata ministra, 136, 142, 144, 176, 402.—ob. Dekret. Ministrowie. Prezydent Rzeczypospolitej. Rządy parlamentarne.
Konwent (*Stany Zjednoczone*), 326, 333. ob. *Referendum*. Rewizja Konstytucji.
Konwencje (*Francja* 1792 — r. V), 85, 172, 400, 408, 430, 447, 498.
Konwokacje (Anglja) 90, 108 ob. Parlament angielski.
Korona (*Anglja*), 126, 444. — ob. Król w Anglji. *Servants of the Crown* Ściganie sądowe funkcjonarjuszów.
Kościół katolicki, 34, 36.—ob. *Chénon*, *Duguit*. *Rehm*.
Kromwel, 76, 364, 466, 502.
Król.
Anglja.
Belgja, 232.
Charakter przedstawicielski, 65, 80.
Francja (1791), 230, 385, 392.
Łaska i amnestja, 131.
Nieodpowiedzialność, 123, 125.
Podpis, 135.
Sprawowanie prerogatyw, 134, 135.
Udział w prawodawstwie, 365, 365, ob. *Concilium*. *Curia regis*. Dochody korony. *Jus dispensandi*. *Ordonanse*. Parlament angielski. Petycje. Podział władz. Prerogatywy.
Kurje (*Austrja*), 291.
Kwestja gabinetowa, 142. — ob. Odpowiedzialność polityczna ministrów.

L.

Laboulaye, 59.
Laferrière, 447, 449, 451, 454.
Lally-Tollendal, 106, 111, 476.
Lamartine, 181.
Landsgemeinde, 334, 335.
Lanjoninais, 180.
Łaski (Prawo), 131, 134, 421.—ob. *Act of settlement*. *Impeachment*. Podział władz.
Ława królewska, ob. Kings Bench.

Leader, 139, 140.
Le Bret, 54.
Legislatura stanu, ob. Zgromadzenie prawodawcze Stanu i Referendum.
Leroy Beaulieu (Paweł), 244.
Lettres de cachet, 19.
Lewis, (Georges-Cornewall), 81.
Liga gieneralna Kantonów szwajcarskich, 336.
Lista zaufania i obieralności (Konstytucja VIII r.), 276, 357, 360.
List doroczny sekretarza skarbu. (*Stany Zjednoczone*), 389.
Listy wyborcze (*Anglja-Francja*), 294.
Local option (Stany Zjednoczone), 328. ob. Referendum.
Locke, 35, 39, 199, 201, 202, 207, 212, 213, 238, 264, 465, 495.
De Lolme, 57, 168, 305.
Lordowie apelacyjni zwyczajni, 96.—ob. Najwyższe sądy apelacyjne.
Lordów duchownych (prawo), 97, 98.
Lordowie świeccy, 70, 91.
Loyseau, 1, 54, 220, 458.
Lucerna (Kanton), 338, 339, 361.
Ludwik XVIII, 176.
Ludwik Napoleon, 179, 182, 184.
Luizjana, 287.
Luksemburg (W. Księstwo), 110.

M.

Mably:
Charakter doktryny, 204.
Odpowiedzialność władzy wykonawczej, 124.
Podział władz, 375.
Pogląd na Konstytucję angielską, 56.
Prawo większości, 239.
Rządy legalne, 19.
Wpływ Mably'ego, 195, 203.
Macaulay, 155, 166.
Magistratura anglo-saska, 524.
Magnum Concilium (*Anglja*), 67, 90, 92, 128.— ob. Parlament angielski.
Mandat nakazczy, 12, 84, 249, 330, 355, 357, 358, 433.
Mandat prawodawczy, 119, 247.
Mandat w prawie publicznym (Teorja), 247, 369.
Manhood suffrage, 251.—ob. Głosowanie polityczne. Wybory polityczne.
Manitoba, 110.
Marrast (Armand), 182.
Marshall, 517. — ob. Najw. sąd związkowy Stanów Zjednoczonych.
Marsyljusz z Padwy, 216.
Maryland, 481.
Massachusets, 119, 286, 325, 331, 394, 481.
May, 77, 78.
Meklemburg (Wielkie Księstwo), 490.
Meksyk, 110, 520.
Mercier de Larivière, 225.
Mianowanie parów, 164.—ob. Izby Parów.
Miasta (*Anglja*), 63 n 1, 69, 85, 86, 87.—ob. Parlament angielski.
Miasteczka zgniłe (*Rotten boroughs*), 161.
Miasta uprzywilejowane. 63, 68. — ob. ba Gmin. Parlament angielski. Stany gieneralne.
Miejsce zamieszkania wyborcy, 256, 260 267, 272, 273, 274, 278, 284.
Minister sprawiedliwości, ob. W. pieczętarz.
Ministerjum koalicyjne, 174.
Ministerjum Stanu, 136, 188.
Minister-sędzia (Teorja), 450.
Ministrowie, 123.
Charakter członka Parlamentu, 155, 383.
Charakter gabinetu, 140, 175, 402.
Dymisja, 146.
Kontrasygnata, 402.
Mianowanie i odwołanie, 138, 179, 382, 402.
Odpowiedzialność, 152, 152, 173, 181, 388.—ob. *Impeachment*. Interpelacja. Ministrowie «bez teki.» Pierwszy minister. Podział władz. Prezydent Rzeczypospolitej. Rada ministrów. Rozwiązanie. Rządy parlamentarne,
Ministrowie „bez teki“ (D. 24 listop.—11 grudnia 1860 r.), 187.
Minnesota, 331.
Mirabeau, 169, 382, 385, 410.
Missisipi, 286, 335.
Missouri, 325, 331.
Mniejszość (Prawa i rola), 250. 254.—ob. Rządy przedstawicielskie. Reprezentacja mniejszości.
Monarchja, 5, 23, 122, 495. — ob. Detronizacja. Nieodwołalność głowy Państwa. Odpowiedzialność władzy wykonawczej. Rządy bezpośrednie Zwierzchnictwo.
Monarchja absolutna, 54, 26. — ob. *Bodin*. Zwierzchnictwo narodu.

Monarchja konstytucyjna, 5, 6, 18, 164, 174, 175, 503.—ob. Rozwiązanie izb.
Monarchja lipcowa, 176, 185, 186.
Monarchomachowie, 54, 55, 218, 227.
Montana, 328.
Monteskjusz
Izby wyższe, 103.
Mandat prawodawczy, 83.
Podatki, 395.
Podział władz, 368, 408.
Pogląd na Konstytucję angielską, 56, 168, 392.
Rola Monteskjusza, 194.
Rządy parlamentarne, 168.
Rządy przedstawicielskie, 304, 308, Veto 393.
Władza prawodawcza (natura i zasada), 46.
Władza sądowa, 408.
Władza wykonawcza, 371.
Wolność, 17.
Moreau, 43.
Monnier, 113.

N.

