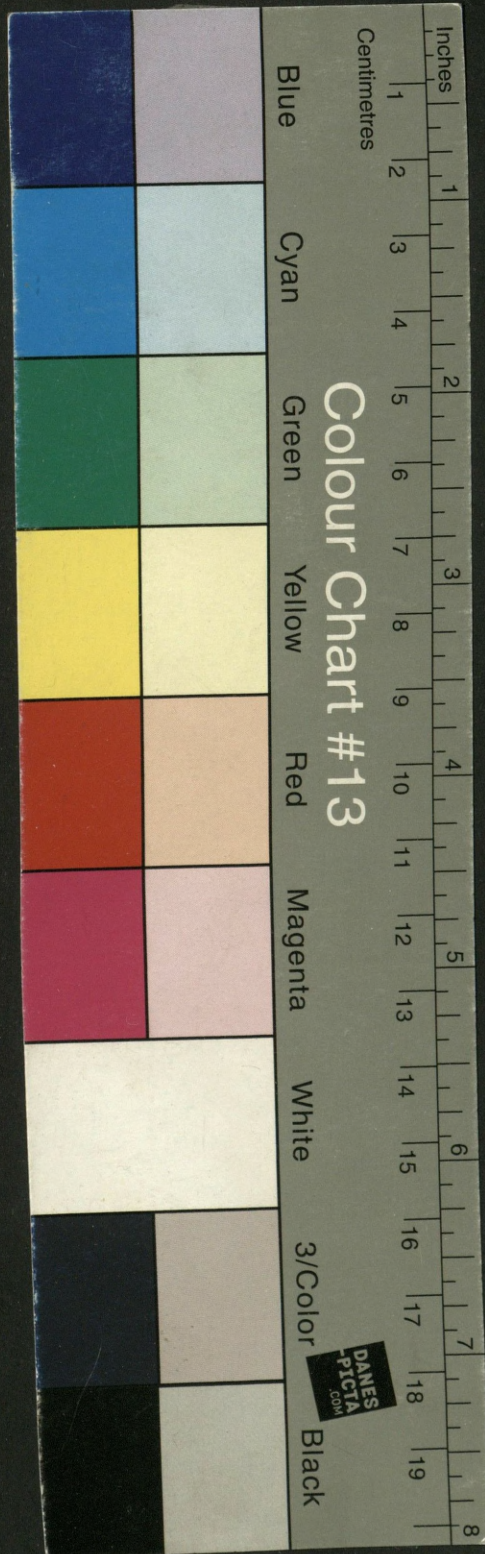
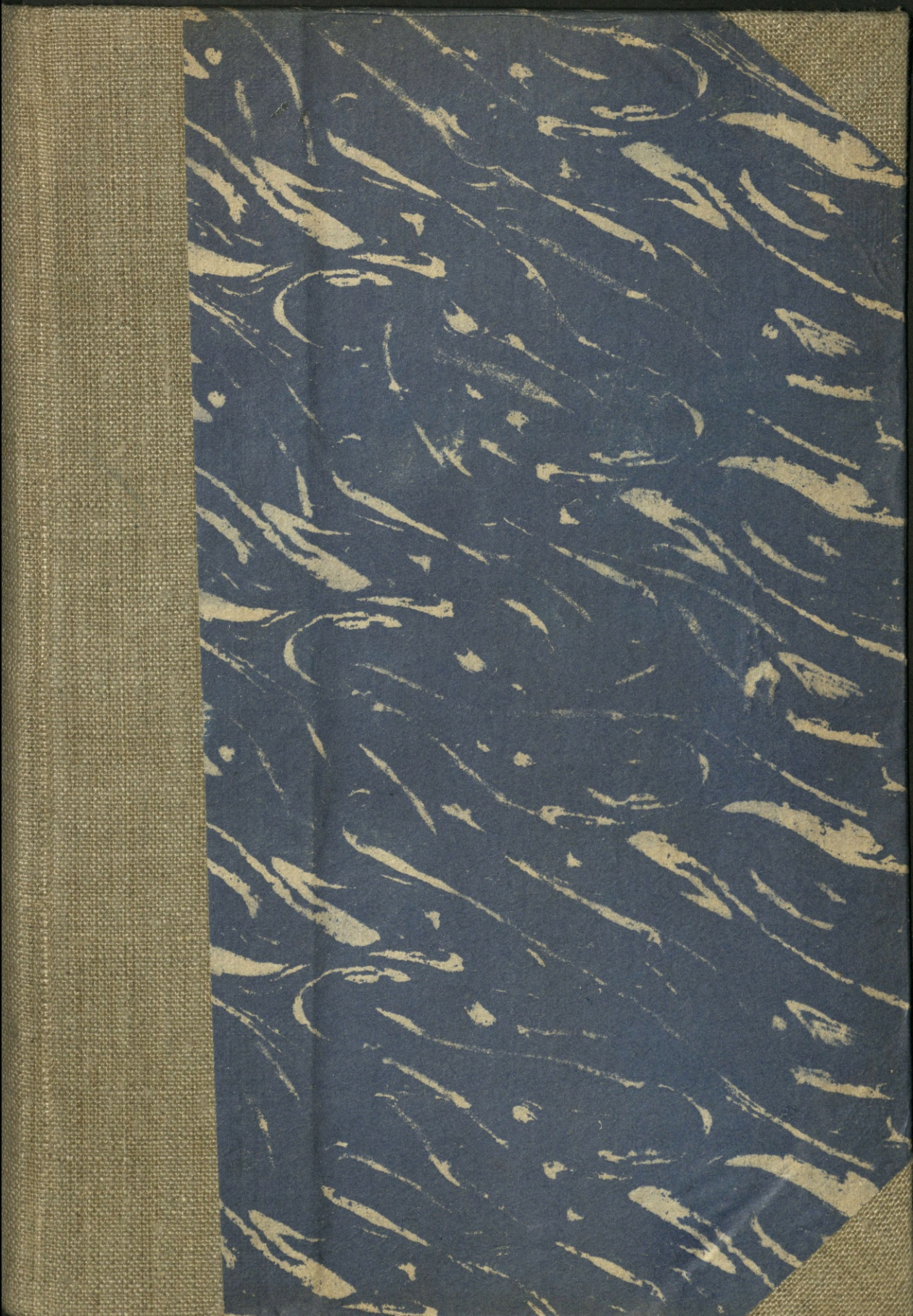


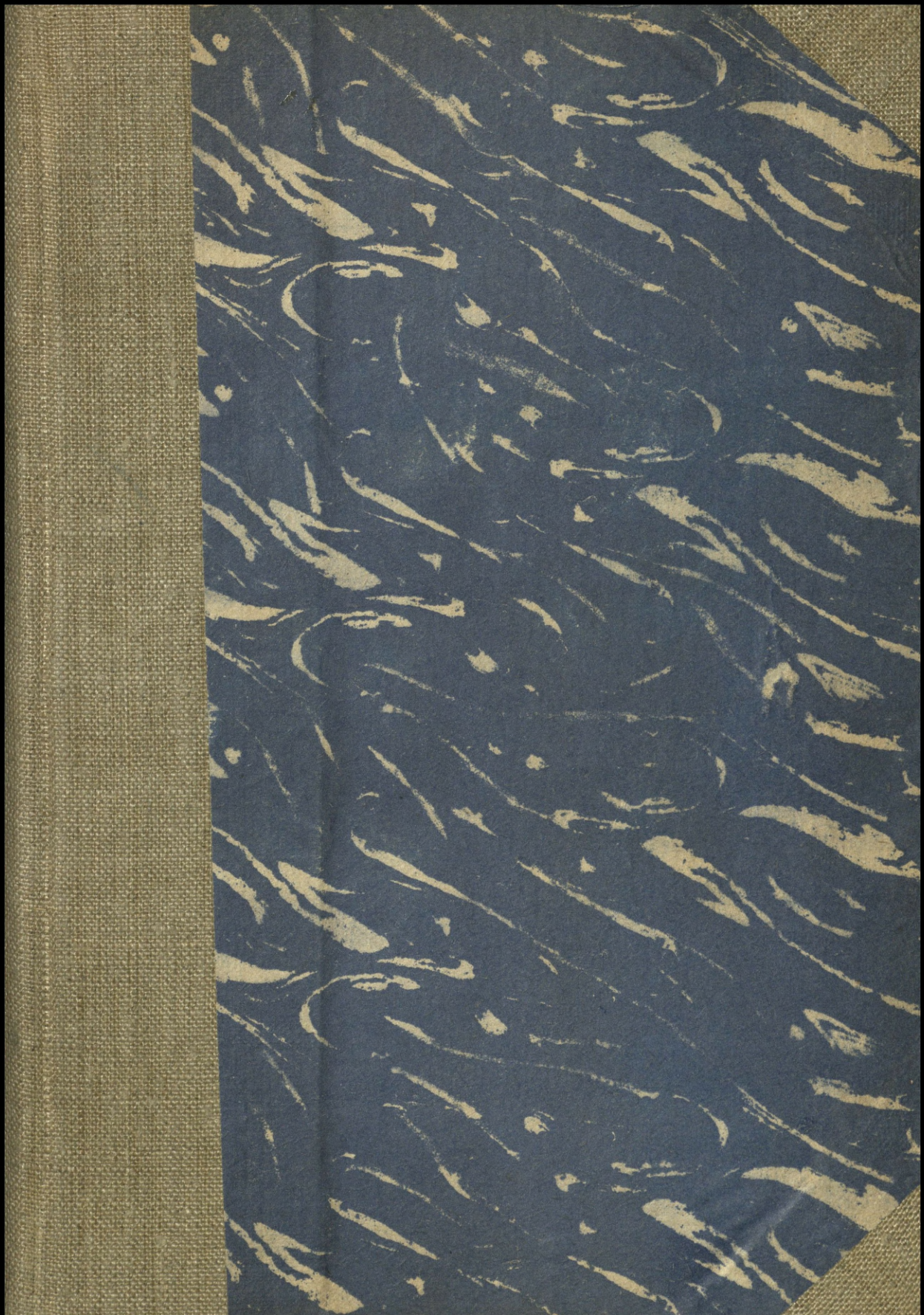
Grey Scale #13



DANES-PICTA .COM

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





465.

MIECZYŚLAW NIEDZIAŁKOWSKI

IZBY WYŻSZE

W PARLAMENTACH WSPÓŁCZESNYCH

WARSZAWA—1918

DRUK SYNÓW ST. NIEMIRY, PLAC WARECKI 4

B. T. 27

PRZEDMOWA.

Książka niniejsza nie ma bynajmniej pretensji do wyczerpania tematu. Sądę jednak, że może ona, zwłaszcza wobec oraku prac z dziedziny prawa konstytucyjnego w polskiej literaturze naukowej, przynieść pewną korzyść społeczeństwu, które stoi u progu samodzielnego bytu państwowego, u progu zakrojonej na wielką skalę działalności sejmowo-ustawodawczej.

Pierwszą część mojej pracy poświęciłem opisowi istniejących dzisiaj form konkretnych ustrojów dwuizbowych, przytym zatrzymałem się nieco dłużej nad rozwojem zgromadzenia parów Wielkiej Brytanji, który pozwala wysnuć szereg wniosków, dotyczących zasady dziedziczności w budowie parlamentarnych izb wyższych, oraz nad dziejami odnośnych instytucji francuskich, które znowu świadczą najlepiej, że kultywowanie określonych typów, dowolnie przenoszonych z innego gruntu, nie prowadzi nigdy do celu tam, gdzie brak niezbędnego podłoża społecznego i historycznego. Rozdział o izbach wyższych innych państw kontynentalnych, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanady, Meksyku, Australji i Japonji zawiera treść wyłącznie prawie informacyjną.

W części drugiej — teoretycznej — sformułowalem określenie i zasadę klasyfikacji zgromadzeń wyższych, dalej rozpatrzyłem krytycznie argumenty na korzyść i na niekorzyść dwuizbowości wogóle, poszczególnych zaś typów konkretnych

w szczególności, wypowiedziałem pogląd własny, przedstawiłem wreszcie kompetencje omawianych instytucji prawodawczych.

Rozdział ostatni omawia istniejący ongi w Polsce system dwuizbowy, a także odpowiada na pytanie: „jedna czy dwie izby?“, postawione w stosunku do przyszłego parlamentu polskiego.

Czytelnik zauważy, że nicią przewodnią całej książki jest przeświadczenie, iż sprawy izb wyższych, jako zagadnienia praktyki polityczno-państwowej, niepodobna rozstrzygać ze stanowiska jedynie ogólnoteoretycznego, w oderwaniu od realnego układu sił społecznych i stosunków, panujących w danym kraju. Doktrynerski zachwyt dla dwuizbowości jest równie nieuzasadniony, jak i doktrynerska jej negacja. W gruncie rzeczy jedynie szkoła ortodoksalno-liberalna musi, w myśl swoich założeń podstawowych, obstawać bezwarunkowo przy parlamentarystyce jednoizbowej. Inne kierunki polityczne mogą spokojnie brać pod uwagę względy natury praktycznej, nie będąc skrepowane teorią.

Zagadnienia prawa konstytucyjnego należą do tej dziedziny, w której niełatwo bywa zachować przedmiotowość badania i oceny, niezależną od osobistych przekonań społecznych i politycznych. Usiłowałem jednak nie wykraczać poza granice obiektywizmu; nie moją jest rzeczą osądzić, w jakim stopniu wywiązałem się z tego zadania.

Chciałbym wreszcie na tym miejscu podziękować serdecznie p. Zygmuntowi Chrzanowskiemu, który umożliwił mi nie przerywanie, pomimo warunków wojennych, pracy naukowej oraz wydanie książki, napisanej całkowicie w Biurze Pracy Społecznej.

Mieczysław Niedziałkowski.

Warszawa, w styczniu, 1918 r.

I. Rozwój systemu dwuizbowego w Anglii.

W połowie V stulecia rozpoczął się proces podbijania Brytanji przez angłów, sasów i jutów. Nie był to jakiś jeden wielki wysiłek zdobywczy w rodzaju późniejszego najścia normandów, ale szereg licznych wypraw, przedsięwziętych pod wodzą naczelników poszczególnych, szereg napadów, zwycięstw i porażek, nie powiązanych ze sobą żadnym węzłem celowym, odbywających się z woli każdego plemienia zosobna.

Zapewne już w ciągu III wieku rozbójnicy germańscy urządzali wzdłuż brzegów brytyjskich wycieczki rabunkowe, i miejscowe władze rzymskie musiały przeciw nim używać nieraz całej swej potęgi. Dopiero wszakże w dwieście lat potem, gdy runęło wszechświatowe imperjum Romy, a legjony wraz z administracją rzymską powróciły na kontynent, gdy osłabieni przez obce panowanie, pozostawieni raptownie własnym siłom brytowie nie mogli i nie umieli się bronić, — dopiero wówczas korsarze anglo-sascy stali się zdobywcami prawdziwymi i kolonizatorami stałymi.

Ziemią Kentu zawładnęli oni dzięki zwycięskiej bitwie rozstrzygającej, tak samo Sussexem po wzięciu Anderydy; natomiast mieszkańcy Wessexu, Nortumberlandji, Mersji, Anglii środkowej, południowej i zachodniej

walczyli uporczywie i z wolna jeno cofali się ku górom i morzu. Tu najeźdźcy musieli bez końca ponawiać ataki, zanim osiągnęli swój cel.

W rezultacie powstało mnóstwo drobnych państweczek anglo-saskich, brytownie zaś, o ile nie wyginęli w dobie wojny i zostali oszczędzeni przez głód i zarazę, spadli przeważnie do rzędu ludności półniewolniczej, trzymającej się na uboczu od tryumfujących wrogów¹⁾.

Ci ostatni przynieśli ze sobą gotową organizację wewnętrzną z podziałem na cztery zasadnicze klasy społeczne: szlachetnie urodzonych, ludzi wolnych, półniewolników i niewolników zupełnych²⁾, przejęli wiele tradycji i obyczajów miejscowych, wreszcie dźwignęli podstawy ustroju monarchicznego. W swej ojczyźnie pierwotnej anglowie i sasi nie znali władzy królewskiej; na czele oddziałów zdobywczych stali kierownicy administracyjno-wojskowi, których „Kronika saska“ nazywa rozmaicie, używając jednak zawsze terminów nie odpowiadających pojęciu króla³⁾. W wyniku, natomiast, wypraw zwycięskich wodzowie utrwalali swoją rolę naczelną i zapoczątkowywali szereg dynastji.

Nowe królestwa rozpoczęły natychmiast po rozprawieniu się z krajowcami walkę pomiędzy sobą, mniejsze

¹⁾ Charakterystykę podboju Brytanji znaleźć można w dziele klasycznym W. Stubbsa: *Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre*, traduction française, Paris, 1907, t. I, str. 71 i nast.; por. także Dm. Pietruszewskij: *Oczerki iz istorji anglijskawo gosudarstwa i obszczestwa w srednie wieka*, Petersburg, 1909, str. 6–7.

²⁾ Nie ulega wątpliwości, że „eorl“ (szlachetnie urodzony), „ceorl“ (człowiek wolny), „laet“ (półniewolnik) prawa angielskiego odpowiadają ściśle w prawie staro-saskim pojęciom „edhiling“, „friling“, „lazzus“. W. Stubbs: *ibidem*, t. I, str. 78. Prawdopodobnie wślad za uzbrojonymi bandami wojowników czażyły do Brytanji całe plemiona, starcy, kobiety, dzieci, zabierając niewolników, bydło, sprzęty domowe. W krajach zdobytych anglowie i sasi żyli w dalszym ciągu życiem normalnym, do którego przywykli poprzednio i wskutek tego z łatwością się zagnieźdźdźali na nowym terenie i widzieli w nim odrazu ojczyznę.

³⁾ *Kronika saska*; *Monumenta Hist. Britannica*, 1892, str. 13 i nast.; cytuję według W. Stubbsa.

i słabsze zostały uzależnione od większych i silniejszych, niebawem na gruzach zwyciężonych wyrosło siedem w przybliżeniu mocarstw potężniejszych, przytym hegemonja przechodziła kolejno z rąk do rąk¹⁾. W okresie następnym najść duńskich całkowanie Anglji w ramach państwowości wspólnej posunęło się znacznie naprzód, szczególnie od chwili, gdy nastąpiła zupełna asymilacja duńczyków. W stuleciu XI duńczyk Kanut panował nad całą ziemią brytyjską w charakterze władcy prawdziwie ogólnonarodowego²⁾.