Nadanie pełnomocnictw na czas ograniczony 235, 428, 431, 435.
Najwyższa rada sądowa 438, ob. Złożenie z urzędu sędziów.
Najwyższe sądy apelacyjne (Anglja) 99.
Najwyższe sądy Stanów amerykańskich 330, 433. – Ob. Referendum prawodawcze. Obiór sędziów.
Najwyższy sąd związkowy (Stany Zjednocz.) 515, 517, 518, 522. Ob. Konstytucyjność praw. Marshall.
Naquet, 397, 405, 529.
Naród, 1, 6, 36, 208, 214, 221. — ob. Państwo. Umowa społeczna. Zwierzchnictwo narodu.
Naturalizacja, 35.—ob. Cudzoziemcy naturalizowani. Terytorjum.
Nauczanie, 336. — ob. Kongregacje religijne. Prawa indywidualne. Wolność nauczania.
New-Hampshire, 325.
New-Jersey, 119.
New-York, 325.
Nidwalden (Kanton), 334.
Nielegalność rozporządzeń 454. — ob. Podział władz.
Niekonstytucyjność praw, 189, 515, 529. ob. Konstytucje pisane. Konstytucyjność praw.
Nieodwołalność głowy państwa, 145, 381, 402, 403.—ob. Rozwiązanie izb.
Nieodwołalność sędziów 416, 434-7. — ob. *Act of settlement*. Odwołanie sędziów. Podział władz. Sądy kasacyjne.
Niemcy (Konstytucja cesarstwa 16 kwietnia 1871 r.), 8 n 3, 137, 145, 288.
Nieodpowiedzialność urzędników (*Anglja*) 445.
Nieodpowiedzialność i nieodwołalność przedstawicieli, 352, 354. ob. Zwierzchnictwo narodu.
Nieodpowiedzialność zwierzchnictwa 228.
Nietykalność mieszkania, 465.—ob. Bezpieczeństwo. Prawa osobiste.
Niezbywalność osoby ludzkiej, 471.—ob. Prawa osobiste.
Niezbywalność zwierzchnictwa 228.
Niezdolność i niegodność wyborcza, 258, 260.
Niezmienność praw konstytucyjnych 492.
North (Lord), 154.
Norwegja, 137.
Nowa Południowa Walja, 344.

O.

Obieralność 270, 271, 282.—Ob. Listy zaufania i obieralności. Prezydent Rzplitej. Wojskowi.
Obiór sędziów 241, 415, 424.
Krytyka 428.
Historja: Ameryka (poszczególne stany) 428, 433.
Francja 429.
Szwajcarja 434.—Ob. Trybunały handlowe. Rada biegłych. Podział władz. Władza sądowa.
Obrady nad prawami, 188.
Obwalden (Kanton), 334, 336.
Obywatele czynni i bierni (1791—1793 r. III), 267, 271, 274, 473. — ob. Głosowanie polityczne. Petycja.
Odnowienie (częściowe i całkowite zgromadzeń), 119.
Odpowiedzialność funkcjonarjuszy i przedstawicieli, 126, 351, 362. — ob. Niepowiedzialność przedstawicieli. Odpowiedzialność władzy wykonawczej. Odwołalność. Ściganie sądowe urzędników. Zwierzchnictwo narodu.
Odpowiedzialność ministrów, 122, 142.
Anglja, 123, 126, 153.
Francja, 185. — ob. *Impeachment*. Kwestja gabinetowa. Ministrowie. Zwierzchnictwo narodowe.

Odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej 1848—179, 181, 184.
Odpowiedzialność władzy wykonawczej, 122, 181, 234. — ob. Ministrowie. Nieodwołalność Głowy państwa. Prezydent Rzeczypospolitej.
Odrzucenie budżetu, 147.
ob. Izba kasacyjna. Rada wyższa magistratury.
Odwołalność sędziów administracyjnych, 452. — ob. Nieodwołalność sędziów.
Odwołalność urzędników i przedstawicieli, 351, 352.—ob. Odpowiedzialność.
Odwołanie sędziów, 353.
Office of profit, 157, 158.
Okręgi wyborcze, 81.
Ontario, 110.
Opaci i przeorowie angielscy 98 n 2.
Opinja publiczna, 223, —ob. Posłuszeństwo zwierzchnictwu.
Opinja i wota przedstawicieli, 355.
Opozycji (prawo), 379. — ob. *Duguit. Pacte social.* Prawa osobiste.
Ordonanse królewskie, 71, 73, 77.
Orędzia do kongresu, 383. — ob. Sekretarz skarbu.
Orędzie do Zgromadzenia, 391.
Orędzia
31 październ. 1849—180.
24 stycznia 1851—183.
Organizacja administracyjna i sądowa, 504.—ob. Sądy i jurisdykcja administracyjna. Podział władz.
Organizacja sądowa, 415.—ob. Sądy cywilne i karne. Podział władz. Władza sądowa.
Osobowość państwa, 38, 42. — ob. *Duguit.*
Ottiwell Adams, 523.

P.

Pakt społeczny, 525.—ob. Deklaracja praw. *Isnard.*
Państwo, 1, 4, 31, 38.
ob. *Duguit, Gierke, Herrscher, Jellinek.* Kościół katolicki. Forma państwa. Naród. Osobowość Państwa. Prawa Państwa. Przymus. Terytorjum. *Rehm.* Zwierzchnictwo.
Państwa jednolite, 7.
Państwa związkowe, 7, 236, 245. ob.— Izba wyższa. Rzeczpospolita związkowa. Związek Państw.
Państwa proste i mieszane, 5.
Parlament angielski, 12, 15, 63, 365, 372, 303, 414 ,428, 487, 503, 517.— ob. *Commune concilinm regni.* Hrabstwa. Izba Gmin. Izba Lordów. Król. Miasta. *Magnum Concilium regni. Parlament wzorowy.* Podział władz. Posiedzenia. Zwyczaje.
Parlament francuski 453 ob. Izba deputowanych.
Parlamenty (dawna Francja), 447, 454, 521.
Parlament szkocki, 89.
Parlament wzorowy, 69, 89.
Parostwo (angielskie), 67, 78, 96, 100, 157.—ob. Izba Lordów. Lordowie apelacyjni. Patent.
Parowie Irlandji, 97.
Parowie Szkocji, 97.
Patent, 95.
Pensylwanja, 110, 286, 477.
Personal property, 266.—ob. Głosowanie polityczne. Kolonje angielskie Ameryki południowej.
Peru, 110.
Pétion, 247, 314, 403, 390.
Petycja o prawo (1629), 70, 76, 476, 488.
Philippe Pot, 216, 218.
Pike (Luke Owen), 65, 66, 73, 443.
Pillet, 37.
Pitt, 79, 85, 152.
Plebiscyt, 123, 240, 317, 324.
Plebiscyty 1851 i 1852 r. 183, 186.
Plebiscyt 8 maja 1870 r., 190.
Podpis Głowy państwa, 135, 145, 402.
Podatki (zgoda na), 70, 77, 220. — ob. Barrère.
Podzielność zwierzchnictwa 6 n 3.—ob. Chénon. Sprawowanie zwierzchnictwa.
Podwójne głosy, 278, 281.—ob. Kolegja wyborcze.
Podział władz, 25, 106, 138, 144, 168, 195, 362, 455.—ob. *Condorcet. Duguit.* Konstytucyjność prawa. Jurysdykcja administracyjna. *Locke. Mably.* Monteskjusz. Obiór sędziów. Prawo łaski. Prawo obecności i głosu w Izbach. Spory administracyjne. Władza sądowa. Woodrow Wilson.
Policja (wyższa) administracyjna, 395.
Poll-tax, 287. — ob. Głosowanie polityczne. Wyborcy.
Poprawki Konstytucji amerykańskiej, 482. ob. Gwarancje praw.

Poprawka, 323, 333.—ob. Referendum w Stanach Zjednoczonych. Rewizja Konstytucji związkowej.
Poprawka (prawo), 186. — ob. Adres. Budżet. Głosowanie powszechne.
Portugalja, 297 (U. 8 maja 1878 r.).
Porządek publiczny, 484.—ob. Ustawa.
Posłuszeństwo Zwierzchnictwu, 222.—ob. Duguit. Rządzący i rządzeni.
Prawo boskie, 39, 209.
Prawo konstytucyjne, 1, 30, 31. — ob. Socjologja.
Prawo łaski, 131, 134, 421 ob. Act of settlement.— Impeachment,—Podział władz. 374.— ob. Łaski prawo. Rousseau.
Prawo międzynarodowe, 202.
Prawo naturalne, 35, 196, 458. — ob. Prawa osobiste. Stan natury. Umowa społeczna.
Prawo do wsparcia i pracy, 468.—ob. Prawa indywidualne.
Prawa osobiste, 30, 261, 455, 488, 514. — ob. Konstytucyjność ustaw. *Locke*. Nietykalność mieszkania. Prawo naturalne. Stan natury. Reprezentacja umiejętności. Równość cywilna. Wolność indywidualna. Umowa społeczna.
Prawa naturalne i cywilne, 470. — ob. Prawa osobiste. Petycje.
Prawo liczby, 85, 462. — ob. Demokracja. Prawo obecności i głosu w izbach 389, 399. Ob. Ministrowie. Podział władz. Większości (Prawo).
Prawa państwa, 29, 30, 455. —ob. Despotyzm. Formy rządów. Reguła prawna.
Prawa publiczne, 468, 469.—ob. Prawa osobiste. *Rossi*.
Prawa polityczne, 469.— ob. Głosowanie polityczne. Korzystanie z praw cywilnych i politycznych. Petycja.
Prawo reklamacji i cenzury 338. — ob. *Condorcet*. Veto ludowe.
Prawa naturalne, 207.
Prawa finansowe, 389, 390.
Prawa fundamentalne Królestwa, 458, 491, 493.
Prawa wyjątkowe, 18.
Prawo zgromadzeń, 225.
Prawa ob. Ustawy.
Prawodawstwo, ob. Inicjatywa. *Jus dispensandi*. *Ordonance*. Prawa. Władza prawodawcza. Władza wykonawcza.
Prawodawstwo ludowe, bezpośrednie, 331, 334.—ob. Referendum.
Prasa, 309, 466.
Premjer (*Anglja*), 141, 151, 152, 159, 175.—ob. Gabinet. Prezydent Rady.
Prerogatywa Konstytucyjna Głowy państwa, 80, 134, 174, 176.
Prévost-Paradol, 59, 379, 404.
Prezydent Związku Amerykańskiego:
Inicjatywa prawodawcza, 389.
Kierunek rządów, 385.
Orędzia do kongresu, 383.
Mianowanie i odwołanie urzędników, 395, 416.
Prawo Łaski, 421.
Veto, 393.
Prezydent Drugiej Rzeczypospolitej (1884) 177, 240.
Prezydent Rady ministrów (*Francja*), 141. — ob. Rada ministrów.
Prezydent Rzeczypospolitej Francuskiej. Charakter jego pełnomocnictw, 143.
Privy Council, 72, 99, 148, 156, 517, 520.—ob. Izba Gwiaździsta.
Procedura karna, 441, 443. — ob. Jury. Sądy karne.
Proces ministrów Karta X, 176.
Proclamation (Henryk VIII angielski), 76. 501.
Proctors, 89, 90.
Protokuły parlamentu, 71, 73, 93.
Prusy (Konsytucja 31 stycznia 1870), 6, 502.
Przedajność, 173. — ob. Odpowiedzialność ministrów.
Przedstawiciela (Charakter) i Reprezentacji (Zasada), 42, 83, 300, 351. — Odpowiedzialność. Odwołalność.
Przedstawicielstwo ustosunkowane 290.
Przekupstwo, 161, 169, 378, 383.—ob. Odpowiedzialność ministrów. Podział władz. Wybory. Zgniłe miasteczka.
Przedstawienie projektów praw, 179.
Przymus, 35. *Duguit*. Państwo. Prawo natury.
Przysięga, 267.
Przywilej 40 szylingów, 265.
Publiczny charakter obrad Izb, 189. — ob. Prasa.
Puffendorf, 199, 201, 202, 203, 364, 464, 467.

R.

Rabaut Saint Etienne, 88, 114.
Rada gabinetowa, 48, (*Anglja*).
Rada ministrów, 26, 138, 177, 187. — ob. Rządy gabinetowe. Rada gabinetowa. Ministrowie. Ministrowie bez teki.
Rady i dyrektorjaty wykonawcze (*Szwajcarja*), 408.
Rada państwa, 187, 450, 451.
Rada Starszych i pięciuset (Rok III), 118, 120, 121, 273, 510.
Rada biegłych, 437. — ob. Wybór sędziów.
Rada tajna ob. Privy Council.
Rady prefektur, 450.—ob. Spory administracyjne. Podział władz.
Referendum, 42, 311, 312, 314, 350, 329, 331, 462.
A. Belgja i Francja (Próby wprowadzenia), 345, 348.
B. Stany Zjednoczone:
I *Referendum konstytucyjne*. Pochodzenie historyczne, 324, 325, 326,
II *Referendum prawodawcze*.
A. *Referendum ratyfikacyjne*.
Rozwój 327.
Wartość prawna i pochodzenie, 330.
B. *Referendum doradcze*, 331.
C. Szwajcarja, 334—350, 523.
Forma pierwotna, 336.
Prawodawstwo kantonów:
Inicjatywa ludowa, 341.
Referendum, 340.
Veto ludowe, 338, 340.
Prawodawstwo związkowe, 341.
Ratyfikacja Konstytucji przez naród,
Ratyfikacja praw, 337.
Rezultaty, 346.
Referendum demokratyczne, 334.
Reforma wyborcza (*Anglja* 1832), 161, 165.
Reforma wyborcza (Monarchja lipcowa), 283.
Rehabilitacja skazanych, 422. — ob. władza sądowa.
Rehm, 34, 36.
Renan, 221, 223.
Reprezentacja grup, 85.
Reprezentacja interesów, 242, 291, 293.
Reprezentacja kapitału i pracy, 105, 106. ob. Izba wyższa.
Reprezentacja mniejszości, 87, 462.—ob. Okręgi wyborcze. Prawa indywiduaine.
Republiki Ameryki środkowej i południowej, 110, 137, 400.
Republiki południowo-afrykańskie, 85.
Republiki związkowe, 103. — ob. Izba wyższa.
Rewizja, 232, 319, 495.
Belgja, 498.
Stany Zjednoczone, 333.
Szwajcarja, 343.
ob. Niezmienność ustaw konstytucyjnych. Władza ustawodawcza.
Rewolucja
Amerykańska, 48.
Angielska (1688), 55, 74, 76, 77, 80, 150, 217, 364.
Francuska (1789), 42, 48. (1830), 499. (1848), 58.
Rewolucji (działanie), 505. — ob. Konstytucje pisane. Władza ustawodawcza.
Rhode-Island, 120, 226, 328, 517.
Robespierre, 252, 356, 383, 472, 526.
Rockingham (lord), 152.
Rossi, 58, 79, 469, 470.
Rousseau:
Akty zwierzchnictwa, 251.
Głosowanie polityczne, 251.
Konstytucja angielska, 56.
Monarchja, 219.
Podział władz, 372, 375.
Prawo boskie, 219.
Prawo osobiste, 459.
Prawo łaski, 374.
Przedstawicielstwo, 42.
Rewizja konstytucyjna, 495.
Rząd i zwierzchnictwo, 26, 210, 229.
Stowarzyszenia 244, 467.
Uchwalanie ustaw przez naród, 260.
Umowa społeczna, 205, 206.
Ustawa, 27, 210.
Większość, 210, 211.
Władza prawodawcza, 229.
Wolność, 17.
Wpływ, 195.
Wybory, 251, 260.
Zgromadzenia obradujące, 301.
Zwierzchnictwo narodowe, 227.
Royer-Collard, 45, 82, 175.
Równość obywatelska, 41, 463, 464. — ob. Prawa osobiste.
Rozporządzenia, 453.
Rozprawy i głosowonie nad ustawą, 190.