Władza królewska nie była jednak nieograniczoną. W pierwotnych państewkach drobnych znajdujemy wszędzie obok monarchy zgromadzenie ludowe (folk moot) i zgromadzenie mędrców (witenagemot). Później w państwach większych, już zjednoczonych, jak również w królestwie całej Anglji, zgromadzenia ludowe zanikły, budząc się do życia niekiedy, ale w zmienionej formie (na przykład, podczas koronacji), „witenagemot“ zaś pozostał, jako jedyne przedstawicielstwo interesów i potrzeb społecznych. Znaczenie owych mędrców zależało zwykle od wartości osobistej króla; im więcej zdolności, energii i woli posiadał monarcha, tym mniej się liczył z opinią swych doradców³⁾. W każdym razie kompetencja oficjalna „witenagemotu“ dotyczyła najrozmaitszych stron życia zbiorowego. Brał on czynny udział w prawodawstwie świeckim i kościelnym, w przekazywaniu większych przestrzeni gruntu na własność osobom prywatnym, w sprawach finansowych, zwłaszcza gdy chodziło o ustalenie podatku nadzwyczajnego, wypowiadał wespół z królem wojnę i zawierał pokój, wyrokował w licznych kwes-

1) W drugiej połowie VII stulecia hegemonja należała do królów Nortumberlandji, w VIII stuleciu zawładnęli nią monarchowie Mersji, od początku wieku IX — Wessexu.

2) Por. Pietruszewskij, *ibidem*, str. 7—8.

3) Por. pogląd W. R. Ansona: *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, le parlement*, trad. française, Paris, 1903, str. 15. Por. także W. Stubbs, *ibidem*, t. I, str. 180 i nast.

stjach prawnych, wpływał — niekiedy bardzo znacznie — na nominacje wyższych urzędników administracyjnych i wojskowych, wybierał, wreszcie, po śmierci króla nowego władcę ¹⁾.

Do składu zgromadzenia należeli zazwyczaj synowie królewscy po dojściu do pewnego wieku, biskupi, „ealdormenowie“, to jest naczelnicy hrabstw i prowincji, oraz najbliżsi przyjaciele i pomocnicy króla, ludzie osobiście od niego zależni — „thegnowie“. Liczba ogólna takich „witanów“ nie sięgała nigdy zbyt wysoko. Tak, w Mersji za panowania Offy (757 — 795) było ich piętnastu, w zjednoczonym królestwie Anglii — około setki, niierzadko — tylko trzydziestu. „Thegnowie“ stanowili w przybliżeniu połowę ogółu uczestników, chociaż prawdopodobnie królowie o tendencjach absolutystycznych pragnęli zapewnić im przewagę.

Z biegiem czasu „thegnowie“ jęli ujmować w swoje ręce różne funkcje administracyjne na prowincji, w pierwszym rzędzie „ealdormenów“; w ten sposób większość „mędrców“ przechodziła do szeregu najbliższych współpracowników i wasalów korony, i „witenagemot“ nabierał stopniowo zabarwienia zwykłego zebrania feodalnego kontynentu.

Najście normandów zakłóciło bieg ewolucji anglosaskiej w kierunku feodalnym.

Gdy Wilhelm Zdobywca, po rozbiciu wojsk Harolda, ogłosił się królem angielskim, nie był to właściwie akt podboju jednego narodu przez inny; przeciwnie, bohater-ski wódz normandów świadomie i konsekwentnie ²⁾ pragnął się stać narodowym monarchą Anglii, prawowitym następcą poprzedników z dynastji duńskiej. W gruncie rzeczy jedynie warstwa magnatów (hlafordów) anglo-

¹⁾ Kompetencje „witenagemotu“ wylicza bardzo szczegółowo W. Stubbs, opierając się w dużym stopniu na poglądach Kemble'a. Por. W. Stubbs, *ibidem*, str. 162—180, t. I.

²⁾ Pietruszewskij, *ibidem*, str. 65.

saskich musiała zrezygnować z wielu majątności i wpływów na rzecz najeźdców; położenie klas pozostałych nie uległo zmianie zasadniczej.

Natomiast władza Wilhelma wzrosła znacznie w stosunku do samodzielności wielkich feodałów. W ciągu zapasów wojennych nowy król konfiskował dobra arystokracji anglo-saskiej, a następnie częściowo zwracał je właścicielom po odebraniu przysięgi na wierność, częściowo zaś darowywał wybitniejszym rycerzom - normandom. Tą drogą zwiększyła się ogromnie liczba bezpośrednich wasalów korony (*tenentes in capite*); Wilhelm odegrywał rolę właściciela całej Anglii, ofiarowującego ułamki swoich bogactw wiernym przyjaciółom i sługom, i w rzeczywistości jego potęga finansowa wyrastała o wiele ponad najzamożniejszych baronów. Podobnie rzecz się miała z siłą wojskową, to też, kiedy feodałowie próbowali się wyzwolić z ucisku dłoni królewskiej¹⁾, Zdobywca potrafił złamać opór.

Polityka Wilhelma zmierzała wyraźnie ku osłabieniu wasalów; nie tworzył on prawie wcale nowych tytułów hrabiowskich, połączonych z dużymi darami materialnymi, unikał takiego rozdawania ziemi, by majątności magnackie stanowiły jedną wielką całość, organizował sprężystą administrację urzędniczą na prowincji²⁾.

Wysiłki te znalazły trwałego sojusznika w osobie społeczeństwa anglo-saskiego, które obawiało się niezmiernie anarchji feodalnej i popierało bezwzględnie władzę monarchiczną.

Słowem, i sam Wilhelm i jego następcy osiągnęli stokroć większe znaczenie, niż królowie z dynastji poprzednich, i jedni i drudzy wszakże musieli się uciekać do pomocy i rady ciała zbiorowego, reprezentującego in-

¹⁾ Powstanie R. Guadera i Rogera de Breteuil w r. 1075; powstanie w r. 1078.

²⁾ Ocenę najścia normandów por. u W. Stubbsa, *ib.*, str. 306—356, Pietruszewskij, *ib.*, str. 64—84.

teresy wpływowszych klas społecznych. Na miejscu „witenagemotu“ stanęła przy boku monarszym „Wielka rada królestwa“ — „Magnum concilium regni“, złożona, według świadectwa „Kroniki saskiej“¹⁾, „ze wszystkich wielkich całej Anglii, arcybiskupów i biskupów, przeorów i hrabiów, thegnów i rycerzy“. W zasadzie więc należał do „magnum concilium“ ogół „tenentes in capite“, w praktyce jednak król się naradzał przeważnie tylko z gronem osobistości najwybitniejszych, zbliżonych do dworu.

Funkcje i zadania tego ciała, podobnego do kurji feodalnej Europy zachodniej, nie odbiegały od kompetencji „witenagemotu“, ogarniały zatem, przynajmniej w teorii, szeroki zakres spraw społecznych, administracyjnych i politycznych.

W drugiej połowie XII stulecia, po chwilowym tryumfie dążeń odśrodkowych, społeczeństwo, zmęczone prawie dwudziestoletnią anarchją feodalną, nie opierało się rządowi samowładnym Henryka II Plantageneta i Ryszarda Lwie Serce, i dopiero nie licząca się z niczym tyranja Jana Bez Ziemi doprowadziła do radykalnej zmiany stosunków.

Poprzednio w razie zatargów pomiędzy królem a baronami warstwy ludowe i mieszczańskie stawały zawsze po stronie królewskiej; obecnie utworzyła się koalicja, złożona ze szlachty feodalnej, mieszkańców miast, średnich i drobnych właścicieli ziemskich. Miała miejsce dłuższa walka, Jan musiał ustąpić, i w r 1215 ujrzała światło dzienne „Wielka Karta Swobód“, której § 12 głosi, że odtąd nie wolno nakładać żadnych podatków, oprócz trzech zwykłych feodalnych²⁾, bez zgody „concilium regni“. Do składu „concilium“ winni wchodzić

¹⁾ Kronika saska za r. 1087. Cytuję według W. Stubbsa, ib., t. I, str. 341.

²⁾ Trzy zwykłe podatki feodalne bywały pobierane na wykupienie króla z niewoli, na koszty pasowania rycerskiego najstarszego syna królewskiego i na zamążpójście najstarszej królowny.

wszyscy arcybiskupi, biskupi, przeorowie, hrabiowie i wielcy baronowie; wymienionych dostojników król zapraszać będzie za pomocą specjalnych listów (writs of summons), zaadresowanych do każdego z osobna. Pozostali natomiast „tenentes in capite“ (baronowie mniejsi) wzywani zostaną za pośrednictwem szeryfów.

„Wielka Karta“ daje tu wyraz sięgającemu głęboko podziałowi angielskiej szlachty feudalnej na dwie grupy: arystokratyczną, magnacką (barones maiores) i drobniejszą, mniej zamożną, ale liczną (barones minores). Podział ten wywarł, jak zobaczymy, wpływ ogromny na całą ewolucję późniejszą¹⁾.

Ruch opozycyjny przeciwko Janowi Bez Ziemi uzyskał więc stwierdzenie ustawowe zasady, że król jest ograniczony przez feodałów; ci ostatni wszakże, uciekając się do pomocy klas niższych, musieli im czynić ustępstwa.

Za panowania Henryka III starcia nie ustały. W r. 1258 stronnictwo opozycyjne zwyciężyło ostatecznie. Utworzono stałą radę piętnastu, która miała naprawdę uczestniczyć w rządach, i która by się zbierała trzy razy do roku wespół z dwunastoma wybranymi przedstawicielami ogółu „tenentes in capite“ na posiedzenia parlamentu²⁾.

Decyzje te nie zadowolily społeczeństwa, usuwały one bowiem od udziału we władzy państwowej nie tylko mieszczan i wolnych właścicieli rolnych, ale nawet masę „baronów mniejszych“; faktycznie klęskę królewską wyzyskała dla siebie nieliczna oligarchja.

To też musiało dojść do nowego konfliktu.

U steru kierunku demokratycznego stanął energiczny

¹⁾ Por. szczegółowy opis walki o „Wielką Kartę Swobód“ u W. Stubbsa, ib. t. I, str. 617 i nast., a także Pietruszewskij, ib., str. 149 i nast.

²⁾ W tym okresie używano już powszechnie terminu „parliamentum“ dla określenia „magnum concilium regni“.

i rozumny Szymon z Monfortu, wydarł z rąk arystokracji wpływ wyłączny na sprawy państwowe, pokonał pod Lewes¹⁾ wojska królewskie i przez czas niejaki mógł realizować swoje poglądy. Wyrazem zwycięstwa Szymona był skład osobisty parlamentu, zwołanego do Westminsteru na dzień 20 stycznia 1265 r. Niewielu biskupów, hrabiów i przeorów otrzymało zaproszenia, natomiast każde hrabstwo wysłało po dwóch rycerzy i poraz pierwszy stwierdzono niezbicie obecność przedstawicieli gmin miejskich²⁾; wprowadzono do angielskiego życia politycznego nową klasę ludzi, zjednoczono dążenia mieszczaństwa i demokracji rycerskiej.

Następca Henryka Edward I — monarcha przedsiębiorczy i bitny, prowadząc ustawicznie wojny, znajdował się stale w kłopotach finansowych, i to go skłaniało do potęgowania roli parlamentu. W listopadzie r. 1295 odbyło się zgromadzenie t. zw. wzorowe, na którym spotkali się ze sobą przedstawiciele wszelkich ugrupowań społecznych, mających odtąd zasiadać przez szereg lat w niezmienionym zasadniczo składzie. W listach zapraszających król podkreślił, że w obliczu wspólnego niebezpieczeństwa (ze strony Filipa francuskiego) wszystkie stany państwa winny wspólnie radzić nad środkami zaradczymi. Na posiedzeniach widzimy obok arcybiskupów i biskupów także duchowieństwo stopni niższych, obok „baronów większych“ — po dwóch rycerzy i po dwóch wybrańców wolnej ludności wiejskiej od każdego hrabstwa, wreszcie po dwóch mieszczan od większych miast.

„Parlament wzorowy“ był więc już in potentia zebraniem wszystkich stanów, cieszących się wolnością osobistą. W r. 1297 Edward wydał, pod grozą odmowy

1) Istnieje o bitwie pod Lewes bardzo ciekawy poemat, w którym autor anonimowy streszcza doktrynę polityczną żywiółów, uważających Szymona z Monfortu za swego przywódcę.

2) Przedstawiciele miast zostali powołani do udziału w ciałach reprezentacyjnych: w Aragonji od r. 1163, w Kastylji od r. 1169, w Niemczech od 1237, we Francji od 1302.

wszelkiego zasiłku pieniężnego ze strony społeczeństwa, statut „de tallagio non concedendo“, utrwalając rolę decydującą stanów w zakresie finansowym. Odtąd ewolucja konstytucyjna Anglii mogła się z łatwością posuwać w kierunku budowania ciała reprezentacyjnego na wzór ustroju Francji ówczesnej; działały jednak czynniki specjalne, które doprowadziły do swoistej, odrębnej organizacji parlamentarnej. Na kontynencie utworzyły się prawie wszędzie trzy izby: duchowna, szlachecka i mieszczańska. Dwie pierwsze miały, naturalnie, przewagę nad trzecią i nie pozwalały jej odegrywać większej roli.

W Anglii zaś, jak widzieliśmy, już w okresie walk wolnościowych za Jana Bez Ziemi zarysował się podział szlachty na „barones maiores“ i „barones minores“. „Wielka Karta Swobód“ ustaliła nawet sprawdzian formalny, odróżniający jednych od drugich. Magnaci, otrzymujący osobiste, imienne zaproszenia na posiedzenia parlamentu, stali w opinii publicznej na znacznie wyższym szczeblu hierarchji, niż szary tłum szlachecki, wzywany ryczałtowo za pośrednictwem szeryfów, a później wybierający przedstawicieli tak samo, jak miasta i drobni właściciele ziemscy. „Baronowie mniejsi“ zdawali sobie sprawę, że ich potrzeby i dążenia odbiegają od interesów arystokracji, i dlatego pragnęli sojuszu z innymi klasami ludności wolnej, czuli się bliższymi zwyczajnych mieszkańców wsi i miast, niż arcybiskupów i hrabiów. „Barones maiores“ ciążyli ku stolicy, ku dworowi królewskiemu, rycerstwo mniej zamożne żyło życiem prowincji, brało udział czynny w rozmaitych instytucjach lokalnych.

W dodatku prawodawstwo królów, zwłaszcza Edwarda I, zbliżało do siebie wszelakie odłamy, stojące poza obrębem najwyższych kół społecznych. Statut „quia emptores“ usunął zależność feodalną drugiego stopnia; jednocześnie polecono, by wszyscy posiadacze 20 funtów szterlingów pasowali się na rycerzy.

Baronów wielkich jęła więc oddzielać przepaść od rycerstwa pomniejszego; natomiast różnice klasowe po-

między rycerstwem a drobną i średnią własnością rolną znacznie się zmniejszyły. Na takim tle nie mogła powstać izba, łącząca ogół szlachetnie urodzonych, przeciwnie, jedynie arystokracja dworska zachowała swoją odrębność, a grupy pozostałe członków parlamentu utworzyły całość skupioną.

W ciągu XIV stulecia duchowieństwo niższe przestało uczestniczyć w parlamencie. Rozstrzygnęły tu względy finansowe: kler wolał załatwiać sprawy swojego obciążenia autonomicznie, na specjalnych zgromadzeniach własnych, zwanych „konwokacjami“. Nie powstała tedy izba duchowna, biskupi zaś i prałaci zespolili się z magnatami świeckimi.

W rezultacie wyrósł podział na dwa ciała odrębne: Izbę wyższą, złożoną z arystokracji świeckiej i duchownej, oraz Izbę niższą, czyli Izbę gmin, jednoczącą pod swym dachem rycerstwo, mieszczaństwo i drobną własność rolną.

Już w r. 1332 ¹⁾, jak się zdaje, magnaci zasiadali osobno; w r. 1341 posiedzenia stanów odbywały się z pewnością w dwóch pomieszczeniach odrębnych; w r. 1351 organizacja dwuizbowa występuje zupełnie jasno; od roku 1376 gminy mają własnego przewodniczącego—„speakera“.

Stulecie XIV zapoczątkowało tedy angielski system dwuizbowy. ²⁾ Wyrósł on na podłożu specyficznych stosunków społecznych, rozwinął się pod wpływem cech

¹⁾ A. Esmein: Zasady prawa konstytucyjnego, tłum. z franc., Warszawa, 1904 str. 92—93.

²⁾ Początkom dwuizbowości angielskiej literatura naukowa poświęca dużo miejsca. Oprócz cytowanych już książek W. Stubbsa (t. II, rozdz. XV) i Pietruszewskiego (str. 246 i nast.), por. Esmein, Zasady prawa konstytucyjnego, str. 88 i nast., Gneist: Verfassungsgeschichte, § 37, str. 597, E. Boutmy, Rozwój ustroju i stosunków politycznych w Anglii, Warszawa 1893. M. Kowalewskij, Obszeczne konstitutionne prawo, str. 77 i nast., M. Kowalewskij: Ot priamowo narodoprawstwa k predstavitielnomu, t. I, str. 195 i nast.

swoistych angielskiej historii politycznej i społecznej. „Witenagemot“ — zgromadzenie arystokratyczne — został zastąpiony przez „Magnum concilium regni“, ciało, ogarniające, przynajmniej w teorii, ogół bezpośrednich wasalów korony; stanowiło to znaczne ustępstwo na rzecz idei przedstawicielstwa bardziej szerokiego. Od czasów Szymona z Monfortu i „parlamentu wzorowego“ w obradach zaczęło brać udział mieszczaństwo oraz posiadacze rolni drobni i średni, duchowieństwo niższe zaś stopniowo się usuwało na stronę, a rycerstwo pomniejsze zespalało wysiłki swoje z dążeniami „klas niższych“. Ostatecznie wynikł podział wzdłuż takiej właśnie linii, jaką nakreśliłem powyżej.

W gruncie rzeczy skład klasowy Izby wyższej nie uległ zmianie radykalnej aż do dnia dzisiejszego. W chwili obecnej tak samo, jak przed sześciuset laty, należy do niej arystokracja rodowa, wielka własność ziemska.