Rozwiązanie zgromadzeń przez lud, 361. ob. *Abberufungsrecht.*
Rozwiązanie zgromadzeń prawodawczych, 145. 354, 381, 394.
Anglja, 84, 145, 155, 166.
Francja, 163, 179, 189, 403. — ob. Odroczenie. Wybory prawodawcze.
Rumunja, 137.
Rüttimann, 434, 439, 523.
Rycerze hrabstwa *(Anglja)*, 68, 92. — Izby Gmin.
Ryszard II *(Anglja)*, 80, 94
Rząd, 16, 26, 27. — ob. Administracja. Formy rządu. *Rousseau.* Władza wykonawcza.
Rządy bezpośrednie, 22, 25, 86, 238, 240, 322, 372, 440.—ob. Jury. Monarchja. *Referendum. Rousseau.*
Rządy demokratyczne, 372.—ob. Podział władz. Rousseau.
Rządy despotyczne, albo samowładne, 17.
Rządy kongresowe, 7 n. 1, 378, 397. — ob. *Woodrow Wilson.*
Rządy legalne. 17, 127, 370. — ob. Monarchja legalna. *Monteskjusz.* Podział władz. *Św. Tomasz z Akwinu.* Władza dyskrecjonalna.
Rządy mieszane, 5, 217. — ob. Państwa mieszane.
Rządy parlamentarne lub gabinetowe, 7, 16, 137, 193, 301, 401.—ob. Ankieta parlamentarna. Gabinet. Głowa Państwa. Kontrasygnata ministerjalna. Podział władz. Rada gabinetowa. Rada ministerjalna. Rozwiązanie.
Rząd obrony narodowej, 425.
Rządy prezydenta *(Stany Zjednoczone)*. 396.—ob. Rządy kongresowe. Prezydent związku.
Rządy przedstawicielskie ob. Rządy reprezentacyjne.
Rządy reprezentacyjne, 23, 24, 44, 45, 61, 81, 115, 174, 237. — ob. Głosowanie polityczne. Konstytucja angielska. Mandat. Monarchja Konstytucyjna. Parlament angielski. Przedstawicielstwo ustosunkowane Władza wykonawcza. Wola powszechna.
Rządy na pół reprezentacyjne, 406.—ob. *Grévy.*
Rząd umiarkowany, 369. — ob. Monteskjusz. Podział władz.
Rządzący i rządzeni, 38, 39. — ob. *Duguit.*
Rzeczpospolita Argentyńska, 520.
Rzeczpospolita. Republiki demokratyczne, 5, 122, 226.—ob. Odpowiedzialność władzy wykonawczej. Zwierzchnictwo narodu.
Rzeczpospolita parlamentarna, 137.

S.

Sądy angielskie 445, 447. Ob. Ściganie sądowne urzędników.
Sądy cywilne i karne (Administracja), 21, 441, 444, 447.—ob. Organizacja sądowa. Nieodwołalność urzędników. Jury. Podział władz. Władza sądowa.
Sądy i juryzdykcja administracyjna, 28, 418, 419, 446, 450. — ob. Odwołalność sędziów administracyjnych. Spory o atrybucję. Spory administracyjne. Ściganie sądowne urzędników.
Sądy kasacyjne 438, ob. Najwyższa Rada sądowa.
Saint Just, 370.
Salisbury (Lord), 155, 159, 162, 345.
Ściganie sądowne urzędników, *Anglja*, 445.
Francja, 446.—ob. Petycje.
Sejmy (Ces. Niemiecki, Węgry 68, 83, 88,
Sekretarz Stanu do spraw zagranicznych (*Anglja*), 134.
Sekretarz Stanu do spraw Indji i wojny, 157.
Sekretarz skarbu *(Stany Zjednoczone)*, 383, 389.
Sekretarze (ministrowie) Stanów Zjednoczonych, 383, 384, 385, 389, 396, 398, 399.—ob. Prezydent Związku. Senat.
Sędziowie, ob. Nieodpowiedzialność sędziów. Nieodwołalność magistratury. Odwołalność sędziów administracyjnych. Odwołanie sędziów. Sądy i juryzdykcja administracyjna. Władza sądowa. Obiór sędziów.
Self-government, 31.
Senat poszczególnych Stanów Unji amerykańskiej, 119.
Senat Stanów Zjednoczonych, 112, 121, 385, 386, 395.
Senat francuski
Rok VIII i Pierwsze Cesarstwo, 174, 187, 188, 277, 280, 483, 498, 528. ob. Jury konstytucyjne. Konstytucyjność praw.
Drugie Cesarstwo, 186, 187, 487.

Rzeczpospolita 1875. r. 121. 482, 484.
Senatus-Consultum:
— (organiczne) 16 thermidor'a r. X— 57, 145, 277, 316, 528.
— (organiczne) 28 floréal'a XII r. — 57, 132, 233, 229, 316, 528.
— 12 października 1807 r., 436.
— 7—10 listopada 1852 r., 233, 318.
— 3 maja 1854 r. i 4 lipca 1866 r. 508.
— 2—4 lutego 1861 r., 189.
— 14—16 marca 1867 r., 189.
— 8—10 września 1869 r. 189.
Septennial Act (1716), 83.
Serbja, 110.
Servants of the Crown, 146, 445.
Sesje perjodyczne, 394.
Sieyès:
Charakter ograniczony zwierzchnictwa prawodawczego, 330.
Charakter przedstawicielski Izb angielskich, 79, 236.
Jury. 439.
Jury konstytucyjne, 527.
Mandat nakazczy, 249.
Nieodwołalność władzy prawodawczej, 352.
Pełnomocnictwo deputowanych, 248.
Podział władz, 363, 370.
Podział władzy prawodawczej, 112.
Pogląd na instytucje angielskie, 56, 501.
Prawa osobiste, 460, 461, 463, 467, 470.
Przedstawicielstwo interesów, 244.
Rząd parlamentarny, 169, 171.
Rząd przedstawicielski, 306.
Ustawy konstytucyjne, 92, 494, 497, 498, 501.
Veto, 392.
Władza ustawodawcza, 498, 510.
Zgromadzenia, 244, 386.
Siła publiczna. — ob. Władza wykonawcza. Podział władz.
Siła (wykonanie), 44, 45.—ob. *Duguit*. Posłuszeństwo zwierzchnictwu.
Skargi (prawo), 472.—ob. Petycja.
Smith (Tomasz), 54, 55, 64, 75, 78.
Socjologja, 31, 214, 221. — ob. Prawa Konstytucyjne.
Solidarność ministerjalna, 185.
Solidarność społeczna, 40.—ob. *Duguit*.
Speaker (Izba Gmin), 93.
Spólnota międzynarodowa, 36.
Społeczeństwo, 33, 209, 461.— ob. *Duguit*. Naród. Państwo. Umowa społeczna.
Spór o atrybucję, 419.— ob. Sąd i juryzdykcja administracyjna.
Trybunały sądowe i administracyjne. Zatrzymanie władzy sądowej.
Spory administracyjne, 271, 418.— ob. Izba obrachunkowa. Juryzdykcja administracyjna. Podział władz. Rada Państwa. Rada prefektury. Władza sądowa.
Sprawowanie zwierzchnictwa, 231, 235, 254, 370.—ob. Podział władz. Podzielność zwierzchnictwa. Nadanie pełnomocnictw.
Sprawozdania z posiedzeń Izb, 188.
Stan natury, 200, 206, 214, 459. — ob. Prawa osobiste. Prawa naturalne. *Rousseau*. Umowa społeczna.
Statute book, 71, 73.
Statuty (Uchwalenie i odwołanie) 67, 70, 73.—ob. Parlament angielski.
Statutum de tallagio non concedendo (1297), 70.
Story, 427.
Stowarzyszenia (prawo), 37, 43. — ob. Fikcje prawne. Kongregacje religijne. Wolność stowarzyszeń.
Stronnictwa polityczne, 140, 191.
Stany gieneralne *(Francja)*, 63, 247, 263, 270, 510.
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (Konstytucja 1787 r.), 10, 29, 60, 137, 382, 385, 389, 393, 395, 413, 416, 421, 489, 502, 520. — ob. *Artykuły Konfederacji Bills*. Cenzus wyborczy. Kongres. Konstytucyjność praw. *Local option* Najwyższy sąd związkowy. Poprawka. Rządy kongresowe. Rządy prezydenta. Referendum. Rewizja. Senat. *Woodrow Wilson*.
Stany poszczególne Związku Amerykańskiego, (Konstytucje), 327, 477, 504. — ob. Colorado. Connecticut. Delaware. Ekwador. Kalifornja. Kanada. Karolina południowa. Maryland. Massachusetss. Meksyk. Minnesota. Missisipi. Missouri. Montana. New-Hampshire. New-Jersey. New-Jork. Ontario. Pensylwanja. Rhode-Island. Utah. Wirginja. Wyoming.
Stuartowie, 76, 130, 149.

Szkocja 488, 501. — Ob. Parlament Szkocji. Parowie Szkocji.
Stubbs, 68, 70, 72, 73, 76, 78.
Suarez, 197, 202, 209.
Subsydja, 67, 94, 95.
Swobody angielskie, 67, 77.
Św. Tomasz z Akwinu, 174, 198, 216, 217.
Szkoła prawa natury i narodów, 196, 363, 464, 490.
Szkoła racjonalistyczna francuska (XVIII w.), 56.
Szwecja, 88, 89, 124, 137, 299.
System wielogłosowy, 41, 462, 281, 289, 295.—ob. Wyborcy najbardziej opodatkowani.
Szwajcarja (Konstytucje 1802 i 29 maja 1874 r.), 9, 104, 123, 137, 324, 337, 339, 342, 489, 523, 524. — ob. *Aberufungsrecht*. Inicjatywa narodu. *Landsgemeinde Referendum*. Rada związkowa. Trybunał związkowy. Veto ludowe. Zgromadzenie związkowe.

T.

Tschernoff, 44.
Tennessee, 286.
Teologowie, 197, 208, 209, 217. — ob. Prawa naturalne.
Teorja literacka konstytucji, 379.
Terytorjum, 35.—ob. Naród. Państwo.
Thiers, 117, 181, 513.
Thouret, 112, 241, 260.
Tocqueville, 107, 113, 499.
Todd, 60, 79, 80.
Torysowie, 191.
Traktaty, 2, 395.
Trybunał konfliktów, 420. — ob. Spory o atrybucję.
Trybunał związkowy (Szwajcarja), 434, 532.
Trybunat, 171, 499, 528.
Trybunały handlowe, 532.
Trybunały sądowo-administracyjne, 418. ob. Podział władz. Spory administracyjne. Spory o atrybucję.
Tudorowie, 75, 130, 148.

U.

Uchwalanie perjodyczne podatków, 394.
Uchwała obowiązująca, 259.—ob. Głosowanie polityczne. Senat.
Umowa społeczna, 34, 201, 206, 208 227, 238, 315, 459, 488, 489..—ob. Konstytucje pisane. Forma państwa. Prawa osobiste. Prawo naturalne. *Rousseau*. Stan natury. Większość.
Uniwersytety, 85, 86, 88, 296. — ob. Przedstawicielstwo grup.
Urzędy publiczne i wybory (Teorja), 360.
Ustawy, 3, 17, 18, 27, 30, 40, 46, 109, 114.—ob. Dualizm Izb. Inicjatywa. *Jus dispensandi*. Prawo Łaski. Prawa osobiste. Rozprawy nad ustawą. Rządy reprezentacyjne. *Rousseau*. Wolność.

Ustawy:
— 28 kwietnia 1791 r. (organizacja ministerjum), 386.
— 21 fructidor'a III r., 419.
— 19 fructidor'a V r. 21 nivose'a i 29 floreala VI r. (mianowanie sędziów i członków trybunałów), 431.
— 19 brumaire'a VIII r., 510.
— 28 pluviose'a r. VIII, 450.
— 16 września 1807 r. (Izba obrachunkowa), 450.

Ustawa (wyborcza) 5 lutego 1817 r., 280,
— 29 czerwca 1820, 281.
— (wyborcza) 19 kwietnia 1831 r., 282.
— 28 czerwca 1833 r., (nauczanie początkowe), 485.
— 30 i 31 sierpnia 1842 (regiencja), 414.
— (wyborcza) 15 marca 1849, 178, 261, 283, 284.
— 4 lutego 1850 r., 420.
— 15 marca 1850, 485.
— (wyborcza) 31 maja 1850, 283.
— 25 maja 1872 r., 420.
— 12 lipca 1875 (wyższe wykształcenie), 485.
— 30 czerwca 1881 r., 486.
— 29 lipca 1881 (prawa), 486.
— 30 sierpnia 1863 r. art. 13 — 16, 38.
— 21 marca 1884 (syndykaty zawodowe), 485.
— (o rewizji) 14 sierpnia 1884 r., 26.
— 14 sierpnia 1885 r. i 5 sierpnia 1899 (rehabilitacja skazanych), 422.