Jak widzieliśmy, w okresie powstawania dwuizbowości uczestnikami zgromadzenia wyższego stali się „barones maiore“, to jest tacy członkowie „magnum concilium“, którzy odbierali imienne zaproszenia królewskie. Czynniki zewnętrzny, formalny zaważył tu niezmiernie na całym późniejszym rozwoju konstytucji angielskiej. Przedewszystkiem odegrał on rolę przepaści, oddzielającej magnatów od pozostałych grup szlacheckich, następnie zaś ułatwił politykom arystokratycznym tworzenie instytucji parostwa dziedzicznego.

W pierwszej połowie stulecia XIV¹⁾, mianowicie, owo imienne zaproszenie królewskie²⁾ jęło dawać prawo do zasiadania zrazu w parlamencie wogóle, potym specjalnie w Izbie wyższej również potomkom zaproszonego. Zapewne była to ewolucja stopniowa, która jednak przeo-

¹⁾ W. Stubbs przypuszcza, że parostwo dziedziczne datuje się od r. 1295. Anson występuje jednak za przykładem Freemana przeciwko tak ścisłemu ustalaniu czasu. Por. Anson, *ibidem*, str. 230 i nast.

²⁾ Tak zwane „writ of summons“.

braziała się z biegiem czasu w obyczaj o sile niezłomnej.

Zasada dziedziczności jest czynnikiem konserwatywnym. Umieściła ona parów angielskich na wyżynach, niedościgłych dla grup innych, utworzyła kastę rodów magnackich, kastę o tradycji długoletniej i zamkniętą w sobie.

Byłoby wszakże błędem sądzić, że większość dzisiejszych członków Izby lordów należy do potomków „baronów wielkich“ z czasów Jana Bez Ziemi i Edwarda I. Przeciwnie, arystokracja Anglii przeżyła właśnie w okresie powstawania dwuizbowości niezwykle ciężki kryzys; w drugiej połowie XV stulecia wybuchły gwałtowne walki dynastyczne ¹⁾, które ją zdziesiątkowały i osłabiły politycznie. Tudorowie musieli powoływać licznych lordów nowych i tą drogą zapoczątkowali arystokrację współczesną, zasiadającą w chwili obecnej w dostojnym zgromadzeniu westminsterskim. ²⁾

Dziedziczność nie stanowi jednak wyłącznej podstawy dla uczestnictwa w jego obradach. Akty unji ze Szkocją i z Irlandją ustaliły, że nie wszyscy parowie obu krajów stają się jednocześnie członkami wspólnej Izby wyższej; przeprowadzono w tym wypadku zasadę wyborów, sama Izba pilnie i zazdrośnie baczyła, by korona nie pozwalała sobie na żadne wyjątki.

Zdarzały się również próby mianowania parów dożywotnio. Wiktorja powołała na takie stanowisko lorda Wensleydale'a, ale posypały się wnet protesty, twierdzące, że angielskie dzieje parlamentarne nie znają parostwa dożywotniego od wieku XIII. Królowa nie nastawała.

W wyniku ostatecznym do składu Izby wyższej wchodzi kilka kategorii dostojników, przytym, jak zobaczymy, uczestnicy dziedziczni posiadają znaczną przewagę liczebną.

¹⁾ T. zw. wojna dwóch róż.

²⁾ Por. Boutmy, *ibidem*, str. 60—64.

I. W pierwszym rzędzie trzeba więc wymienić tych ostatnich. „Parowie Królestwa Zjednoczonego“ są to potomkowie mniej lub więcej starożytnych rodów, zapraszani na posiedzenia za pośrednictwem „writ of summons“. Parów nowych tworzyć może korona drogą specjalnych aktów, komunikowanych następnie lordowi-kanclerzowi. Osoba, która dziedziczy tytuł i godność para, ma prawo zasiadać natychmiast, względnie po dojściu do pełnoletności, w Izbie wyższej i prawo to przekazuje swoim spadkobiercom.

Ogólna liczba „parów Królestwa Zjednoczonego“ sięga prawie liczby pięciuset.

II. Miejsce poczesne zajmują „parowie duchowni“, arcybiskupi Cantenbury i Yorku oraz biskupi Londynu, Durhamu, Winczesteru i kilkunastu innych katedr tradycyjnych. Z chwilą, gdy ktoś opuszcza jedną z katedr wymienionych, traci tym samym prawo do zasiadania w Izbie.

Zagadnienie, czy duchowni należą do ciała prawodawczego, jako tacy, czy też w charakterze potentatów ziemskich, ma znaczenie raczej historyczne. Prawdopodobnie biskupi brali udział w „witenagemocie“ ze względu na swoją rolę duchowną; do „magnum concilium“ dztywali ich królowie, jako wasalów bezpośrednich — „tenentes in capite“. Odkąd zaś dobra biskupie zostały przekazane administratorom świeckim („ecclesiastical commissioners“) „parowie duchowni“ istnieją częściowo siłą tradycji, częściowo z tytułu pełnionych funkcji.¹⁾

Wszyscy oni, w liczbie dwudziestu sześciu, zaliczają się do kościoła anglikańskiego.

III. Szesnastu „parów przedstawicieli Szkocji“ bywa powoływanych z wyboru na przeciąg jednej sesji parlamentarnej. Wybiera ich specjalne zebranie, złożone z ogółu parów szkockich, pod przewodnictwem wysokiego urzędnika królewskiego („lord clerk register“). Głosowanie odby-

¹⁾ Por. Anson, ibidem, str. 261 i nast.

wa się uroczyście i jest jawne. Osoby wybrane składają przysięgę i nie odbierają już zaproszenia imiennego od króla.

Praw wyborczych lordów, którzy się stawili na zebrania, nikt nie sprawdza, to też możliwe są nadużycia pomimo pewnych ostrożności, przedsięwziętych od panowania Wiktorji.

IV. „Parów przedstawicieli Irlandji“ w liczbie dwudziestu ośmiu obdarzają mandatem dożywotnim parowie irlandscy, głosujący tajnie, każdy pojedynczo u siebie w domu po otrzymaniu listy wyborczej („votings papers“) od urzędnika—„clerka of the Crown in Ireland“. Przed głosowaniem wszakże wyborca musi złożyć przysięgę na wierność wobec sędziego lub radcy prawnego, względnie posła Wielkiej Brytanji, jeśli idzie o kogoś, przebywającego zagranicą. Listy wyborcze po wypełnieniu są odsyłane do „clerka of the Crown“, który dokonywuje obliczenia głosów.

V. Ostatnią kategorię członków Izby wyższej stanowi wreszcie czterech „lordów of appeal in ordinary“, mianowanych dożywotnio przez króla dla pełnienia pewnych funkcji sądowych. Godność ta została ustanowiona niedawno, bo dopiero w r. 1876, połączona jest z pensją sześciu tysięcy funtów szterlingów rocznie.¹⁾

Tak więc Izba wyższa pozostała aż do dnia dzisiejszego zgromadzeniem arystokracji angielskiej, jednostronne wszakże zabarwienie klasowe „spadkobierczyni witenagemotu“ odbiło się fatalnie na jej kompetencjach i znaczeniu.

Przedewszystkim Izba gmin w charakterze przedstawicielki trzech grup społecznych miała bez porównania więcej powagi w narodzie angielskim, niż, na przykład, mieszczańskie zebranie „stanu trzeciego“ we Francji; rycerstwo występowało najczęściej w roli przywódcy, pełnego inicjatywy i energii. W dodatku tutaj właśnie

¹⁾ Por. Anson, ibidem, str. 266—267.

skupiały się żywioty, stanowiące siłę finansową państwa, żywioty, od których zależało w praktyce pomyślne załatwienie spraw podatkowych, i które doskonale zdawały sobie sprawę z takiego stanu rzeczy. Nie pozostało bez wpływu na rozwój wypadków także polityczne i liczebne osłabienie wielkich baronów w okresie wojen dynastycznych XV stulecia. W zakresie finansowym gminy bardzo wcześnie osiągnęły przewagę nad Izbą wyższą.

Już za panowania Ryszarda II (1377—1399) ustalili się zwyczaj, że przedstawicielstwo klas „niższych“ w pierwszym rządzie udziela swej zgody na ściąganie podatków; lordowie wypowiadają tylko różne uwagi i zatwierdzają decyzję „młodszej siostry“.¹⁾

Henryk IV (1399—1413) spróbował przekroczyć to правило; w r. 1407 podczas obrad parlamentu król omówił potrzeby materialne państwa początkowo ze zgromadzeniem arystokratycznym i dopiero później zwrócił się do gmin; te ostatnie wyraziły niezadowolenie i skarżyły się, że swobody ich i przywileje zostały pogwałcone. Henryk ustąpił natychmiast, i odtąd obie izby miały obowiązkowo dojść do porozumienia wzajemnego, zanim będą komunikowały królowi o wyniku narad; raport odpowiedni winien składać przewodniczący Izby niższej (speaker).

Taki stan równouprawnienia formalnego ciał obu, faktycznej zaś przewagi gmin, trwał aż do Karola I (1625—1649) z domu Stuartów, kiedy to widocznie rola decydująca Izby niższej w sprawach podatkowych przeniknęła głęboko do świadomości społecznej; formuła urzędowa z r. 1625 głosi, że właśnie „gminy, zgromadzone w parlamencie“ udzielają pomocy i subsydjów.

W drugiej połowie XVII stulecia ograniczono oficjalnie kompetencję finansową lordów. Według uchwały z r. 1671 „we wszystkich pomocach, udzielonych królowi przez gminy, wysokość podatku nie powinna być zmie-

¹⁾ Anson, *ibidem*, str. 317 i nast.



nianą".¹⁾ Wreszcie w r. 1678 Izba niższa zajęła stanowisko jeszcze wyraźniejsze; rezolucja odpowiednia oświadcza stanowczo, że „wszystkie pomoce, wszystkie subsydja, i pomoce, udzielone jego królewskiej mości w parlamencie, są ofiarą jedynie gmin: inicjatywa wszelkich wniosków dla wotowania pomocy i subsydjów należy do gmin; prawem gmin niezaprzeczalnym i wyłącznym jest ustalać granice tych wniosków i wskazywać w nich cel, przedmioty, uwagi, okoliczności, ograniczenia i naturę sum uchwalonych: nic nie powinno być zmienione lub zmodyfikowane przez Izbę lordów".²⁾

W ten sposób ta ostatnia mogła albo przyjąć wniosek finansowy w całości, albo też w całości go odrzucić. W r. 1860 Izba niższa usunęła z budżetu podatek od papieru, lordowie wszakże utracili odpowiedni projekt prawodawczy. Wówczas zawrzało... Gminy uchwałyły trzy rezolucje, z których pierwsza podkreśla raz jeszcze prawo wyłączne udzielania „pomocy i subsydjów“ koronie, druga wyraża niezadowolenie z powodu postępowania Izby wyższej, trzecia przypomina, że gminy mają możliwość łączenia wszelkich propozycji finansowych i budżetowych w jeden wniosek prawodawczy, coby postawiło lordów wobec alternatywy odrzucenia całego budżetu, albo zrezygnowania ze swych wymagań.

Istotnie, budżet na r. 1861 został ułożony zgodnie z ową receptą; lordowie przegrali kampanję.

Od pięćdziesięciu przeszło lat zatem prawa budżetowe Izby parów zmalały prawie do zera, co musiało się odbić prędzej czy później na jej kompetencjach ogólnych.

Zmiany w tej dziedzinie zachodziły powoli i stopniowo. Przez szereg stuleci społeczeństwo angielskie prowadziło walkę o wolności polityczne, a jednocześnie na widownię historyczną występowały nowe klasy społeczne, wydzierając palmę pierwszeństwa z rąk arystokracji ro-

¹⁾ Por. Anson, ibidem, str. 317.

²⁾ 9 Commons Journ. 509, cytuję według Ansona.

dowej. Po „wojnie białej i czerwonej róży“ zakwitł despotyzm Tudorów, liczni członkowie Izby wyższej zginęli, coraz to większą natomiast rolę jęła odegrywać szlachta wiejska wraz z drobniejszymi właścicielami rolnymi. Henryk VII pieczołowicie troszczył się o handel i rzemiosła, wysuwając naprzód mieszczaństwo. Za Jakóba I i Karola I nadzieje narodu zogniskowały się dokoła parlamentu, i, kiedy polityka absolutystyczna doprowadziła do wybuchu rewolucji (1640 r.), Izba gmin stanęła na czele ruchu. W r. 1649 (19 marca) Cromwel zamknął Izbę wyższą, po śmierci zaś protektora resztki „długiego parlamentu“ obradowały również bez udziału parów. Restauracja powołała ich, naturalnie, znowu na dawne stanowisko. W r. 1688 Jakób II musiał uciekać, na tron zaś angielski wstąpił Wilhelm książę Oranji, który pozycyjnił liczne ustępstwa na rzecz parlamentu.

Czynnik decydujący we wszystkich tych przełomach i przewrotach stanowiła Izba niższa. Ona też jęła korzystać przedewszystkim z owoców utrwalonego nieodwołalnie ustroju konstytucyjnego. Ustalił się zwyczaj, że parowie tylko o tyle występują przeciwko woli gmin, o ile społeczeństwu niewiele zależy na przeprowadzeniu tych czy innych decyzji. Zwłaszcza w XIX stuleciu polityka Izby wyższej nie pozostawiała w tym względzie żadnych wątpliwości.

W r. 1712 mieliśmy wypadek ostatni opozycji kategorycznej zgromadzenia parów, a mianowicie przeciwko traktatowi pokojowemu w Utrechcie. Korona mianowała nowych uczestników Izby i tą drogą osiągnęła większość dla swych propozycji.

W r. 1832 nastąpił konflikt pomiędzy obiema izbami z powodu wniosku o reformę prawa wyborczego. Podczas wyborów, na skutek rozwiązania przez króla wahaającej się Izby niższej, społeczeństwo wyraziło niedwuznacznie zgodę na projekt ministerjalny; lordowie ostatecznie ustąpili.

W r. 1869, gdy szło o emancypację kościoła w Irlandji, lord Cairns i lord Salisbury sformułowali nawet

doktrynę specjalną dla użytku lordów, która głosiła, że należy nie nastawać na swoim zdaniu, jeżeli opinja publiczna wypowiedziała się wyraźnie przeciwko niemu¹⁾.

Jednakże owe zatargi i tarcia wywołały ruch umysłów za reformą zasadniczą systemu dwuizbowego.

Już w pierwszej połowie stulecia ubiegłego Dawid O'Connel „największy z synów Irlandji“, podniósł sprawę ograniczenia ustawowego kompetencji lordów. Urządzo- no wówczas szereg mityngów, uchwalono mnóstwo pe- tycji, ale ostatecznie cała ta agitacja nie wydała narazie owoców konkretnych.

Posiew wszakże był rzucony, i odtąd niezadowole- nie wciąż rosło, podsycane przez wysiłki, niezbyt energi- czne zresztą, Izby wyższej, by powstrzymać i sparaliżo- wać działalność postępową gmin. Przecie od r. 1812 do 1870 zgromadzenie parów, nie bacząc na zasadniczą ustępliwość, odrzuciło osiemnaście razy projekty ulg dla różnowierców, dwa razy — emancypację katoli- ków, trzy razy — projekt zrównania municypalnego pra- wa wyborczego Irlandji i Anglji, siedem razy — przy- znanie żydom praw obywatelskich, pięć razy — projekt ogólnej municypalnej reformy wyborczej. W r. 1871 utracono zakaz sprzedaży godności wojskowych, w roku 1880 — prawo o odpowiedzialności pracodawców za nie- szczęśliwe wypadki.²⁾

To też liberalni mężowie stanu jęli wznawiać inicja- tywę O'Connella.

Gdy w r. 1884 rozgorzał nowy konflikt o rozszerze- nie prawa wyborczego do gmin, chociaż w danym

1) „A teraz“ — wykrzyknął Salisbury — „odrzućcie ten wniosek, a to będzie oznaczało powiedzieć narodowi angielskiemu, żeście posta- nowili odpowiadać oporem niezłomnym na postanowienia, które on po- wziął bez wahania.“ Anson, *ibidem*, str. 314. W sprawie opisywa- nego w tekście procesu ograniczania kompetencji Izby wyższej por. Anson, *ibid.*, str. 308 i nast.

2) Por. „Przegląd Narodowy“ za październik i listopad r. 1911, N. N. 10 i 11 artykuł p. Wł. Konopczyńskiego p. t. „Izby lordów re- forma czy koniec?“

wypadku załatwiono sprawę kompromisowo, „skrzესano iskry, które już nie dały się stłumić“. ¹⁾

John Morley oświadczył delegatom organizacji liberalnych w St. James Hall, że czas już albo naprawić Izbę lordów, albo z nią skończyć; ²⁾ poparł to zdanie Bright, formułując wyraźnie zasadę proponowanej „naprawy“: parowie winni zachować moc odraczania uchwał gmin do chwili ich ewentualnego ponowienia. Chamberlain rozpoczął agitację niezwykle ostrą ³⁾, irlandczycy przyłączyli się do niej, i powstała wielka koalicja anty-lordowska.

Gabinet liberalny upadł niedługo na skutek zagadnienia autonomji Irlandji; przez szereg lat rządili konserwatyści, w okresie wojny burskiej tryumfowały dążenia imperjalistyczne, niebezpieczeństwo, grożące Izbie wyższej, narazie minęło.

Jednakże po wyborach z r. 1905 większością zawładnęły znowu czynniki demokratyczne; stronnictwo liberalne uzyskało 377 mandatów, partja robotnicza—53, irlandczycy—83; trzy ćwierci Izby gmin skupiły się dookoła ministerjum liberalnego Campbella Bannermanna.

Od r. 1907 przyszłość systemu dwuizbowego stanęła znowu na porządku dziennym narad parlamentarnych, partyjnych oraz publicystyki politycznej.

W dn. 24 czerwca rząd zaproponował, by każdy projekt prawa, przyjęty przez gminy, ale odrzucony w Izbie wyższej, przechodził do komisji polubownej, złożonej z przedstawicieli stron obu; jeżeli komisja nie osiągnie zgody, projekt powraca do gmin; uchwalony powtórnie

¹⁾ „Przegląd Narodowy“, ibidem, str. 423, N. 10.

²⁾ „Now the House of Lords should be either mended or ended“.