Ustawa 1 lipca 1901 (wolność stowarzyszeń 486.

Ustawy wyjątkowe, 18.
Uzupełnienie zdolności 283.

W.

Wallon, 483, 484.
Walpole (sir Robert), 151, 152, 154.
Warrant (rozkaz) aresztowania, 127. — odpowiedzialność urzędników.
Washington, 331.
Vattel, 199, 201, 214, 216, 491, 493, 496, 502.
Vermont, 110.
Veto, 13, 166, 390, 392, 504.—ob. Król.
Veto ludowe, 322, 338. — ob. Cenzura. *Condorcet Referendum*. Rządy bezpośrednie.
Whigowie, 150, 191.
Wiek.—ob. wyborcy. Głosowanie polityczne.
Wielki pieczętarz 438, 453.
Większość, 175.—ob. Ministrowie. Odpowiedzialność ministrów. Rządy parlamentarne.
Większości (prawo), 42, 210, 238, 462, 493. — ob. Demokracja. Konstytucje pisane. Prawa osobiste. *Rousseau*. Wola powszechna.
Wielka Karta (Anglja), 65, 57, 76, 476.
Wiktorja (Rząd), 105.
Wilhelm Orański, 76, 150.
Władza dyskrecjonalna, 22, 127. — ob. Akty rządowe. Rządy legalne.
Władza polityczna, 38.— ob. Duguit.
Władza prawodawcza, 19, 48, 72, 106, 138, 230, 363, 365, 371, 379, 382, 452.—ob. *Bill*. Dualizm Izb. Inicjatywa prawodawcza. Izby prawodawcze. Król angielski. *Monteskjusz*. Parlament angielski. Podział władz. *Woodrow Wilson*. Zwierzchnictwo.
Władza publiczna, 214, 216.—ob. Urzędnicy.
Władza sądowa, 21, 106, 300, 370, 408, 412. — ob. *Cazalès*. *Duguit*. Jury. *Locke*. Prawo Łaski. Izba lordów. Konstytucyjność praw. Monteskjusz. Parlament. Spory administracyjne. Sądy, Trybunały.
Władza ustawodawcza, 44, 497, 509.
Władza wykonawcza, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 35, 106, 122, 138, 301, 364, 368, 375, 381, 404.—ob. Administracja. Głowa Państwa. Prawo Łaski. *Mably*. Ministrowie. *Monteskjusz*. Odpowiedzialność władzy prawodawczej. Podział władz. Rządy parlamentarne. Rządy przedstawicielskie. Władza dyskrecjonalna. Władza związkowa.
Władza związkowa, 364. — ob. *Locke* Podział władz.
Własność osobista, 384.
Włochy (Statut 1848), 137, 297, 503, 522. (Pr. 22 stycznia 1882 r.).
Wola powszechna ciała społecznego, 115, 210, 223, 227, 302, 310, 494.—ob. Głosowanie polityczne. Przedstawicielstwo ustosunkowane. *Rousseau*. Rząd przedstawicielski. Ustawa, Większość.
Wolf, 34, 199, 401, 202, 427, 238, 459, 493.
Wolter, 56, 195, 464.
Wolność handlu, pracy i przemysłu, 465, 466, 389.
Wolność nauczania, 467, 468, 483, 485, 486. ob. Kongregacje religijne. Nauczanie.
Wolność prasy, 225, 466, 471, 475, 486, 528.
Wolność stowarzyszeń, 467, 471, 481.— ob. Kongregacje religijne. Stowarzyszenia.
Wolność sumienia i kultu, 466, 469.
Wolność zebrań, 466, 471, 486.
Wotum zaufania i nagany, 183. — ob. Prezydent Rzeczypospolitej. Rządy parlamentarne. Ministrowie.
Woodrow Wilson, 6, 7, 377, 398, 406, 525.
Writ of error, 98.—ob. Izba lordów.
Writ of summons, 89.
Wyborcy polityczni, 239, 259, 289. — ob. Głosowanie polityczne. Kobiety. Miejsce zamieszkania. Niegodność i niezdolność wyborcza.
Wyborcy najbardziej opodatkowani, 281. ob. Cenzus wyborczy.
Wybory funkcjonarjuszów, 272.
Wybory prawodawcze, 80. Procedura: Anglja, 264.—ob. Deklaracja o kadydaturze. Listy wyborcze Mandat nakazczy.
Wykształcenie początkowe. — ob. Zdolności.
Wyoming, 287.
Wyższa Izba parlamentu, 128.
Wyższa Izba sądowa (*Francja*), 133.— *Impeachment*.

Z.

Zamach Stanu 18 brumaire'a VIII r. 109, 423.
Zamach Stanu 2 grudnia 1851 r., 58, 123, 184.
Zamieszkania (system wyborczy), 294.— ob. *Freehold*. Głosowanie polityczne.
Zdolność wyborcza, 274.—ob. Głosowanie polityczne.
Zdolności (system wyborczy), 296.—ob. Portugalja. Włochy.
Zgromadzenie związkowe (Szwajcarja), 105.
Zgromadzenie narodowe. — ob. Kongres.
— narodowe (1789), 172, 510.
— narodowe (1871 — 75), 59, 190.
— prawodawcze (1848), 178, 181, 183.
Zgromadzenie doradcze, 241. — ob. Reprezentacja interesów.
Zgromadzenie prawodawcze stanu 326.
Zgromadzenia prawyborcze, 269, 272, 274, 320. — ob. Głosowanie polityczne. *Referendum*.
Zniesienie konstytucji pisanych, 506, 514.
Zwierzchnictwo, 1, 3, 4, 5, 26, 36, 44. ob. *Duguit*. *Guizot*. Kolonje angielskie. *Rousseau*. Rząd. Ustawy.
Zwierzchnictwo narodu, 41, 42, 115, 206, 362, 370, 488. — ob. *Benoist*. Forma państwa. Głosowanie polityczne. Konstytucje pisane. Okręgi wyborcze. Opinja publiczna. Władza ustawodawcza. Przedstawicielstwo interesów.
Zwierzchnictwo parlamentu (*Anglja*), 234.
Związek państw. — ob. Federacja państwa.
Zwyczaje, 46, 500. — ob. Anglja. *Duguit*. Konstytucje pisane.

SPIS RZECZY.

Przedmowa do trzeciego wydania III
Przedmowa do przekładu polskiego. V
Spis rzeczy. XVII

Przedmiot prawa konstytucyjnego § 1. *Państwo i jego forma.*— O państwie i zwierzchnictwie str. 1; osobowość i nieprzerwane trwanie państwa s. 2, 3. Rozmaite formy państw; proste, mieszane str. 5; federalne str. 7; Konfederacje państw str. 9; Commonwealth Australji s. 10— § 2 *Rząd i forma rządu.* Definicja rządu, s. 16. — Rządy despotyczne i legalne, s. 17; władza prawodawcza i wykonawcza, s. 18. Rządy reprezentacyjne i bezpośrednie, s. 22. III «Rząd» w znaczniu specjalnie władzy wykonawczej, teorje Rousseau, s. 25, 26, — § 3 *Granice praw państwa.* Państwo starożytne i nowożytne; prawa indywidualne, s. 29; Plan pracy, s. 30.—§ 4. *O niektórych nowych teorjach.*—I Socjologowie i grupy ludzkie, s. 32.—II Teorje Duguit, s. 38.

Wolność nowoczesna, zasady i urządzenia.

TYTUŁ PIERWSZY.

Instytucje i zasady wypracowane przez prawo angielskie.

Rozdział Pierwszy. W jaki sposób konstytucja angielska stała się jednym z czynników wolności nowoczesnej 53

Konstytucja angielska mało znana i źle oceniona we Francji w XVI i XVIII w. s. 54; zuaczenie jej w XVIII w. s. 55; Monteskjusz de Lolme, Blackstone, s. 56; Rewolucja i Pierwsze Cesarstwo, s. 57; doktryna angielska za Restauracji, Rewolucji 1848 r. i Drugiego Cesarstwa,, s. 59; odrodzenie szkoły angielskiej, s. 60; główne dzieło współczesne o konstytucji angielskiej, s. 61.

Rozdział Drugi. Rządy reprezentacyjne 16

Przyczyny rozmaitego rozwoju urządzeń publicznych w Anglji i we Francji, s. 62, — I Parlament angielski, s. 64; prawo zezwalania na podatki i władza prawodawcza, s. 70; *Ordonanse* lub *proklamacje*, s. 73;

jus dispensandi, s. 74; Rewolucja 1688 r. i *Bill of rights* s. 76, — II Rządy reprezentacyjne, s. 78; zasady tych rządów właściwe doktrynie angielskiej, str. 85.

Rozdział Trzeci. System dwu izb prawodawczych 88

I Utworzenie dwu Izb angielskich, s. 89. — II Izba wyższa arystokratyczna, s. 103; Izby wyższe związkowe, s. 105,—III Pożytek dwu Izb w każdym państwie, nawet demokratycznym i scentralizowanym, s. 106; — IV System jednoizbowy; Konstytucje francuskie 1791 r. i 1848, s. 111, — V Różnica, jaka może lub powinna istnieć pomiędzy dwiema Izbami, zarówno co do ich składu, jak i funkcji, s. 117.

Rozdział Czwarty. Odpowiedzialność ministrów 122

Zagadnienie odpowiedzialności rządowej, s. 122; odpowiedzialność przeniesiona na ministrów, s. 123; nieodpowiedzialność monarchy i odpowiedzialność sądowa ministrów w Anglji, s. 125; *impeachment*, s. 128; *bill of attainder*, s. 130; *impeachment* w Stanach Zjednoczonych, s. 132; odpowiedzialność karna w konstytucjach francuskich, s. 132; środki zapewniające, że głowa Państwa nigdy działać nie będzie bez interwencji ministra, s. 134.

Rozdział Piąty. Rządy parlamentarne czyli gabinetowe . . .

§ 1. *Logika rządów gabinetowych; ich rozwój w Anglji*, s. 138; I Zasady rządów parlamentarnych, s. 138, — II Gabinety angielskie w XVII w., s. 147; rozwój rządów parlamentarnych od 1688 r. do końca XVIII w., s. 150;—III Rządy parlamentarne angielskie w XIX w., stopniowa przewaga Izby Gmin i upadek Izby Lordów, s. 159; zanik prawa *veto*, s. 165. § 2. *Rządy parlamentarne we Francji*, s. 168; Zgromadzenie ustawodawcze, idee Mirabeau, s. 170; Konstytucje Rewolucji i Cesarstwa, s. 170. — I Restauracja, s. 173; Monarchja Lipcowa, s. 176.—II Czy Konstytucja 1848 r. wprowadziła rządy parlamentarne, s. 178.—III Konstytucja 14 stycznia 1852 r., zanik rządów parlamentarnych, s. 148; stopniowy powrót tej formy rządów za drugiego Cesarstwa, s. 186; Zgromadzenie Narodowe 1871 r., s. 186; warunki normalne rządów parlamentarnych, s. 191.

TYTUŁ DRUGI

Zasady rozwinięte przez filozofję XVIII stulecia i wygłoszone przez Rewolucję francuską.

Rozdział Pierwszy. Filozofie XVIII wieku. Szkoła prawa natury i prawa międzynarodowego 194

Filozofowie XVIII w., Monteskjusz i Rousseau, s. 195; szkoła prawa natury i prawa międzynarodowego, s. 196; studja nad prawem naturalnym w wiekach średnich, s. 197; ich znaczenie w XVII i XVIII w.; Grocjusz, Puffendorf, Locke, Wolff, Vattel, s. 199.

Rozdział Drugi. Zwierzchnictwo narodu 206

Dział pierwszy. Zasada zwierzchnictwa narodu, s. 206. — Teorja Rousseau, stan natury i umowa społeczna, s. 207; historja teorji umowy społecznej, s. 208; szczególna forma, jaką przyjmuje u Rousseau: wola powszechna i zwierzchnictwo, rząd, s. 210; krytyka tej teorji, s. 212; — I. Inne usprawiedliwienie zasady zwierzchnictwa narodowego, s. 215; inne podstawy proponowane dla zwierzchnictwa, prawo boskie, s. 219; dawność posiadania, s. 220; dane socjologji, s. 220. — Wszechwładza opinji, i zwierzchnictwo narodu, będące jego prawnym i dokładnym wyrazem, s. 222.