³⁾ Por. przemówienie Chamberlaina na wiecu robotniczym: „Przez ostatnie sto lat Izba lordów nigdy ani na jotę nie przyczyniła ludowi wolności lub swobód... Jest (ona) nieodpowiedzialna a nie jest niezawisła, jest uparta a nie ma odwagi, arbitralna a nie ma rozsądku, arogancka a nie ma wiedzy“. Przemówienie to przytacza Konopczyński.

znów wędruje do lordów, a gdy ci powtórnie go odrzuca, trzecia decyzja Izby niższej rozstrzygnie spór.

Stronnictwo zachowawcze z pośród parów wystąpiło z własną ideą reformy; zgłoszono z tej strony wniosek, by, nie ograniczając kompetencji prawodawczej Izby wyższej, zmodyfikować jej skład osobisty w kierunku zniesienia dziedziczności.¹⁾

Z pośród teoretyków S. Low²⁾ proponował, by, obok przedstawicieli parów dziedzicznych i obok parów dożywotnich, mianowanych według uznania korony, wchodziły do składu zgromadzenia pewne osoby określone na mocy piastowanych przez nie urzędów i godności; byłiby to, między innymi, przewodniczący królewskich towarzystw medycznych, kierownicy wyższych uczelni, izb handlowych, instytucji bankierskich, robotniczych związków zawodowych i t. p.

W r. 1908 Campbell Bannermann ustąpił, miejsce zaś jego zajął energiczny Henryk Asquith, „liberał czystej wody“, teoretycznie zwolennik systemu jednoizbowego. Narazie drażliwej sprawy nie poruszano, w kilka miesięcy wszakże potym zatarg wybuchnął ze zdwojoną siłą.

Minister skarbu Lloyd George wprowadził do budżetu na r. 1910 kilka rodzajów opodatkowania wielkiej własności ziemskiej; zgromadzenie parów głosowało demonstracyjnie przeciwko całemu budżetowi, i król musiał rozwiązać parlament.

Wybory zachwiały nieco większością liberalną, Asquith jednak utrzymał się u władzy i opracował rychło formalny wniosek prawa, którego mocą uchwały fi-

¹⁾ W myśl tego kontrprojektu dwustu członków Izby wyższej miało być wybieranych przez ogół parów Królestwa przed każdą sesją parlamentu; około stu trzydziestu stanowiliby dygnitarze, długoletni członkowie Izby gmin, i t. p., czterdziestu mianowałaby dożywotnio korona.

²⁾ Por. S. Low: Gosudarstwiennyj stroj Anglii, tłum. z ang., Petersburg, 1908, str. 200 i nast.

nansowe Izby gmin miały zyskiwać siłę obowiązującą po upływie miesiąca, niezależnie od poglądu lordów. Wszelkie inne projekty prawodawcze, trzykrotnie przyjęte w Izbie niższej i trzykrotnie odrzucone przez wyższą na trzech kolejnych sesjach jednego lub niejednego parlamentu, zdobywają sankcję królewską; za odrzucenie po-
czytywane będzie nieprzyjęcie w ciągu miesiąca.

Rozpoczęły się konferencje pojednawcze, ale nie doprowadziły do żadnego wyniku. Ostatecznie raz jeszcze rozwiązano parlament, by zbadać nastrój wyborców, a jednocześnie Asquith zagroził, że w wypadku dalszego oporu ze strony Izby lordów król zastosuje swą władzę konstytucyjną i powoła szereg nowych parów dla zapewnienia gabinetowi więkzości.

Stronnictwo zachowawcze zaproponowało utrzymanie równouprawnienia zasadniczego obu izb i odwoływanie się w razie zatargu do referendum ludowego. Wybory wszakże (w grudniu r. 1910) rozstrzygnęły na korzyść liberałów, radykałów oraz irlandczyków.

Izba gmin przyjęła w trzech czytaniach wnioski Asquitha. Izba wyższa wahała się długo, aż wreszcie, pod grozą mianowania nowych parów, ustąpiła i wyraziła zgodę na ograniczenie własnych praw i przywilejów (w sierpniu r. 1911).

Zgromadzenie parów nie tworzy nowych ministrów i nie usuwa dotychczasowych, udział jego we władzy wykonawczej polega na tym, co Sidney Low ¹⁾ nazywa pełnieniem funkcji rezerwuaru ministrów. Niektóre mianowicie, urzędy kierownicze w państwie wmyślzwycaju bywają naogół przekazywane parom dziedzicznym; dotyczy to, w szczególności sekretarza stanu do spraw zagranicznych. Disraeli, na przykład, uważał za rzecz zgoła niemożliwą piastowanie stanowiska ministra spraw wewnętrznych i zasiadanie jednoczesne w Izbie gmin, Balfour wypowiadał pogląd podobny.

¹⁾ Por. S. Low, ibidem, str. 215 i nast.

Zwyczaj, o którym mowa, wynika stąd, że minister-członek zgromadzenia niższego traci niezmiernie dużo czasu na dyskusje poselskie, sprawy zewnętrzne zaś wymagają ustawicznej bacznej uwagi i absorbują same przez się swego kierownika. Szło tu zatem, jak zresztą w większości zjawisk zwyczajowych, o wzgląd natury praktycznej.

Obecnie wszelkie dawne obyczaje i normy ulegają coraz większemu, zwłaszcza w dobie wojny, zachwianiu.

W chwili obecnej zatem konstytucja angielska opiera się na zasadzie podporządkowania Izby wyższej Izbie niższej. Takim jest owoc długoletniego, powolnego i stopniowego rozwoju.

Na zakończenie podkreślić należy, że zgromadzenie parów pełni niektóre funkcje sądowe. W charakterze instancji apelacyjnej bada ono wyroki sądów wyższych (High Court of Justice oraz Court of Appeal), w charakterze instancji pierwszej wyrokuje w sprawach o zdradę stanu, jeżeli oskarża Izba gmin; wreszcie, rozpatruje sprawy członków własnych, oskarżonych o zdradę lub inne przestępstwo ciężkie (treason or felony) i rozstrzyga, gdy idzie o wątpliwości, czy dana osoba prawnie korzysta z tytułu para.¹⁾

We wszystkich wypadkach rolę faktycznie najwybitniejszą odegrywają owi „lords of appeal“, o których wspominałem już na innym miejscu.

¹⁾ Por. Anson, ibidem, str. 274 i nast.

II. System dwuizbowy we Francji.

Francja średniowieczna była ojczyzną klasyczną feodalizmu. I wielkie dobra magnackie i rzeczypospolite miejskie stanowiły rodzaj państweczek udzielnych, rządzących się prawie samodzielnie. Królowie, pragnąc uzyskać poparcie kraju dla swej polityki, musieli zwoływać zjazdy przedstawicieli różnych prowincji i grup społecznych, zawierać z nimi kompromisy i porozumienia.

Zjazdy takie odbywały się już w stuleciach XII i XIII, naradę identyczną, od której właśnie datują historycy początek stanów jeneralnych, jako instytucji, funkcjonującej odtąd systematycznie, zgromadził w r. 1302 wnuk Ludwika Świętego Filip IV Piękny, gdy szło mu o współdziałanie opinii publicznej podczas walki z papieżem Bonifacym VIII.

W tym samym tedy okresie, kiedy na wyspach Wielkiej Brytanji „magnum concilium“ przeobrażało się w parlament dwuizbowy, społeczeństwo francuskie jeło również dźwigać podstawy własnej organizacji przedstawicielskiej. Rozwój dalszy wszakże kroczył po obu stronach Kanału drogami odmiennymi.

Stany jeneralne składały się z trzech izb, reprezentujących duchowieństwo, szlachtę i mieszczan. Każdy stan poszczególny odbywał swoje zgromadzenia osobno

od pozostałych, brakło poczucia łączności i solidarności wzajemnej. W połowie XIV stulecia, na przykład, mieszczaństwo próbowało rozpocząć energiczną akcję opozycyjną przeciwko samowoli królewskiej. W r. 1356 stany wybrały nawet specjalną komisję z osiemdziesięciu członków w celu zbadania nadużyć rządu i opracowania planu reform. Ale już na posiedzeniach w r. 1357 szlachta dała wyraz dużemu niezadowoleniu z powodu wystąpień przedstawicieli miast, a w r. 1358 uprzywilejowani świecili demonstracyjnie nieobecnością.

Słowem, dążenia absolutystyczne władzy królewskiej nie napotykały na swej drodze zwartej opozycji społeczeństwa, przeciwnie, społeczeństwo to rozdzierane było przez walki wewnętrzne, i nieraz któraś ze stron — zwłaszcza mieszczaństwo — popierała tendencje ku „absolutum dominium“, byle zaszkodzić przeciwnikom społecznym.

Duchowieństwo francuskie ze swej strony nie poszło za przykładem angielskiego i nie usunęło się od udziału w naradach stanowych.

Nie istniały zatem pośród francuzów te wszystkie czynniki i warunki, które spowodowały wczesne narodziny dwuizbowości w Anglii. Stany jeneralne nie zdobyły ani wpływu na sprawy państwowe, ani popularności w narodzie; w stuleciu XV, w dobie wojny stuletniej, ustalił się zwyczaj, że król pobiera podatek na utrzymanie stałego wojska niezależnie od zgody poddanych; w latach 1567 i 1568 próbowano wprowadzić ograniczyć wszechwładzę królewską, ale bez większego powodzenia. Zgromadzenie zaś z lat 1614—1615 pogrzebało samo siebie; wskutek bowiem niezwykle ostrego zatargu pomiędzy szlachtą a mieszczaństwem, to ostatnie nie stawiało przeszkód tendencjom absolutycznym rządu królewskiego, i odtąd aż do r. 1789 stanów jeneralnych nie zwoływano wcale ¹⁾, Francja wkroczyła w okres monarchji samowładnej.

¹⁾ Charakterystykę i opis dziejów stanów jeneralnych znajdzie czytelnik w dziele E. Lavissa: *Histoire de France depuis les origines*

Dopiero Ludwik XVI w obliczu rosnącego kryzysu wewnątrz państwa zaprosił znowu na obrady przedstawicieli stanów; wówczas jednak wisiała już w powietrzu burza rewolucji, i powstało Zgromadzenie narodowe.

I tu poraz pierwszy francuska myśl polityczna napotkała zagadnienie dwuizbowości, jako zadanie praktycznej pracy prawodawczej.

W toku rozpraw nad projektem Komitetu konstytucyjnego od 31 sierpnia do 10 września r. 1789 zwolennicy teorii Monteskjusza, hołdujący wzorom ¹⁾ Wielkiej Brytanji i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, zapronowali we wniosku komitetowym utworzenie Izby wyższej, Senatu, złożonego z dwustu członków, mianowanych przez króla z pomiędzy trzydziestopięcioletnich kandydatów, przedstawionych — przynajmniej za pierwszym razem — przez prowincje.

Dyskusja „olśniewała i zdumiewała głębokością i szczerością“ ²⁾; mówcy przytaczali wiele argumentów, które później zdobyły stałe prawo obywatelstwa w naukach państwowych. Projekt komitetu przewyciężyć musiał odrazu gwałtowną opozycję, obrońcy systemu dwuizbowego poczynili szereg ustępstw, zgadzając się na powołanie Izby wyższej także z wyborów, tylko na innych warunkach co do wieku kandydatów, albo nawet na zwyczajny podział zgromadzenia, wybranego jednolicie (Dupont de Nemours). W rezultacie jednak górę wziął pogląd, że Senat, niezależnie od swojej organizacji, wytworzyłby na miejsce dawnej arystokracji nową, oraz że dokonać dzieła rewolucji potrafi jedynie ciało sprężyste, zgrane, nie posiadające przeciwwagi.

jusqu'à la revolution, t. III, str. 144 i nast., IV, str. 240 i nast., VI, str. 159 i nast. Por. także N. Karejew: *Pomiestje — gosudarstwo i sołownaja monarchija średnich wieków*, Pet. 1913, str. 221 i nast.

1) Por. charakterystykę stronnictw w książkach o rewolucji francuskiej Aulard'a, Baxa, Jaurès'a, Blosa i in.

2) Por. Esmein, *ibidem*, str. 111 i nast.

Podczas głosowania 490 posłów wypowiedziało się za jednoizbowością, za ledwie 89 — przeciwko niej. W tym też duchu zrezagowano konstytucję z r. 1791.

Konwent reprezentował, jak wiadomo, dążenia skrajnej lewicy demokratycznej, odnoszącej się z wielką nieufnością do prawdziwych czy iluzorycznych prób pogwałcenia idei równości; nic więc dziwnego, że radykalna konstytucja r. 1793 wyznaje również zasadę jednoizbowego ciała prawodawczego. Dopiero, gdy po przewrocie 9 thermidora runął rząd Robespierre'a, a wraz z nim odeszła na plan dalszy demokracja jakobińska, — twórcy ustawy państwowej z III roku Rzeczypospolitej powołali do życia obok Rady pięciuset (Izby niższej) także Radę starszych (Izbę wyższą).

Obydwa ciała miały być wybierane przez wyborców, obdarzonych mandatem na specjalnych zgromadzeniach (*assemblées primaires*); kandydat na członka Rady pięciuset musiał ukończyć trzydziesty rok, kandydat do Rady starszych — rok czterdziesty.

Ta ostatnia mogła projekty i propozycje pierwszej albo w całości odrzucać, albo też w całości akceptować bez wprowadzania jakichkolwiek bądź zmian ¹⁾.

Zamach stanu Napoleona Bonapartego (18 brumaire'a) przerwał istnienie wszelkich instytucji poprzednich i oddał władzę w ręce pierwszego konsula. W gruncie rzeczy złożona organizacja konstytucyjna z VIII r. Rzeczypospolitej (Ciało prawodawcze, Rada stanu, Trybunał i Senat) tak samo, jak późniejsza ustawa Cesarstwa, stanowiła uzupełnienie dyktatury Napoleona, o normalnym życiu politycznym i konstytucyjnym nie było mowy ²⁾.

W krótkim okresie pierwszej Restauracji Ludwik XVIII, po pewnych wahaniach i pomimo niezadowolenia stronnictwa skrajnie rojalistycznego, wydał w dn. 4 lipca

¹⁾ André Lebon: *Das Verfassungsrecht der französischen Republik*, Tübingen, 1909, str. 4—5.

²⁾ Lebon, *ibidem*, str. 5 i nast., § 6 i nast.

1814 r. Kartę konstytucyjną, która ustalała we Francji dwuizbowy system parlamentarny. Obok Izby poselskiej miała działać Izba parów, składająca się z mianowanych przez króla dożywotnio albo dziedzicznie uczestników, przytym jedyne ograniczenie, dotyczące królewskiej woli wyboru, krępowało ją w zakresie wieku parów, musieli oni osiągnąć dwudziestu pięciu lat, a głosować mogli dopiero po ukończeniu roku trzydziestego. Książęta krwi stawali się eo ipso parami, po ukończeniu dwudziestu pięciu lat już głosowali, ale udział ich w posiedzeniach zależał od polecenia królewskiego. Dekret z r. 1815, w przededniu powrotu Napoleona, usunął parostwo dożywotnie, pozostawiając tylko dziedziczne ¹⁾.

Cesarstwo studniowe zachowało podstawy konstytucji Ludwika XVIII, obniżając nieco wiek, niezbędny dla korzystania z godności para. Restauracja powtórna nie wprowadziła również żadnych zmian zasadniczych, i zgromadzenie arystokratyczne Burbonów, stworzone, jak widzieliśmy, na wzór angielskiej Izby lordów, funkcjonowało spokojnie aż do dni lipcowych r. 1830. Była to instytucja o wybitnym zabarwieniu zachowawczym, nawet reakcyjnym, w duchu skrajnej prawicy stronnictwa monarchicznego; za ministerstwa Decase'a w r. 1819 król musiał powołać sześćdziesięciu nowych parów, by złamać opozycję Izby wyższej przeciwko gabinetowi, prowadzącemu, jej zdaniem, politykę zbyt umiarkowaną ²⁾.

Rewolucja 1830 r. zmieniła organizację władzy państwowej w państwie o tyle, że usunęła parostwo dziedziczne. Przez szereg dni toczyły się rozprawy na posiedzeniach Izby poselskiej, rozprawy, w których brali udział najwybitniejsi mówcy monarchji lipcowej. Thiers,

¹⁾ Por. charakterystykę konstytucji Ludwika XVIII u A. Lebon'a, ib., str. 6 i nast., § 7 i nast. Por. także Karejew: „Politczeskaja istorja Francji w XIX w.“, Pet. 1902, str. 93 i nast.

²⁾ Por. Gregoire: Histoire de France au XIX siècle, tłum. ros., 1893 r., t. I., str. 134 i nast.

Guizot, całe wogóle stronnictwo umiarkowanie liberalne broniło zasady dziedziczności; król w teorji hołdował temu samemu pogładowi, ale w praktyce nie ufał legitymistycznej większości zgromadzenia parów. W dodatku zaś opinja publiczna niedwuznacznie występowała przeciwko Izbie wyższej. To też naczelnik rządu Casimir Perier chociaż osobiście podzielał zdanie Thiers'a, widział się zmuszonym przystać na żądania przeciwników parostwa dziedzicznego. W głosowaniu zwyciężyli ci ostatni ogromną większością 324 głosów przeciwko 26.

Nową budowę oparto na królewskim prawie nominacji w liczbie nieograniczonej, lecz z zastrzeżeniem, że mianowanie może dotyczyć tylko pewnych określonych kategorii osób zasłużonych. Opozycja liberalna zwalczała ten projekt bardzo energicznie; Odillon Barrot wskazywał, że Izba z nominacji nie będzie miała ani znaczenia, ani posłuchu w społeczeństwie.

Radził on utworzenie przedstawicielstwa zbiorowego instytucji municypalnych. Wywody te jednak nie przekonały ogółu posłów, ale przewidywania spełniły się szybko.

Istotnie bowiem za monarchji Ludwika Filipa Izba parów nie odegrywała żadnej roli wybitniejszej. I zwolennicy rządu i jego wrogowie usiłowali zawsze uniknąć zaszczytu parostwa, który ich pozbawiał wpływu na opinję publiczną i uzależniał od władzy królewskiej ¹⁾.

Rewolucja lutowa postawiła kraj wobec zupełnie nowych zagadnień i celów.

Po abdykacji króla i utworzeniu Rządu tymczasowego proklamowano Rzeczpospolitą. W końcu kwietnia odbyły się na zasadzie powszechnego prawa głosowania wybory do Zgromadzenia ustawodawczego, które zwołało w dn. 4 maja. Większość zdobyli umiarkowani republikanie, socjalistów i krańcowych radykałów było niewielu, stanowiły natomiast mniejszość bardzo poważną

¹⁾ Por. Gregoire, *ibidem*, str. 508 i nast., t. I.

stronnictwa dynastyczne — legitymiści i orleaniści ¹⁾. Czerwcowy zatarg pomiędzy klasą robotniczą a rządem mieszczańskim zwiększył znacznie nastrój ostrożny i umiarkowany posłów. To też, gdy niebawem po klęsce proletarjackiej rewolucji przystąpiono do opracowywania konstytucji Rzeczypospolitej francuskiej, wnioski lewicy radykalnej bywały przeważnie odrzucane.

Pomimo to wszakże większość znakomita Zgromadzenia wypowiedziała się przeciwko systemowi dwuizbowemu. Napróżno Tocqueville przytaczał szereg argumentów i dowodów ku jego obronie. Przedewszystkiem opinia publiczna, wstrząśnięta świeżo przeżyciami z lutowych dni rewolucyjnych, hołdująca doktrynie demokratycznej, nieufnej w stosunku do Izb wyższych ²⁾, — oddziaływała na parlamentarzystów w duchu jednoizbowości; następnie zaś istniały okoliczności specjalne, które skłaniały w tym samym kierunku wielu działaczy i myślicieli, między innymi Dufaure'a ³⁾.

Jak wiadomo, republikańska Francja r. 1848 oddała pełnię władzy wykonawczej w ręce prezydenta, wybieranego przez głosowanie powszechne. Tak potężnemu czynnikowi państwowemu należało przeciwstawić równie wpływowe ciało prawodawcze; szło o to, by podział na dwie izby nie osłabiał tego ciała ⁴⁾.

W rezultacie konstytucja z 4 listopada 1848 r. wprowadziła znowu jednoizbową organizację parlamentu. Żywot jej wszakże i tym razem trwał niedługo. Przy wyborach na prezydenta ludność oddała swe głosy prze-

¹⁾ Por. charakterystykę rewolucji lutowej u Karejewa („Politischeskaja istorja Francji w XIX w., Istorja zapadnoj Jewropy“, t. V).

²⁾ Por. opinię Tocqueville'a, Souvenirs, Paris, 1893, str. 269: „Opinia publiczna wypowiedziała się energicznie za jedną izbą, i to nie tylko w Paryżu, ale we wszystkich prawie departamentach“.

³⁾ Tocqueville, ibidem, str. 270. Charakterystyka argumentów Dufaure'a. Tocqueville osobiście przyznaje im duże znaczenie.

⁴⁾ O konstytucji z 1848 r. por. A. Lebon, ibidem, str. 8—9, § 10.

ważnie Ludwikowi Napoleonowi Bonaparte, siostrzeńcowi wielkiego cesarza. Książę, ująwszy ster władzy wykonawczej, dążył systematycznie i wytrwale do odbudowy Cesarstwa. W r. 1851 nastąpił zatarg pomiędzy prezydentem a jednoizbowym Zgromadzeniem prawodawczym. W rezultacie Ludwik Napoleon zorganizował plebiscyt, za którego pomocą przeprowadził konstytucję nową, będącą właściwie powrotem do ustawy z r. VIII pierwszej Rzeczypospolitej.

Do rzędu najwyższych instytucji państwowych należały odtąd: Rada stanu, mianowana przy udziale wyłącznym prezydenta, Ciało prawodawcze (*Corps legislatif*), wybrane przez powszechne, bezpośrednie, ale jawne głosowanie, oraz Senat, składający się ze stu pięćdziesięciu kardynałów, marszałków, admirałów i osób, powołanych z ramienia prezydenta.

W gruncie rzeczy jedynie Ciało prawodawcze miało brać udział w stanowieniu praw dla państwa. Rada stanu pełniła funkcje raczej naukowo-przygotowawcze i sądu administracyjnego, rola Senatu zaś ograniczała się do wyrażania zgody na uchwały, powzięte w Ciele prawodawczym. W innej natomiast dziedzinie prezydent nadał Senatowi znaczenie większe; ten ostatni mógł projektować zmiany w konstytucji, i w razie, jeśli projekt znajdował poparcie władzy wykonawczej, stawał się prawem obowiązującym, pod nazwą „*senatus-consultum*“. Tą drogą Ludwik Napoleon wdział na skronie u schyłku r. 1852 koronę cesarską ¹⁾.

Rządy drugiego Cesarstwa łatwo podzielić na dwa okresy; w pierwszym — życie konstytucyjne nie istniało, w drugim, przeciwnie, rozpoczął się prąd w kierunku liberalnym. W latach sześćdziesiątych zwiększono o wiele prawa przedstawicieli narodu; w szczególności Senat jął się upodabniać coraz bardziej do normalnej Izby wyższej. Konstytucja z 21 maja r. 1870 zakończyła ten roz-

¹⁾ Por. A. Lebon, *ibidem*, str. 9 i nast., § 11.

wój, ustalając ustrój parlamentarny, to jest odpowiedzialność polityczną ministrów przed instytucjami prawodawczymi, oraz przekazując jak Senatowi, tak Izbie niższej inicjatywę praw nowych i normując ich stosunki wzajemne na zasadzie równouprawnienia¹⁾.

Napoleon III nie zdołał jednak utrwalić we Francji cezaryzmu parlamentarnego. Po klęsce sedańskiej wybuchła w Paryżu rewolucja, i w dn. 4 września 1870 r. powstał Rząd obrony narodowej.

W wyniku nieszczęśliwej wojny zapanowała porażka trzeciej Rzeczypospolitej. Przez parę lat wszakże trwały spory i prace przygotowawcze; w Zgromadzeniu narodowym, wybranym na początku r. 1871, nie było właściwie stałej większości republikańskiej. Mówiono głośno o wznowieniu monarchji legitymistycznej, o kandydaturze hrabiego de Chambord na tron francuski. Wnioski Casimira Périer'e'a i Labouley'a, stwierdzające dobitnie republikańską formę rządów, zostały odrzucone; dopiero mniej wyrażna propozycja Wallona²⁾ uzyskała większość znikomą 353 głosów przeciwko 352.

Systemu dwuizbowego i organizacji Izby wyższej, Senatu, dotyczy prawo z 24 lutego 1875 r.

Chcąc zrozumieć dokładnie budowę władz kierowniczych trzeciej Rzeczypospolitej, trzeba pamiętać o tym, jaki był układ sił społecznych w Zgromadzeniu narodowym. Wspominałem już, że brakło tam stałej i świadomej większości republikańskiej; na lewicy zasiadały wprawdzie żywioły radykalne z Gambettą na czele, ale znaczną część centrum stanowili orleaniści umiarkowani, prawicę zaś całą zajmowali zwolennicy Burbonów.

Owe kierunki zachowawcze, nie mogąc lekceważyć opinii publicznej, domagającej się powszechnego prawa głosowania, pragnęły dla przeciwstawienia Izbie poselskiej

¹⁾ Por. A. Lebon, *ibidem*, str. 10, § 12.

²⁾ Por. A. Lebon, *ibidem*, str. 10 i nast. § 13.

uczynić z Senatu instytucję, reprezentującą przede wszystkim wieś i nastroje konserwatywniejsze sfer wiejskich ¹⁾.

W myśl wspomnianego prawa z 24 lutego 1875 r. do składu Senatu miało wchodzić 225 osób z wyborów oraz 75 senatorów dożywotnich, mianowanych narazie przez Zgromadzenie narodowe; w wypadku śmierci lista tych ostatnich byłaby uzupełniana na mocy uchwały samego Senatu.

W r. 1884 jednakże poddano rewizji zasadę senatorstwa dożywotniego i postanowiono, że wszyscy ucześnicy Izby wyższej winni podlegać wyborom, ponieważ godność dożywotnia jest sprzeczna z odpowiedzialnością senatorów. ²⁾ Odtąd, a więc od 9 grudnia 1884 r., trzystu przedstawicieli powołują do Senatu departamenty na przeciąg lat dziewięciu w liczbie stosunkowej do zaludnienia departamentu. Co trzy lata Izba podlega odnowieniu częściowemu, przytym podzielono w r. 1876 ogół senatorów na trzy kategorie i rzucono los dla rozstrzygnięcia, której grupy mandaty zostaną uznane w pierwszym rządzie za wygasłe.

Wyborów dokonywują kolegia specjalne, złożone z osób następujących: 1) posłów od danego departamentu do Izby niższej, 2) członków Rady jeneralnej (conseillers generaux)—instytucji samorządu lokalnego, 3) członków wszystkich Rad okręgowych departamentu (conseillers d'arrondissement) — instytucji samorządowych dla działek drobniejszych administracji lokalnej ³⁾, 4) wreszcie, pewnej liczby przedstawicieli gmin, wybieranych przez Rady gminne w stosunku do ilości członków każ-

¹⁾ Por. Karejew, *ibidem*, zwłaszcza str. 273. Por. także Favre: *Le gouvernement de la défense nationale, 1871—1873*; Zéfort: *Histoire de la troisième republique*.

²⁾ Por. A. Lebon, *ibidem*, str. 87.

³⁾ W każdym departamencie funkcjonuje Rada jeneralna, składająca się z tylu członków, ile istnieje w departamencie kantonów. Departament dzieli się na okręgi, które obejmują po kilka kantonów. W okręgach istnieją Rady okręgowe.

dej Rady ¹⁾, a mianowicie Rada gminna o dziesięciu uczestnikach powołuje jednego przedstawiciela i jednego zastępcę, o dwunastu — dwóch przedstawicieli i jednego zastępcę, o szesnastu — trzech przedstawicieli i jednego zastępcę, i t. d., o trzydziestu sześciu i wyżej uczestnikach — dwudziestu czterech przedstawicieli i pięciu zastępców.

Paryska Rada gminna obdarza mandatem trzydziestu przedstawicieli i ośmiu zastępców.

Podkreślić należy, że ustawa z r. 1875 przeznaczała dla każdej Rady gminnej, niezależnie od jej wielkości, tylko jednego przedstawiciela. Większość monarchiczna Zgromadzenia narodowego pragnęła tą drogą oddać Senat w ręce niewielkich gmin wiejskich. Dopiero w roku 1884 utrwalono dzisiejszy stan rzeczy, co znowu wyszło na korzyść gminom miast mniejszych, podstawie wyborczej stronnictwa radykalnego i radykalno-socjalistycznego. ²⁾

Jak widzimy zatem, rola decydująca w kolegjach wyborczych przypada w udziale reprezentantom Rad gminnych. Te ostatnie głosują na swych przedstawicieli za pomocą list kandydatów; podczas dwóch pierwszych głosowań prawo wymaga od wybrańców uzyskania większości absolutnej, za trzecim razem wystarcza większość względna. Rzeczą jest charakterystyczną, że delegaci nie mogą w kolegjum wyborczym powstrzymać się od głosowania na kandydatów do godności senatorskiej; w wypadku choroby albo innej przeszkody, któraby im uniemożliwiła udanie się na miejsce wyborów, zastępcy powinni być o tym zawczasu uprzedzeni, pod grozą kary pieniężnej. ³⁾

Kolegja wyborcze, niezależnie od sprawy, czy idzie

¹⁾ Por. Lebon, ibidem, str. 89, odsyłacz.

²⁾ Por. Duguit: Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1907, str. 769.

³⁾ Por. Lebon, ibidem, str. 93, § 64.

o wybory w całym kraju, czy też w jakimś departamencie poszczególnym, zwołuje dekretem prezydent Rzeczypospolitej. Odbywają się ich posiedzenia w mieście głównym departamentu albo kolonji, przewodniczy prezydent miejskiego sądu cywilnego w asyście dwóch najstarszych i dwóch najmłodszych wyborców. Całą procedurę należy, w myśl brzmienia prawa, ukończyć w ciągu jednego dnia. Głosowanie bywa powtarzane najwyżej trzy razy, przytym początkowo lista kandydatów musi uzyskać większość absolutną głosów, oddanych istotnie; za trzecim razem, podobnie, jak podczas wyborów przedstawicieli Rad gminnych, wystarcza większość względna. ¹⁾

Bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom francuskim, którzy ukończyli czterdziesty rok życia i posiadają pełnię praw politycznych i obywatelskich. Ustawa konstytucyjna z r. 1875 nie wymieniała żadnych warunków negatywnych, jakimby odpowiadać winien kandydat na senatora; dopiero w dn. 9 grudnia 1884 r. ustalono, że nie mogą być wybierani: 1) członkowie rodzin, panujących ongi we Francji, a więc Burboni, książęta Orleańscy i Bonapartowie, 2) osoby, przynależne do armji i floty za wyjątkiem marszałków i admirałów, 3) osoby, co do których ogłoszono upadłość majątkową, aż do chwili rehabilitacji. ²⁾

Podczas organizowania pierwszego Senatu w r. 1875 monarchiści ze Zgromadzenia narodowego pragnęli uczynić z Izby wyższej ciało, łączące najwybitniejszych dostojników i urzędników państwa (projekt księcia de Broglie); w tej to myśli właśnie prawo z dn. 2 sierpnia 1875 r. (artykuł XX) ustalało, że godność senatorską można łączyć z płatnym urzędem państwowym. ³⁾ Później wszakże w latach 1884 i 1887 zrównano pod tym

¹⁾ § 15 Prawa organicznego z dn. 2 sierpnia, 1875 r.

²⁾ Por. Lebon, *ibidem*, str. 92, § 63.

³⁾ Por. L. Duguit: *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1907, str. 791 i nast.

względem senatorów z posłami Izby niższej i zakazano takiego łączenia, któreby w mniejszym albo większym stopniu uzależniało członków instytucji prawodawczej od rządu. Wyjątek istnieje tylko dla stanowisk ministra, podsekretarza stanu, profesora uniwersytetu i t. p.

Propozycje, zmierzające ku reformie Senatu i odpowiedniego prawa wyborczego, miały miejsce już niejednokrotnie. W r. 1896 komisja, wyłoniona wskutek wniosku M. Faure'a i Guillemet'a, projektowała, by przedstawiciele gmin w kolegiach wyborczych byli powoływani na mocy głosowania powszechnego. Na posiedzeniu z dn. 16 listopada Izba niższa projekt zaakceptowała, ale Senat całą sprawę odroczył i nigdy do niej nie powracał. Od r. 1905 wszczynano parę razy dyskusję i w parlamencie i w prasie nad zmniejszeniem okresu trwania mandatów senatorskich do lat sześciu oraz nad reformą wyborczą w sensie wyżej wskazanym (wnioski Martin'a z 9 grudnia r. 1905 i Guillemet'a z 15 czerwca r. 1906 ¹⁾). W kołach radykalnych i socjalistycznych wypowiediano się nieraz za zniesieniem zasadniczym systemu dwuizbowego.

Obie izby dzisiejszego parlamentu francuskiego posiadają prawa równe. W okresie rozpraw konstytucyjnych w Zgromadzeniu narodowym z r. 1875 nawet lewica z Gambettą na czele ustąpiła pod tym względem przed wolą centrum i prawicy ²⁾). Każdy wniosek prawodawczy bez wyjątku musi uzyskać aprobatę, jak Izby poselskiej, tak również Senatu, i tekst prawa winien być wotowany w dosłownie tych samych wyrażeniach. W razie zatargu pomiędzy izbami albo zostaje utworzona komisja porozumiewawcza, albo też wniosek dopóty wędru-

¹⁾ Por. Duguit, *ibidem*, str. 771.

²⁾ Gambetta oświadczył na posiedzeniu z dn. 11 lutego, że w celu dojścia do porozumienia lewica zgodziła się na wszystko, czego chciała prawica, „a mianowicie na dwie izby z takimi samymi prawami“. *Annales d'Assemblée nationale*, XXXVI, str. 500. Cytuje według Duguit, *ibidem*, str. 758.

je od jednego zgromadzenia do drugiego, aż wreszcie nastąpi zgoda i ułożenie wspólnej treści i tekstu wspólnego¹⁾. Ustawa konstytucyjna nie wskazuje, na jakiej drodze możnaby owe zatargi i niezrozumienia łagodzić; techniczne środki zaradcze, o których wspominaliśmy przed chwilą, są owocem raczej tradycji i praktyki parlamentarnej, niż świadomej teoretycznej działalności normującej.

W zakresie finansowym Izba niższa, podobnie, jak gminy w Anglii, cieszy się pewnym przywilejem; wszelkie wnioski prawodawcze, dotyczące finansów państwa, muszą być początkowo przekazywane jej obradom, a dopiero później, po uchwaleniu przez posłów, przechodzą do Senatu.

Zasada, że prawa finansowe zależą w pierwszym rzędzie od przedstawicieli szerszych kół ludności, została sformułowana we Francji już w Karcie konstytucyjnej z 6 kwietnia 1814 r. Powtórzyły ją konstytucje Monarchji lipcowej (1830 r.) i drugiego Cesarstwa (1870 r.), wreszcie to samo twierdzenie zawiera artykuł ósmy ustawy z r. 1875 r.

Mamy w tym wypadku do czynienia z prawidłem, zapożyczonym od Wielkiej Brytanji, gdzie szło o punkt widzenia, że, skoro gminy reprezentują ogół ludności, płacącej podatki, one też przedewszystkim winny o podatkach decydować.

Zresztą, projekty praw, które tylko pośrednio pociągają za sobą zwiększenie dochodów lub wydatków, nie podlegają, jak się zdaje, prawidłu powyższemu²⁾, nie należy zatem znaczenia jego przeceniać.

W innej, natomiast, dziedzinie przywilej pozorny przysługuje Senatowi.

²⁾ Por. Duguit, ibidem, str. 908.

³⁾ Naprzykład, zdaniem Duguit, wnioski prawodawcze, dotyczące opieki nad ubogimi, mogą być oddane pod obrady Senatu przed rozpatrzeniem w Izbie niższej.

W myśl ustawy konstytucyjnej prezydent Rzeczypospolitej ma prawo rozwiązać Izbę poselską, jeżeli przypuszcza, że opinia społeczeństwa różni się od poglądów, wypowiedzianych przez jej przedstawicieli oficjalnych. Rozwiązanie jednakże musi uzyskać zgodę Senatu, występującego tym razem w roli do pewnego stopnia sędziego postępku swojej „młodszej siostry“. Za czasów trzeciej Rzeczypospolitej zdarzył się tylko jeden wypadek, kiedy prezydent de Mac-Mahon rozwiązał w r. 1877 Izbę, która nie popierała jego zamierzeń monarchicznych¹⁾.