Dział drugi. Skutki zasady, s. 225. — § 1 *Zwierzchnictwo narodu i forma państwa*, s. 225.—Harmonja pomiędzy zasadą zwierzchnictwa narodowego i formą republikańską, s. 226; próby pogodzenia tej zasady z formą monarchiczną, s. 227; — II Inne próby pogodzenia, teorja Rousseau, s. 229; Konstytucja 1791 r., s. 231; Konstytucja belgijska, s. 232; Konsulat, Pierwsze i Drugie Cesarstwo, s. 233; Anglja, s. 234; zasada zwierzchnictwa narodowego a władza dożywotnia, s. 235; niepodzielność, czy podzielność zwierzchnictwa narodu, s. 236, — § 2 *Zwierzchnictwo narodu i polityczne prawo wyborcze*. O głosowaniu politycznym, bezpośrednim lub kilkustopniowym, s. 237, —Ciało wyborcze w swej jedności, s. 240; okręgi wyborcze, s. 241; zaludnienie, podstawa reprezentacji, s. 242; przedstawicielstwo interesów, s. 242; inne skutki zasady; reprezentacja narodowa, s. 246; sprawa mandatu wyborczego, s. 247. II Osnowa i natura prawa głosowania politycznego, s. 250; teorja upatrująca w nim prawo indywidualne, s. 251; wypływające stąd skutki, s. 255; teorja upatrująca w prawie głosowania funkcją społeczną, s. 259; skutki, s. 259; — III. Historja prawa głosowania politycznego: Stany generalne Francji, s. 263; Prawo głosowania w Anglji, s. 264; w Stanach Zjednoczonych w XVIII w. s. 264; — IV. Prawo głosowania politycznego we Francji; Konstytucja 1791 r., s. 267; Konstytucja 1793 r., s. 272; Konstytucja III r., s. 273; Konstytucja VIII r., s. 274; senatus-consultum 16 thermidor'a X r., s. 277; Karta 1814 r. i ustawy 1817 i 1820 r., s. 280; Karta 1830 i ustawa 1831 r., s. 282; Konstytucja 1848 r., s. 283; Ustawa 31 maja 1850 r., s. 283; odwołana 2 grudnia 1851 r., s. 285; — V Prawo głosowania politycznego po za granicami Francji w naszych czasach: głosowanie powszechne: Stany Zjednoczone, s. 285; Szwajcarja, Grecja, Hiszpanja, Niemcy, s. 288; Belgja, s. 289; Austrja, s. 291;—System zamieszkania, Anglja, s. 294; system zdolności i wychowania początkowego; Włochy, s. 297; Portugalja, Holandja, s. 297; Szwecja, s. 299. —§ 3. *Zwierzchnictwo narodu i rządy reprezentacyjne*, s. 299; charakter reprezentanta, s. 300. — I Czy władza prawodawcza przy formie rządów reprezentacyjnej da się pogodzić z zasadą zwierzchnictwa narodowego? s. 301 teorja Rousseau, s. 301; teorja Monteskjusza, s. 304; de Lolme'a, s. 305; Sieyès'a, s. 306; krytyka rządów bezpośrednich w sprawach prawodawczych, s. 309; w sprawach konstytucyjnych, s. 313. — II Rządy bezpośrednie we Francji: głosowanie nad konstytucjami, s. 314; za czasów Konwencji, s. 315; Konsulat i Pierwsze Cesarstwo, s. 316; plebiscyty 1851 r. i pierwszego cesarstwa, s. 317; rządy bezpośrednie w sprawach prawodawczych. Według Konstytucji 1793 r., s. 320; plebiscyt doradczy, s. 324. — III Rządy bezpośrednie w Stanach Zjednoczonych, s. 324; w sprawach konstytucyjnych, s. 326; w sprawach prawodawczych, s. 327; IV. Rządy bezpośrednie w Szwajcarji, s. 334; dawne zastosowanie, s. 334; *referendum* współczesne, s. 337; instytucje demokratyczne w kantonach, s. 337; ich rozmaite formy, s. 340; *referendum* i inicjatywa ludowa w sprawach konstytucji związkowej, s. 349, — § 4. *Zwierzchnictwa narodu a odpowiedzialność urzędników i przedstawicieli*, s. 351; odpowiedzialność i odwołalność, s. 351; odpowiedzialność lub nieodpowiedzialność władzy wykonawczej i sądowej, s. 353: nieodpowiedzialność władzy prawodawczej, s. 354; wnioski w duchu przeciwnym, s. 358.

Rozdział Trzeci. Podział władz 362

§ 1. *Pochodzenie i rozbiór doktryny*. — I. Monteskjusz, s. 363; Locke, s. 364.—II. Teorja Monteskjusza, s. 368; Rousseau, s. 372; Mably, 375.—Teorje, zaprzeczające zasadzie podziału władz: Woodrow Wilson; raport Condorcet'a w Konwencji, s. 378.—§ 2. *Wzajemny stosunek władz wykonawczej i prawodawczej*, s. 381.—I. Konstytucja Stanów

Zjednoczonych, Konstytucje francuskie 1791 i III r., podział bezwzględny dwu władz, s. 382; rola i wybór ministrów, s. 382; władza wykonawcza, niema udziału w prawodawstwie, s. 387; zboczenie od zasady *veto* s. 392; działalność administracyjna Zgromadzeń, s. 394; korzyści i niedogodności tej formy rządów, s. 397.— II. Rządy parlamentarne i podział władz s. 402. — III. Zlanie się władzy wykonawczej z prawodawczą: projekty przedstawione w 1848 r. i 1875, s. 405; rządy 1871 do 1873 r., s. 407. § 3. *Władza sądowa.*— I. Czy władza sądowa jest odrębna od innych władz? s. 409. — II. Następstwa i częściowe pogodzenie teorji dwuch władz z teorją trzech władz, s. 414. — III. Sprawa obieralności sędziów czy też ich mianowania przez władzę wykonawczą s. 424; wybory sędziów we Francji od 1790 r., s. 431; wybory sędziów w Stanach Zjednoczonych, s. 433; w Szwajcarji, 434; nieodwołalność sędziów, s. 434; instytucja przysięgłych, s. 439. IV Prawa angielskie dotyczące ścigania urzędników Korony, s. 444; podział władz, sądowej i administracyjnej wprowadzony we Francji przez ustawy Rewolucji, s. 447. — Podział władz: sądowej i prawodawczej, s. 452.

Rozdział Czwarty. Prawa osobiste. 455

Państwo starożytne, wieki średnie, dawna monarchja, s. 455 — I. Teorja praw osobistych i prawo naturalne, s. 458; teorja umowy społecznej, s. 459; prawdziwe uzasadnienie, s. 460. — II Poszczególne prawa osobiste, s. 463; równość obywatelska, s. 464; wolność osobista i rozmaite jej zastosowania, s. 465; wspólna cecha praw osobistych, s. 468; *prawa osobiste, obywatelskie* czyli *publiczne* i polityczne, s. 469; prawo petycji, s. 471. — III. *Deklaracje praw i rękojmie praw*, s. 475; w Konstytucjach amerykańskich, s. 477; w Konstytucjach francuskich, s. 478; brak takich przepisów w ustawach konstytucyjnych 1875 r., s. 483; znacznie prawne tych przepisów konstytucyjnych we Francji i w Ameryce, s. 483.

Razdział Piąty. Teorja konstytucji pisanych 488

Konstytucja angielska, s. 488; Konstytucje amerykańskie, s. 489; Konstytucje pisane francuskie i innych państw s. 489. — I. Różnica między prawami konstytucyjnemi i prawami zwyczajnemi; *ustawy fundamentalne* szkoły prawa naturalnego i międzynarodowego s. 490. — II. Charakter praw konstytucyjnych, ich względna niezmienność, s. 492; w jaki sposób można je zmieniać? teorje Vattel'a i Sieyés'a s. 493; teorja Rousseau'a, przyjęta przez prawo nowoczesne, s. 496; władza prawodawcza i władza ustawodawcza s. 497; Konstytucje francuskie z tego punktu widzenia, s. 498. — III. Zniesienie konstytucji pisanej, s. 506; zniesienie, wynikające z faktów, utrzymane w mocy przepisy, s. 507; władza ustawodawcza po dokonanej rewolucji s. 509. — IV. Ustawy konstytucyjno, ograniczające władzę prawodawcy i niekonstytucyjność przepisów prawnych, teorja amerykańska, s. 514; teorja szwajcarska, s. 522; teorja francuska, s. 525. Konstytucje r. VIII i 1852 527

Ważniejsze błędy dostrzeżone. 531

Skorowidz . . . . . I—XVI

Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego

207022