Przy opracowywaniu odpowiednich artykułów konstytucji liczni mówcy wypowiadali się przeciwko takiej kontroli jednej izby nad drugą; ale i sam prezydent, i wielu innych działaczy uważało za konieczne, by inicjatywa jednostki została ograniczoną przez wymaganie aprobaty całego zgromadzenia. Poseł Raudot projektował zastosować prawo rozwiązywania również do Senatu, wnioski ten wszakże upadł ogromną większością głosów.

Nazwaliśmy omawiany przywilej Senatu „pozornym“; istotnie, doprowadził on do silnego ruchu umysłów na rzecz zmniejszenia wagi zgromadzenia wyższego w zakresie polityki bieżącej oraz do zmniejszenia faktycznego tej wagi. Skoro bowiem — rozumowano — rząd nie może rozwiązać Izby senatorskiej, skoro nie ma obrony przed jej uroszczeniami, trudno wymagać, by był przed nią odpowiedzialny politycznie i musiał ustępować na skutek jej decyzji²⁾. W ciągu ostatnich paru dziesiątków lat mieliśmy kilka zdarzeń, kiedy ministerjum, któremu Senat wyrażał votum nieufności, pozostawało na stanowisku.

¹⁾ Strona formalna rozwiązania Izby posłów w 1877 r. wyglądała następująco: marszałek Mac-Mahon zwrócił się do Senatu z deklaracją: „prezydent Rzeczypospolitej, z uwagi na art. V prawa konst. z 25 lutego 1875 r., zawiadamia Senat o swoim zamiarze rozwiązania Izby posłów i prosi go o zdanie przychylne“: Senat w odpowiedzi zakomunikował, że wyraża zdanie przychylne. L. Duguit, *ibidem*, str. 985 i nast.

²⁾ Por. pogląd prof. Esmeina, *Droit constitutionnel*, ed. 3, 1903, str. 626 i nast.

W r. 1880 senatorowie odrzucili projekt prawa, zakazujący członkom kongregacji religijnych nauczania wszelkich stopni, ministerjum Freycinet-Ferry'ego nie podało się, mimo to, do dymisji. Tak samo Bourgeois, posiadający na początku r. 1896 większość w Izbie poselskiej, nie zwracał uwagi na kilkakrotnie wypowiedaną nieufność Senatowi. Rzecz jasna, bywały ministerja, ulegające również opinii tego ostatniego; fakty przytoczone wystarczają jednak dla stwierdzenia, że wpływ faktyczny francuskiej Izby wyższej na rządy został osłabiony ¹⁾.

Tak więc konstytucja trzeciej Rzeczypospolitej wyznaje w teorii zasadę całkowitego równouprawnienia obu izb z wyjątkiem, dotyczącym kolejności rozpatrywania praw finansowych, o czym pisaliśmy wyżej; w praktyce jednak Senat odegrywa w życiu politycznym kraju rolę znacznie mniejszą, niż Izba posłów.

Podkreślę wreszcie, że senatorowie pełnią także niektóre funkcje sądowe. Według artykułu IX ustawy z dn. 24 lutego 1875 r. Izba wyższa konstytuuje się, jako wysoka instytucja sprawiedliwości, gdy idzie: 1) o wypadek oskarżenia prezydenta Rzeczypospolitej o zdradę stanu albo inne przekroczenie prawa zwykłego; postawić prezydenta w stan oskarżenia może jedynie Izba posłów; 2) o wypadek oskarżenia ministrów o przestępstwa, związane z ich działalnością urzędową; oskarża również Izba posłów; 3) o wypadek oskarżenia urzędnika lub osoby prywatnej o zbrodnię przeciwko bezpieczeństwu państwa. Senat konstytuuje się w charakterze ciała sądowego na podstawie dekretu prezydenta Rzeczypospolitej ²⁾, za wyjątkiem, naturalnie, wypadku pierwszego.

¹⁾ Prof. Duguit (ibidem, str. 1073) ogranicza się do oświadczenia, że postępowanie Ferry'ego i Bourgeois było niekonstytucyjne; zapewne, ale niezależnie od tego fakt pozostał faktem. W. Wilson sądzi (Gosudarstwo, tłum. z ang., Moskwa, 1905), że prawo usuwania ministrów stało się już prerogatywą wyłącznie Izby posłów.

²⁾ Por. L. Duguit, ibidem, str. 945, § 132, Sénat-haute cour de justice. Por. także A. Lebon, ibidem, str. 127, 394 i nast.

III. Izby wyższe w innych państwach współczesnych.

Szwajcaria.

W Rzeczypospolitej szwajcarskiej, związku, złożonym z dwudziestu dwóch samodzielnych kantonów zwierzchniczych, obowiązuje dzisiaj ustawa konstytucyjna z dn. 29 maja 1874 r.

Władza prawodawcza, poza sprawami, które rozstrzyga referendum ludowe, spoczywa w rękach Zgromadzenia związkowego, podzielonego na dwie izby: Radę narodową i Radę kantonów.

Pierwsza reprezentuje całość społeczeństwa szwajcarskiego, jako takiego; należą do niej przedstawiciele, wybrani przez powszechne, równe, tajne i bezpośrednie głosowanie w stosunku jednego posła na każde dwadzieścia tysięcy mieszkańców.

Rada kantonów, przeciwnie, wyraża interesy i potrzeby kantonów poszczególnych. Członkami jej są deputowani w liczbie czterdziestu czterech od pojedynczego kantonu z osobna i w ilości równej, a więc po dwóch od każdego. Niektóre kantony, naprzykład Uri, Unterwalden, powołują swych zastępców na przeciąg jednego roku w drodze bezpośredniego głosowania ludu, gdzieindziej znowu dokonywują wyborów miejscowe ciała prawodaw-

cze, i wówczas mandat trwa czas dłuższy¹⁾. Uczestnicy Rady kantonów nie mogą być jednocześnie członkami Rady narodowej ani też związkowej instytucji wykonawczej — Rady związkowej. Pobierają oni wynagrodzenie od mocodawców.

Kompetencja parlamentu szwajcarskiego obejmuje sprawy prawodawstwa ogólnego Rzeczypospolitej, jej polityki zagranicznej, wojny i pokoju, utrzymania instytucji związkowych, rewizji konstytucji i t. p. Obie izby w zakresie tym są równouprawnione; projekt prawa staje się o tyle normą obowiązującą, o ile uzyska zgodę całego Zgromadzenia związkowego. W razie sporu o kompetencję lub, gdy idzie o wykonanie prawa łaski, zarządza się posiedzenie wspólne Rady narodowej i Rady kantonów, na którym uchwały zapadają większością głosów.

Włochy.

Początek wszelkich zasad obecnej konstytucji włoskiej datuje się od r. 1848, kiedy to w dobie „wiosny ludów“ król Sardynji Karol-Albert wydał w dn. 8 lutego zapowiedź zmiany sposobu rządzenia („proclame costituzionale“), w dn. zaś 4 marca — nową ustawę państwową.

Następnie, w miarę tego, jak władza monarchów Sardynji ogarniała coraz większą część Włoch, konstytucja sardyńska zaczynała obowiązywać stopniowo na całym półwyspie. W r. 1860 nastąpiło przyłączenie na mocy plebiscytu Toskany, Emilji, Neapolu, Sycylii, Umbrji, w r. 1866 — Wenecji, Mantui, w r. 1870 wreszcie stolicy dawnego państwa kościelnego — Rzymu²⁾.

Twórcy Włoch zjednoczonych wprowadzili do kraju swego system dwuizbowy. Artykuł trzeci praw konstytucji

1) „Teksty konstytucji typowych państw europejskich“ w opracowaniu J. Langego, Warszawa, r. 1905, str. 74 i nast.

2) Por. P. Orsi: Włochy nowoczesne, tłum. St. Posnera, Warszawa.

tueyjnych stwierdza, że król dzieli władzę prawodawczą z Izłą poselską i z Senatem, którego budowie wewnętrznej i kompetencjom poświęcone są artykuły 33—38.

Senat składa się z nieograniczonej liczby osób, mianowanych dożywotnio przez króla; nominacji wszakże podlegać mogą tylko pewne określone kategorie dostojników i działaczy. Przywilej ten mianowicie przysługuje: 1) arcybiskupom i biskupom, 2) prezydentowi Izby poselskiej, 3) wszystkim wogóle posłom, pełniącym funkcje w ciągu trzech sesji parlamentarnych albo w ciągu lat sześciu, 4) ministrom, 5) ministrom-sekretarzom stanu, 6) ambasadorom, 7) ambasadorom nadzwyczajnym po ukończeniu trzech lat służby, 8) pierwszym prezydentom i prezydentom sądu kasacyjnego i izby rachunkowej, 9) pierwszym prezydentom sądów apelacyjnych, 10) adwokatowi jeneralnemu przy izbie kasacyjnej i prokuratorowi jeneralnemu po pięcioletnim urzędowaniu, 11) prezydentom izb sądu apelacyjnego po trzyletnim urzędowaniu, 12) radcom izb kasacyjnych i rachunkowej po pięcioletnim urzędowaniu, 13) adwokatom jeneralnym i prokuratorom jeneralnym przy sądach apelacyjnych po pięcioletnim urzędowaniu, 14) jenerałom armji i floty; jenerałom-majorom jednakże i kontradmirałom dopiero po pięciu latach służby, 15) radcom stanu po pięcioletnim urzędowaniu, 16) członkom rad prowincjonalnych, skoro zostaną oni trzykrotnie wybrani na przewodniczących, 17) prefektom po siedmioletnim urzędowaniu, 18) członkom królewskiej Akademji nauk po siedmiu latach od dnia uzyskania nominacji, 19) członkom zwyczajnym Rady wyższej oświecenia publicznego po siedmioletnim urzędowaniu, 20) wszystkim, którzy dzięki zasługom wybitnym przynoszą zaszczyt ojczyźnie, 21) osobom, płacącym w ciągu przynajmniej trzech lat 3.000 lirów podatku bezpośredniego od majątków albo przedsiębiorstw przemysłowych ¹⁾. Z poś-

¹⁾ Artykuł 33 konstytucji; por. „Sowremiennyja konstituciji, Sbornik pod riedakciej W. Gessena i B. Nolde, t. I, Pet., 1905, str. 262 i nast.

ród więc owych dwudziestu jeden kategorii król powołuje, według swego uznania, senatorów.

Pozatym do szeregu uczestników włoskiego zgromadzenia wyższego należą de iure książęta krwi królewskiej po dojrzeniu do pełnoletności; głosować mogą wszakże dopiero od dwudziestego piątego roku życia¹⁾. Prezydenta i wice-prezydenta Senatu mianuje król.

Sprawa reformy Izby wyższej w kierunku obieralności senatorów bywała już poruszana i w publicystyce włoskiej i wogóle w życiu politycznym²⁾; narazie wszakże odpowiednie wysiłki i zamierzenia pozostały bez skutku praktycznego.

Obie izby mają prawa i przywileje równe. W zakresie finansowym jedynie wszelkie wnioski i projekty muszą z początku przejść przez Izbę posłów, a dopiero później uzyskują zatwierdzenie Senatu.

Na zasadzie dekretu królewskiego senatorowie pełnią funkcje sprawiedliwości publicznej; dostojne zgromadzenie występuje w tym wypadku w roli Sądu najwyższego, który bada oskarżenie o zdradę stanu, o zbrodnie, wymierzone przeciwko bezpieczeństwu państwa, także sprawy ministrów, oskarżonych przez Izbę poselską. Gdyby Senat, zwołany dla celów sądowych, powziął jakąś decyzję z dziedziny innej, postanowienie takie nie byłoby dla nikogo obowiązujące (artykuł 36 konstytucji).

Austrja.

Na skutek wojen nieszczęśliwych z Włochami (w r. 1859) i z Prusami (w r. 1866) wkroczyła monarchja austriacka na drogę rozwoju konstytucyjnego.

Władzę prawodawczą piastuje obecnie, obok cesarza, Rada państwa (Reichsrat), podzielona na Izbę poselską

1) Artykuł 34, „Sowr. konstit.“, ibidem.

2) Por. Handbuch der Politik, art. A. Mendelssohn-Bartholdy'ego.

z wyborów, od czasu reformy r. 1905 powszechnych, oraz Izbę panów.

Do składu tej ostatniej wchodzi następujące kategorie osób: 1) pełnoletni książęta domu cesarskiego, 2) arcybiskupi i biskupi, posiadający tytuł książęcy, 3) przedstawiciele pełnoletni wybitnych arystokratycznych rodów krajowych, posiadających wielkie dobra ziemskie; godność członka Izby panów jest w tym wypadku dziedziczna, ale bez ustalonego porządku dziedziczności; cesarz rozstrzyga, kto z danego rodu ma należeć do Izby, 4) wreszcie dożywotnio różni wybitni działacze państwowi i kościelni, artyści i uczeni, wszyscy według uznania cesarza¹⁾.

Ogólna liczba uczestników Izby panów pozostaje nieograniczoną; członków dożywotnich zaś nie może być mniej, niż stu pięćdziesięciu, ani też więcej, niż stu siedemdziesięciu.

Godność dziedziczna i dożywotnia nie przeszkadza „panom Austrii“ kandydować do Izby poselskiej, w razie wyboru wszakże prawa, wynikające z należenia do zgromadzenia wyższego, zostają zawieszane.

Wszelkie wnioski prawodawcze, czy to zgłaszane przez rząd, czy też przez posłów albo panów, muszą uzyskać zgodę obu izb Rady państwa. Jeżeli w zakresie praw finansowych lub projektów, dotyczących kontyngentu rekruta, znajdzie różnica zdań co do jakiejś pozycji budżetowej, wysokości kontyngentu i t. p., — obowiązuje ta cyfra z pośród dwóch projektowanych, która jest niższą²⁾.

Posiedzenia izb odbywają się osobno, ale w tym samym okresie czasu. Zebrania wspólne, w jednym pomieszczeniu, mają miejsce bardzo rzadko, naprzykład, gdy cesarz otwiera uroczystie całą Radę państwa. Nie-

¹⁾ J. Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht, Tübingen, 1909, str. 145 i nast.; Zwiedziew: Austrija; t. I wydawnictwa „Ustrój państw w Europie Zach.“, str. 65—67.

²⁾ Ulbrich, ibidem, str. 146.

porozumienia bywają niekiedy załatwiane przez specjalne komisje pojednawcze.

Izba wyższa może, podobnie jak niższa, oskarżać ministrów przed państwową Izbą sądową (Staatsgerichtshof) o przestępstwa w rodzaju zdrady stanu, przekroczenia władzy i t. p.¹⁾. Odpowiedzialności parlamentarnej rządu za działalność polityczną w Austrii niema, chociaż ministerjum często ustępuje, skoro zabraknie mu poparcia większości, zwłaszcza Izby posłów.

Węgry.

Madziarska Izba magnatów należy do najstarszych instytucji reprezentacyjnych w Europie. Uczeni węgierscy²⁾ widzą jej początek w zgromadzeniach wojowników wybitnych za epoki plemiennej. Po ustanowieniu władzy królewskiej (w końcu X stulecia) i po szeregu walk dynastycznych i wewnętrznych, Andrzej II ogłosił w r. 1222 „Złotą Bullę“, pierwowzór konstytucji węgierskiej na podobieństwo Wielkiej Karty Swobód. „Bulla“ uznawała prawo narodu do obrony przeciwko tyranji władców i zapoczątkowała rozwój normalny przedstawicielstwa interesów społecznych w postaci „Wielkiego zgromadzenia państwowego“, w którym rychło dały się zauważyć różnice stanowe. Brali w nim udział bowiem nie tylko pralaci, baronowie i szlachta, ale niekiedy również mieszczanie.

Od panowania Andrzeja III (1290—1301) łańcuch posiedzeń ciała prawodawczego ciągnie się już bez przerwy, w późniejszej zaś jego ewolucji można wyszczególnić trzy etapy kolejne: 1) za dynastji Andegaweńskiej ustalili się zwyczaj, że na zgromadzenia państwowe przybywali,

¹⁾ Ulbrich, ibidem, str. 151 i nast.

²⁾ Por. pogląd Henryka Marczali, *Ungarische Verfassungsrecht*, Tübingen, 1911, str. 78, wydawnictwo „Das öffentliche Recht der Gegenwart“.

obok dostojników, zapraszanych imiennie, także przedstawiciele wybrani, 2) niebawem członkowie Rady królewskiej oraz baronowie jęli zasiadać osobno, i tą drogą narodziła się Izba wyższa, 3) szlachta drobna przestała odbierać zaproszenia imienne, wysyłając coraz liczniej przedstawicieli; ci ostatni utworzyli z biegiem czasu Izbę niższą¹⁾, 4) w r. 1848 wreszcie nastąpiło uzyskanie prawa reprezentacji przez szersze koła ludności.

Jak widzimy zatem, Izba magnatów na Węgrzech powstała w sposób podobny do zgromadzenia parów angielskich. Z jednej strony wyrosła dosyć głęboka przepaść pomiędzy arystokracją rodową a szlachtą mniej zamożną, z drugiej zaś — duchowieństwo nie zdobyło się na zorganizowanie własnego ciała reprezentacyjnego.

W chwili obecnej dwuizbowy parlament węgierski nosi nazwę urzędową Rady państwa. Izba magnatów uzyskała pierwszą organizację wewnętrzną jeszcze w r. 1608. W stuleciach XVII i XVIII zwiększono liczbę jej uczestników duchownych, przyznając prawo głosu nie tylko biskupom djecezjalnym, ale także sufraganom oraz biskupom *in partibus infidelium*. W r. 1790 powołano biskupów wyznania grecko-unickiego, w r. 1792 — dyzunickiego. Jednocześnie wzrastał liczbowo również żywiół świecki. W miarę wymierania rodów książęcych i hrabiowskich zapraszano do wysokiej Izby członków gałęzi bocznych, niezamożnych, nie wymagając od nich nawet żadnej posiadłości ziemskiej. Rozpowszechniło się przekupstwo, „pięcioguldenowi magnaci“ byli narzędziem posłusznym w rękach rządu i dworskich intryg. Cała instytucja stała się ostoją wstecznictwa i zatracala wszelki wpływ w społeczeństwie²⁾.

To też rewolucja 1848 r. postawiła na porządku dziennym sprawę reformy radykalnej Izby magnatów³⁾;

1) Por. Marczali, *ibidem*. str. 78.

2) Por. Marczali, *ibidem*, str. 82.

3) Mowa Kossuth'a z dn. 3 marca 1848 r.

późniejsza reakcja wszakże narazie przeszkodziła planom odpowiednim.

Dopiero od r. 1867 zaczęto omawiać i w prasie, i w parlamencie, i na zebraniach publicznych zgłaszane projekty „naprawy“. Deak pragnął, by zaliczono do szeregu uczestników zgromadzenia wyższego przedstawicieli wyznania protestanckiego i mojżeszowego. Ministrowi Kolomanowi Tiszy szło głównie o usunięcie zdemoralizowanych „magnatów pięcioguldenowych“ i o zapewnienie rządowi wpływów poprzednich. Wypowiadał się więc za wysokim cenzusem majątkowym oraz za wprowadzeniem godności stu pięćdziesięciu „magnatów“, mianowanych przez króla. To ostatnie znowu wywołało protest ze strony opozycji, która chciała uczynić z Izby wyższej przedstawicielstwo komitatów prowincjonalnych.

W rezultacie osiągnięto kompromis, którego owocem jest dzisiejsza budowa zgromadzenia wyższego Węgier.

Składa się ono: 1) z książąt pełnoletnich domu królewskiego, 2) z pełnoletnich członków rodów hrabiowskich i rycerskich, piastujących godność swą na zasadzie dziedziczości, o ile posiadają oni w granicach państwa dobra ziemskie, i opłacających przynajmniej 3.000 florinów bezpośredniego podatku gruntowego rocznie, 3) z członków z urzędu, należących do Izby w okresie trwania urzędu; są to: baronowie państwa (królewscy urzędnicy dworscy i dostojnicy o nazwach tradycyjnych), dwaj dostojnicy, strzegący korony królewskiej, gubernator Fiume, prezydent i wiceprezydent Kurji, prezydent Izby królewskiej i prezydent rządowej Izby sądowej, 4) z prałatów Kościoła rzymsko-katolickiego obrządku łacińskiego i greckiego, prałatów Kościoła wschodnio-greckiego (patriarcha serbski, metropolita rumuński i biskupi djecezjalni), wyższych duchownych wyznań ewangelicko-reformowanego i augsburskiego po trzech od każdego, trzech nadkuratorów Kościoła ewangelicko-reformowanego, nadinspektora i dwóch najstarszych inspektorów okręgowych Kościoła augsburskiego, wreszcie z najstarszego prezydenta Kościoła zjednoczonego (biskupa albo nadkuratora), 5) z mia-

nowanych dożywotnio przez króla osób wybitnych i zasłużonych; nie może ich być więcej, niż pięćdziesięciu ¹⁾. Prawo konstytucyjne wymaga od członków Izby magnatów znajomości dokładnej języka węgierskiego.

Zasadą organizacji parlamentu madziarów jest podobnie, jak w większości państw innych, równouprawnienie izb obu. W praktyce wszakże magnaci dosyć rzadko występują przeciwko inicjatywie i zdaniu posłów; zwłaszcza w dziedzinie spraw finansowo-budżetowych powstrzymali się oni zupełnie od wywierania swego wpływu ²⁾. W dodatku żaden rząd nie może się oprzeć nieufności Izby poselskiej; przeciwnie zaś, głosowanie zgromadzenia wyższego nie pociąga zazwyczaj konsekwencji w postaci dymisji ministerjum ³⁾.

W okresie z przed r. 1848 obie izby stosunkowo często odbywały posiedzenia wspólne; obecnie mają one miejsce dla obioru strażników korony, wysłuchania przysięgi królewskiej na konstytucję, dla uczestnictwa wreszcie w akcie koronacji, dla obioru delegacji do króla.

Zagadnienie, jakie stanowiska i urzędy nie mogą być łączone z godnością członka Izby magnatów, nie zostało dotychczas rozwiązane.

Dodamy na zakończenie, że w razie oskarżenia ministrów przez Izbę poselską magnaci wybierają ze swego grona Trybunał sądowy, który bada sprawę i wydaje wyrok.

Państwa Bałkańskie.

Współczesna konstytucja *Serbji*, ogłoszona po zabójstwie króla Aleksandra w r. 1903, stoi na gruncie jednoizbowego przedstawicielstwa narodowego. Podobnie sformułowaną była konstytucja pierwsza z r. 1888. W r. 1901

¹⁾ Marczali, ibidem, str. 82 i nast. § 31.

²⁾ Marczali, ibidem, str. 84.

³⁾ Marczali, ibidem, str. 84, § 32.

jednakże król Aleksander dokonał zamachu stanu i ogłosił ustawę nową, dzielącą ciało prawodawcze na zgromadzenie posłów i Senat. Reforma przetrwała zaledwie dwa lata. Możliwy byłoby uważać do pewnego stopnia za skarykaturowaną Izbę wyższą instytucję serbskiej Rady państwa (artykuły 140 — 145 ustawy konstytucyjnej), która przygotowuje z polecenia rządu projekty praw i rozporządzeń administracyjnych oraz wypowiada swą opinię o wnioskach, zgłoszonych w Skupczynie (reprezentacji narodowej). W każdym razie o normalnym ustroju dwuizbowym parlamentu serbskiego niema mowy ¹⁾.

Królestwo Bułgarskie posiada również tylko jedną izbę prawodawczą, której organizację formułuje konstytucja z r. 1879, zmieniona i poprawiona w r. 1893 ²⁾.

W *Rumunji*, przeciwnie, istnieje obok izby poselskiej Senat, wybierany za pomocą specjalnej, mocno zagnatowanej procedury wyborczej.

W poszczególnych okręgach mianowicie powstają dwa kolegia wyborcze. Pierwsze składa się: 1) ze wszystkich, posiadających przynajmniej dwa tysiące franków dochodu rocznego od ruchomości albo nieruchomości, 2) z byłych i obecnych prezydentów i wiceprezydentów obu izb prawodawczych, 3) z byłych i obecnych ministrów i ambasadorów państwa, 4) z senatorów i posłów, pełniących swoje funkcje przynajmniej w ciągu dwóch sesji parlamentarnych, 5) z generałów i pułkowników oraz osób, posiadających rangi odpowiednie, 6) z byłych i obecnych przewodniczących, członków i prokuratorów jeneralnych sądów apelacyjnych, z przewodniczących, członków i prokuratorów sądu kasacyjnego, 7) z członków rumuńskiej Akademii nauk, 8) z osób, obdarzonych doktorskim stopniem naukowym, i licencjantów, pracujących w swoim zawodzie od lat przynajmniej sześciu.

¹⁾ Por. „Sowriemiennija konstituciji“, str. 485 i nast.

²⁾ „Sowriemiennija konstituciji“, str. 141 i nast.

Kolegium drugie obejmuje: 1) wszystkich, głosujących bezpośrednio podczas wyborów w gminach miejskich i wiejskich, o ile posiadają oni od 800 do 2.000 franków dochodu rocznego od nieruchomości, 2) kupców i właścicieli przedsiębiorstw, opłacających patenty pierwszej i drugiej klasy, 3) doktorów i licencjantów nauk, praw, literatury i filozofji, 4) sędziów po sześcioletnim urzędowaniu, 5) inżynierów dyplomowanych, architektów, farmaceutów i lekarzy weterynarii, 6) nauczycieli szkół miejskich i szkół średnich, uznanych przez rząd, 7) osoby, odbierające przynajmniej tysiąc franków pensji rocznej od państwa.

Kolegium pierwsze wybiera po dwóch senatorów od każdego okręgu, kolegium drugie w zasadzie po jednym z wyjątkiem miast większych, które dysponują kilkoma mandatami. Pozatym powołują po jednym senatorze profesorowie uniwersytetów w Jassach i w Bukareszcie ¹⁾.

Bierne prawo wyborcze zależne jest od warunków, którym kandydat winien odpowiadać; idzie tu w pierwszym rzędzie o przynależność do państwowości rumuńskiej, korzystanie z pełni praw obywatelskich i politycznych, stałe zamieszkiwanie Rumunii, wreszcie o posiadanie dochodu rocznego w kwocie 9.400 franków. Cenzus ów nie obowiązuje: 1) byłych prezydentów i wiceprezydentów obu izb parlamentu, 2) byłych posłów i senatorów, pełniących swoje funkcje w ciągu dwóch sesji prawodawczych, 3) generałów i rangi odpowiednie w dziedzinach innych służby państwowej, 4) pułkowników dymisjowanych, 5) byłych i obecnych ministrów i ambasadorów, 6) członków sądów po trzyletnim urzędowaniu, prezydentów sądów i prokuratorów jeneralnych po rocznym urzędowaniu, 7) członków i prokuratorów sądu kasacyjnego, 8) doktorów i licencjantów po upływie lat sześciu od chwili uzyskania stopnia naukowego, 9) członków Akademii nauk.

¹⁾ „Sowriemiennyja konstituciji“, konst. rum., art. 67—73, str. 421 i nast.

W posiedzeniach Senatu bierze udział także następca tronu po ukończeniu lat osiemnastu, głosuje zaś — po dwudziestu pięciu. Członkami z urzędu są najwyżsi dostojnicy kościelni (metropolici i biskupi). Rumuńskie tedy zgromadzenie wyższe reprezentuje sfery zamożniejsze, wysokie rangi urzędników cywilnych i wojskowych oraz inteligencję zawodową.

Łączenia godności członka ciał prawodawczych z jakimkolwiek państwowym urzędem płatnym — konstytucja zabrania.

Grecja zmieniła już parokrotnie od chwili odbudowania niepodległości swoją konstytucję. W okresie tworzenia się młodego państwa w trzecim lat dziesiątku stulecia ubiegłego funkcjonował przez czas niejaki, obok Zgromadzenia narodowego z wyborów, Senat w roli instytucji doradczej, powoływanej przez naczelnika władzy wykonawczej. Następnie, po upadku samowładztwa króla Ottona, ustawa z r. 1844 zaprowadziła w królestwie greckim system dwuizbowy. Ciało prawodawcze zostało podzielone na Izbę poselską oraz Senat, mianowany dożywotnio z ramienia królewskiego. Gdy wreszcie nastąpił zamach stanu z dn. 10 października 1862 r., konstytucja nowa stanęła ostatecznie na gruncie jednoizbowości¹⁾.

W *Czarnogórze* od 6 grudnia r. 1905 panuje również ustrój konstytucyjny. Władzę prawodawczą piastuje król wspólnie z przedstawicielstwem narodowym (skupczyną), zbudowanym o tyle oryginalnie, że należą do niego i osoby mianowane przez monarchę²⁾.

Rosja i Finlandja.

„Październikowa“ konstytucja *państwa rosyjskiego* została obecnie zawieszoną wskutek zwycięstwa rewolucji,

1) Por. N. N. Saripolos: *Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland*, Tübingen, 1909, str. 1 i nast. Część historyczna.

2) A. L. Pogodin: „*Sławianskij mir*“, Moskwa, 1915, str. 373 i nast.

i o wznowieniu jej narazie niema mowy. To też zatrzymamy się jeno pokrótce nad charakterystyką Rady państwa, odegrywającej od r. 1905 w zakresie swojej działalności prawodawczej rolę zgromadzenia wyższego; pozostawimy zaś zupełnie na uboczu t. zw. departamenty i komisje specjalne (osobyja prisutstwa), instytucje administracyjne.

Do składu Rady państwa wchodzili członkowie mianowani i członkowie z wyboru. Pierwszych powoływał rozkaz cesarski w liczbie dowolnej, ale nie przekraczającej ilości ogólnej wybranych. Według brzmienia prawa ¹⁾ członkowie mianowani mogli być odwołani jedynie na własne żądanie ²⁾, w praktyce wszakże rząd nierzadko ich usuwał, kierując się względami polityki bieżącej.

Przedstawiciele z wyboru miały w rosyjskiej Izbie wyższej tylko pewne określone grupy społeczne, a mianowicie: 1) sześciu deputowanych obdarzało mandatem duchowieństwo prawosławne, trzech—zakonne i trzech—pozostałe, 2) liczbę znaczną wybierały gubernjalne zgromadzenia ziemskie w stosunku jednego reprezentanta od każdego zgromadzenia, przytym kandydaci musieli odpowiadać wymaganiom cenzusu majątkowego i innym; w gubernjach, które nie posiadały samorządu ziemskiego (Królestwo Polskie, Litwa, Kraj nadbaltycki, okręg wojska dońskiego), odbywały się ad hoc zwoływane zjazdy, złożone z większej własności rolnej, 3) towarzystwa szlacheckie powoływały w każdej gubernji i w każdym okręgu po dwóch wyborców, którzy na zjeździe w Petersburgu wybierali z pośród siebie osiemnastu członków Rady państwa; bierne prawo wyborcze nie odbiegało w tym wypadku od czynnego, 4) Akademia nauk i uniwersytety również drogą wyborów pośrednich dwustopniowych dawały mandat sześciu przedstawicielom, 5) wreszcie sześciu

¹⁾ Artykuł IX ustawy Rady państwa.

²⁾ Por. opinię prof. Łazarewskiego: „Russkoje gosudarstwiennoje prawo“, Petersburg, 1913, str. 427 i nast.

reprezentantów przemysłu i sześcioro — handlu powoływali wyborcy z ramienia zawodowych i stanowych towarzystw oraz instytucji przemysłowych i handlowych, 6) dwóch reprezentantów miał prawo posiadać sejm finlandski¹⁾.

Kompetencje Rady państwa, jako parlamentarnej Izby wyższej, formalnie były tożsame z kompetencjami Izby niższej, Dumy państwowej; faktycznie ta ostatnia wywierała wpływ mniejszy²⁾.

Owa budowa Rady państwa wywoływała już przed wojną ostre sprzeczki ze strony różnych kół społeczeństwa rosyjskiego. Nie mówiąc już o stanowczo negatywnym poglądzie stronnictw socjalistycznych, wymienimy ocenę, jaką dał Radzie na posiedzeniu I Dumy państwowej w dn. 2 maja 1906 r. poseł Rodiczew³⁾, zwłaszcza zaś krytykę, wygłoszoną w dn. 4 maja przez Kotlarewskiego, który obstawał w zasadzie za potrzebą Izby wyższej, ale jednocześnie stwierdzał, że „Rada państwa, o ile idzie o jej skład osobisty, ustanowiony na mocy prawa, zawiera wszystkie cechy, właściwe najgorszym izbom wyższym Europy zachodniej...“⁴⁾. W III Dumie wódz stronnictwa konstytucyjno-demokratycznego, Milukow, zabierając głos z okazji projektu wprowadzenia pewnych zmian drugorzędnych do prawa wyborczego, dotyczącego Rady państwa, charakteryzował samą instytucję, jako nieudaną próbę przeniesienia na grunt rosyjski tego, co stanowi przeżytek gdzieindziej⁵⁾.

Senat finlandski jest instytucją administracyjno-sądową, nie zaś prawodawczą; przewrót rewolucyjny i tu wprowadził duże zmiany⁶⁾.

¹⁾ Prawo z 17 czerwca 1910 r.

²⁾ Łazarewskij, ibidem, str. 424 i nast. o budowie Rady państwa.

³⁾ Por. Gosudarstwiennaja Duma, Stienograficzeskije otczoty, 1906 r. t. I, Petersburg, 1906, str. 77 i nast.

⁴⁾ Por. Gos. Duma, ibidem, str. 165 i nast.

⁵⁾ Por. Gosudarstwiennaja Duma, Stien. otczoty, 1909 r., część II, Petersburg, 1909, str. 3082 i nast.

⁶⁾ O ustroju przedrewolucyjnym Finlandji por. Korkunow: „Ruskoje Gosud. Prawo, Pet., 1901, t. II, str. 191.

Szwecja.

Początki dzisiejszej konstytucji szweckiej datują się od pierwszej połowy stulecia ubiegłego, kiedy po zdetronizowaniu Gustawa IV rządy objął Karol XIII i wyraził swą zgodę na podstawy ustroju nowego, opracowane przez przedstawicielstwo czterech stanów państwa.

W r. 1866 zniesiono budowę stanową, i od tej chwili Szwecja wkroczyła nieodwołalnie na drogę nowożytnego rozwoju konstytucyjnego. W okresie następnym poddawano kilkakrotnie rewizji różne artykuły ustawy i ostatecznie ustalono tekst obecny.

Parlament szweccki składa się z dwóch zgromadzeń: Izby pierwszej (wyższej) oraz Izby drugiej (niższej). Obie dwie posiadają prawa, przywileje i kompetencje zupełnie równe i są ze sobą związane ściślej, niż w państwach innych. Posiedzenia ich mogą się odbywać tylko w tym samym czasie; obie izby wyłaniają komisje wspólne: konstytucyjną, finansową, subsydjów, bankową i prawodawczą. Do komisji wchodzi w połowie członkowie Izby pierwszej, w połowie zaś — drugiej. W razie nieporozumień, albo zatargów w sprawach finansowych, bankowych i t. p. następuje głosowanie w każdej izbie z osobna, i ta opinia bywa uważana za obowiązującą, do której się przyłączy większość ogólnej liczby członków całego parlamentu (Riksdagu) ¹⁾.

Izba pierwsza, podobnie, jak druga, powstaje z wyborów, ale zorganizowanych w sposób specjalny. Uczestników jej w ilości stu pięćdziesięciu obdarzają mandatem rady prowincjonalne i rady municypalne, które nie należą do prowincjonalnych, na przeciąg lat dziewięciu. Okręgi powołują przedstawicieli w ilości proporcjonalnej do ogólnej liczby ludności okręgu.

Bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim mężczyznom - obywatelom Szwecji, mającym przynajmniej

¹⁾ „Sowriemiennyja konstituciji“, ibidem, str. 577 i nast.

trzydzieści pięć lat wieku, władającym od lat trzech majątkiem nieruchomym o wartości 80.000 riksdalerów, albo też płacącym 4.000 riksdalerów podatku rocznego od kapitału czy płacy zarobkowej.

W razie utracenia cenzusu mandat przedstawicielski staje się nieważnym.

Warunki negatywne, jakim odpowiadać winni kandydaci do godności członka Izby pierwszej, brzmią, jak następuje: 1) osoby, pozostające pod opieką, wybierane być nie mogą, 2) również osoby, co do których ogłoszono upadłość majątkową, dalej, pozostające pod śledztwem za przestępstwo kryminalne, pozbawione praw obywatelskich, uznane za niegodne występowania w sądzie w roli obrońców, osoby, przekonane o przekupstwo wyborcze, albo wogóle gwałcące wolność wyborów¹⁾.

Gdy mandat członka Izby pierwszej z jakiegoś okręgu zawakuje, odbywają się natychmiast wybory ponowne, i przedstawiciel, powołany wolą większości, piastuje swój mandat przez lat dziewięć niezależnie od tego, jak prędko nastąpią wybory powszechne do Riksdagu.

Na jesieni r. 1917 rozpoczął się w Szwecji silny ruch, kierowany przez stronnictwo socjalistyczne i radykalne skrzydło liberalnego, na rzecz wprowadzenia systemu jednoizbowego.

Norwegja.

Parlament Norwegji (Storting) należy do rzędu tych przedstawicielstw narodowych, co do których istnieje wątpliwość, czy są one zbudowane według systemu dwuizbowego, czy też jednoizbowego²⁾.

1) Por. artykuły 6—12 Ustawy o Riksdagu.

2) Dr. Bredo Morgenstjerne sądzi, na przykład (Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, Tübingen, 1911, str. 55 i nast.), że parlament norweski jest jednoizbowy; wielu uczonych innych wypowiada jednak pogląd przeciwny. Łazarewskij („Russk. Gosud. Prawo, str. 415) zalicza Norwegję do państw dwuizbowych.

Storthing powstaje z wyborów; czynne prawo wyborcze posiadają wszyscy obywatele państwa, którzy ukończyli lat dwadzieścia pięć i w przeciągu lat pięciu zamieszkiwali Norwegję ¹⁾. Głosować mogą także odpowiadające warunkom powyższym kobiety, o ile opłacają przynajmniej 400 kron w miastach większych i 300 kron w miastach mniejszych i na wsi podatku dochodowego na rzecz państwa albo gminy; to samo dotyczy kobiet, posiadających częściowo lub całkowicie majątek wspólny z mężem.

Prawo bierne przysługuje osobom, głosującym w danym okręgu wyborczym, jeżeli ukończyły one lat trzydzieści, w przeciągu lat dziesięciu bez przerwy zamieszkiwały państwo i nie zajmują pewnych urzędów publicznych ²⁾. Nie może być wybrany nikt, ukarany za przestępstwo kryminalne, ani też ktoś, kto korzysta z dobroczynności publicznej, co do kogo ogłoszono niepoczytalność albo upadłość majątkową, kto bez pozwolenia rządu przyjął urząd w jakimś mocarstwie obcym.

Liczba członków Storthingu od lat stu zwiększała się stale; podczas wyborów z r. 1907 powołano stu dwudziestu trzech posłów, przytym osmdziesięciu dwóch reprezentowało okręgi wiejskie, czterdziestu jeden zaś — miejskie.

Po otwarciu uroczystym posiedzeń parlamentu, jako zgromadzenia jednolitego wewnątrznie, następuje podział na dwa ciała odrębne: Odelsting i Lagthing. Ten ostatni składa się z czwartej części członków całego Storthingu i powstaje na zasadzie wyboru, dokonanego przez samo ciało prawodawcze. Większość komisji i komitetów jest wspólna, sprawy konstytucyjne, finansowe, budżetowe, sprawy, dotyczące organizacji służby państwowej, szkół wojskowych, załatwiane bywają na zgromadzeniach również wspólnych. W zakresie działalności ściśle prawodawczej, w razie nieporozumień pomiędzy Odelsthin-

¹⁾ Artykuł 50 praw zasadniczych.

²⁾ Por. Morgenstierne, *ibidem*, str. 59 i nast.

giem a Lagthingiem rozstrzyga zdanie, za którym się wypowiedzą dwie trzecie ogółu członków Storthingu¹⁾.

Jak widzimy zatem, obydwa składniki, wchodzące do parlamentu norweskiego, pozostają ze sobą w związku bardzo ścisłym. Nie uprawnia to jednak do twierdzenia, że napotykamy tu formę swoistą organizacji jednoizbowej, widzieliśmy przecie i w państwach innych rozmaite sposoby, za których pomocą tworzone izby wyższe, a także przewagę znaczną zgromadzenia jednego nad drugim.

Różnice, jakie zachodzą w tym wypadku, są raczej ilościowe, niż jakościowe, i z tego względu obstawałbym przy poglądzie, że przedstawicielstwo narodowe Norwegii zalicza się do szeregu parlamentów dwuizbowych.

D a n j a.

Sejm duński (Reichstag) składa się z dwóch izb: Volsktingu, wybieranego przez wszystkich obywateli, którzy ukończyli lat trzydzieści, oraz Landstingu—zgromadzenia wyższego,

Liczba ogólna członków tego ostatniego wynosi sześćdziesiąt sześć, przytym król mianuje dwudziestu, siedmiu wybiera Kopenhaga, czterdziestu pięciu powołują duże okręgi wyborcze, obejmujące i miasta i wsie, jednego wyspa — Bornholm, jednego — ciało przedstawicielskie (Lagting) wysp Färöer.

Członkowie mianowani muszą posiadać całkowite bierne prawo wyborcze do Sejmu, nie wymaga się od nich jedynie stałego miejsca zamieszkania w jakimś okręgu określonym, ponieważ w myśl ustawy konstytucyjnej reprezentują oni faktycznie cały kraj. Uzyskać nominację może jednak tylko uczestnik obecny albo dawny ciał

¹⁾ Por. Morgenstierne, ibidem, str. 55 i 56.

przedstawicielskich państwa¹⁾. Mianowanie jest dożywotnie.

W Kopenhadze przed każdymi wyborami powstają specjalne zgromadzenia wyborcze, podzielone na dwie klasy; do pierwszej należą wszyscy, obdarzeni prawem głosowania do Volkstingu, do drugiej ci, którzy w ciągu roku poprzedniego pobierali 4.000 kron dochodu opodatkowanego. Klasa pierwsza powołuje wyborców w stosunku jednego na stu dwudziestu głosujących, klasa druga, niezależnie od swojej liczebności, tyluż, ilu pierwsza. Wyborcy dopiero tworzą kolegium, decydujące, kto ma zasiąść na ławach Landstingu.

W okręgach innych wybory są również dwustopniowe. Zgromadzenia wyborców składają się z: 1) pełnomocników osób, posiadających prawo głosowania w poszczególnych gminach wiejskich, 2) liczby odpowiedniej obywateli najwyższej opodatkowanych, składających głosy swoje bezpośrednio, 3) pełnomocników miast prowincjonalnych, powołanych w ten sam sposób, jak ogół wyborców kopenhaskich²⁾.

Członkowie Landstingu od wysp Färöer otrzymują mandat, jak wspominaliśmy, z rąk miejscowej instytucji reprezentacyjnej.

Konstytucja zobowiązuje wyborcę do przyjęcia bezwarunkowego wyboru, o ile nie zdoła on natychmiast uzasadnić przyczyn swego zrzeczenia się. Lista wyborców bezpośrednich, cenzusowych, bywa ustalana po dokonaniu oszacowania dochodów opodatkowanych, poczynając od najwyższych. Jednocześnie istnieją listy dodatkowe, uzupełniające na wypadek, gdyby ktoś z wyborców uznanych uprzedził zawczasu, że przybyć nie może³⁾.

1) Artykuł 39 praw zasadniczych Królestwa duńskiego. Por. C. Goos i H. Hansen: *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*, Tübingen, 1913, str. 69.

2) Artykuły 36, 37, 39 i 40 praw zasadniczych.

3) Por. Goos i Hansen, *ibidem*, str. 72 i nast.

Na wyspach Färöer i Bornholm kandydat na członka Landstingu winien uzyskać przynajmniej połowę głosów; gdzieindziej jest używany system proporcjonalny według metody André'go ¹⁾.

Kompetencje izb nie różnią się od siebie; każdy projekt prawa, każda uchwała winna uzyskać zgodę i Volkstingu i Landstingu. W zakresie wszakże finansowym, według brzmienia artykułu 48 praw zasadniczych, wszelkie wnioski rozpatruje przedewszystkim Izba niższa. Ta ostatnia posiada w dodatku przywilej wyłączny stawiania ministrów i osoby inne w stan oskarżenia, Landsting, natomiast, powołuje połowę członków Sądu państwa (artykuł 68 praw zasadniczych).

W razie zatargu pomiędzy izbami bywa wyłaniana specjalna komisja pojednawcza, której zadanie polega na doprowadzeniu do polubownego załatwienia sprawy.

W okolicznościach wyjątkowych, gdy idzie, na przykład, o porządek następstwa tronu, o fakt zgłaszania się kilku pretendentów do berła królewskiego i t. p. odbywają się posiedzenia wspólne Sejmu połączonego ²⁾.

Rzesza niemiecka.

Władza prawodawcza spoczywa w Cesarstwie niemieckim w rękach cesarza, Sejmu (Reichstagu) i Rady związkowej (Bundesratu).

¹⁾ Metoda André'go polega na tym, że każdy wyborca wypisuje na karcie tyle nazwisk, ilu się powołuje przedstawicieli; kto uzyskał liczbę głosów, jaką otrzymamy, dzieląc ogólną liczbę głosów złożonych przez liczbę przedstawicieli, mających być wybranymi — ten zdobywa mandat. Podczas obliczania głosów należy brać pod uwagę jedynie nazwisko, umieszczone na miejscu pierwszym. Jeżeli ów kandydat uzyska ilość głosów, dostateczną dla wyboru, w następnych kartach wyborczych bierze się pod uwagę nazwisko, umieszczone na miejscu drugim. Por. Geörg Mejer: Izbiratielnoje prawo, Moskwa, 1906, str. 173 i nast. Por. także Łazarewskij, ibidem, str. 455. Tamże krytyka metody André'go.

²⁾ Por. Goos i Hansen, ibidem, str. 87 i nast.

Do składu tej ostatniej należą przedstawiciele monarchów poszczególnych oraz senatów trzech wolnych miast. Każde państwo posiada określoną liczbę głosów, niezależnie od ilości obecnych istotnie na posiedzeniu zastępców. Prusom przyznano, mianowicie, głosów siedemnaście, Saksonji i Wirtembergowi — po cztery, Badenowi i Hessen — po trzy, Meklenburg-Schwerinowi i Brunswikowi — po dwa, pozostałym siedemnastu państwom — po jednym, Alzacji i Lotaryngji — trzy głosy. W sumie ogólnej istnieje w Radzie związkowej — sześćdziesiąt jeden mandatów.

Przewodniczy kanclerz Rzeszy, jako przedstawiciel Prus, gdyż cesarz, będąc czynnikiem, stojącym ponad częściami składowymi państwa, jest reprezentowany w charakterze króla pruskiego ¹⁾.

Kompetencje Rady związkowej sięgają przede wszystkim działalności prawodawczej, przytym opinja jej posiada znaczenie takie same, jak Sejmu. Jednocześnie stanowi ona organ władzy rządzącej, wydając rozporządzenia w zakresie spraw, obchodzących całą Rzeszę i wynikających z prawodawstwa ogólnego, pełni, wreszcie, funkcje wysokiej instytucji sądowej ²⁾.

Udział państw poszczególnych nie zależy od tego, czy dana kwestja interesuje któreś z nich bezpośrednio, czy też tylko pośrednio, z wyjątkiem wszakże wypadków, kiedy pewne zagadnienia w myśl konstytucji nie są wspólne dla wszystkich ziem Cesarstwa. Bawarja, na przykład, i Wirtemberg nie biorą udziału w obradach, dotyczących urządzeń poczty i telegrafu; Bawarja, Wirtemberg i Baden nie uczestniczą w decyzjach w sprawie podatku od piwa i t. p.

Członkowie Rady związkowej noszą nazwę „zastęp-

¹⁾ Podczas przesilenia kanclerskiego w październiku 1917 r. omawiano poważnie projekt oddzielenia urzędu kanclerza od prezostwa w pruskiej Radzie ministrów.

²⁾ Szczegóły u P. Labanda: *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tüb. 1912, str. 65 i nast.

ców“, „upelnomocnionych“ państw poszczególnych w osobie, jak wspominaliśmy, monarchów, jako czynników, piastujących wspólnie zwierzchnictwo państwowe Rzeszy. W tym swoim charakterze „upelnomocnionych“ członkowie Rady związkowej odbierają instrukcje i wskazania od rządów, mandat ich, słowem, jest imperatywny.

Dodajmy na zakończenie, że wszelkie próby zmiany ustawy konstytucyjnej Cesarstwa mogą być udaremnione, jeżeli czternaście głosów w Radzie wypowie się przeciwko nim ¹⁾. Projekty budżetów muszą przejść początkowo przez Radę związkową; dopiero po uzyskaniu jej zgody podlegają omawianiu i głosowaniu w Sejmie Rzeszy.

W nauce i publicystyce istnieją podobnie, jak w stosunku do Lagthingu Norwegji, wątpliwości, czy niemiecka Rada związkowa słusznie bywa zaliczana do rzędu Izb wyższych parlamentu. Idzie tu głównie nie o jej budowę, normalną w zasadzie dla państwa związkowego, ale o fakt imperatywności mandatów. Wątpliwości te rozstrzygniemy na innym miejscu.

P r u s y.

Historja walk konstytucyjnych w Prusach może być określoną, jako pasmo prób połączenia idei przedstawicielstwa narodowego z zasadą samowładztwa monarchy. W latach 1823—1824 ustanowiono prowincjonalne rady reprezentantów stanów; stanowiły one instytucję doradczą w sprawach prawodawstwa miejscowego, częściowo zaś i ogólnego. W r. 1847, w przededniu ruchu rewolucyjnego Fryderyk Wilhelm IV zwołał „Sejm (Landtag) zjednoczony“, złożony z przedstawicieli stanów prowincjonalnych, w r. 1848 zapoczątkowano organizację normalnego ciała prawodawczego, organizację, ukończoną i ogłoszoną w d. 31 stycznia 1850 r., uzupełnioną ostatecznie w r. 1854 (dekret z dn. 12 października).

¹⁾ Por. Laband, ibidem, str. 61—72.

Parlament pruski dzieli się na Izbę niższą oraz Izbę wyższą, Izbę panów. Do składu tej ostatniej należą: 1) książęta krwi królewskiej po dojściu do pełnoletności, 2) osoby, zasiadające z tytułu prawa dziedziczości (głowy rodów Hohenzollern-Gechingen i Hohenzollern-Sigmaringen, głowy starożytnych rodów rycerskich, książęta, hrabiowie i baronowie, powołani do kurji panów dawnego Sejmu zjednoczonego, wreszcie wszyscy ci, którym król udzielił godności członka dziedzicznego Izby panów), 3) osoby, zasiadające dożywotnio z nominacji królewskiej, 4) dożywotnio czterej główni urzędnicy ziemscy, 5) z wyborów dożywotnich delegaci kolegów kościelnych, uczestniczących w kurji panów dawnego Sejmu zjednoczonego, delegaci związków rycerskich, właściciele ziemskich, słowem arystokracji wiejskiej w stosunku jednego przedstawiciela od każdej prowincji, delegaci uniwersytetów i tych miast, które uzyskają z rąk króla przywilej odpowiedni.

Obie izby są równouprawnione ze zwykłym dla państw konstytucyjnych zastrzeżeniem, że wszelkie projekty finansowe i budżetowe muszą przejść początkowo przez zgromadzenie posłów, a dopiero później przez Izbę panów. Posiedzenia całego parlamentu odbywać się muszą w tym samym czasie.

Na zakończenie podkreślimy, że bierne prawo wyborcze do wyższej Izby Prus przysługuje osobom, które, oprócz zaliczania się do wymienionych kolegów i związków, odpowiadają dodatkowo pewnym warunkom specjalnym, a mianowicie ukończyły lat trzydzieści, zamieszkują stale królestwo pruskie, są poddanymi pruskimi, posiadają pełnię praw i nie należą do żadnej służby obcej¹⁾.

Inne państwa Rzeszy niemieckiej.

W Bawarii Izba wyższa, Rada państwa, składa się z: 1) pełnoletnich książąt krwi królewskiej, 2) urzęd-

¹⁾ „Sowriemiennija konstituciji“, str. 388 i nast.

ników koronnych państwa, 3) arcybiskupów Monachjum i Bambergu, 4) głów książęcych i hrabiowskich rodów, które należały ongi do rycerzy dawnego Cesarstwa i posiadają dziś jeszcze rodowe dobra ziemskie; są to członkowie dziedziczni, 5) biskupa i prezydenta nadkonsystorza protestanckiego, mianowanych dożywotnio przez króla, 6) mianowanych władzą królewską członków dziedzicznych i dożywotnich.

Uczestniczyć w Radzie państwa mogą tylko obywatele królestwa bawarskiego, o ile nie utracili praw politycznych i obywatelskich i osiągnęli pełnoletność. Kategorie osób, z pośród których monarcha powołuje według swego uznania członków dziedzicznych, zostały ograniczone przez ustawę konstytucyjną; muszą one być obywatelami Bawarii przynajmniej od lat sześciu, posiadać dziedziczną godność szlachecką i własność ziemską, określonej ściśle (od której się pobiera przynajmniej trzysta guldenów podatku gruntowego lub mieszkaniowego) wielkości.

Członków dożywotnich naznacza król z szeregu działaczy, uczonych i t. p. „zasłużonych wobec państwa“; liczba ich wszakże nie powinna przekraczać jednej trzeciej ilości ogólnej radców państwa dziedzicznych.

Władzę prawodawczą dzieli Rada państwa z Izbą poselską, z którą wspólnie tworzy Sejm (Landtag) bawarski. Obydwa zgromadzenia mają równe prawa i przywileje; wnioski finansowo-budżetowe muszą uzyskać najprzód zgodę Izby niższej, zanim przejdą pod obrady Rady państwa¹⁾.

Przedstawicielstwo narodowe *Saksonji* jest czymś pośrednim pomiędzy współczesnymi instytucjami konstytucyjnymi a średniowieczną reprezentacją stanową. Wiele rysów anachronicznych spotykamy także w organizacji Izby wyższej.

¹⁾ Por. dzieło M. v. Seydel'a: *Bayerisches Staatsrecht*, Tübingen, 1913, zwłaszcza str. 239—246, t. I.

Należą do niej: 1) pełnoletni książęta krwi królewskiej, 2) przedstawiciele dwóch kapituł protestanckich, ewangelicki duchowny nadworny, nadintendent Lipska, 3) dziekan kapituły św. Piotra w Budelinie, jako zastępca kościoła katolickiego, 4) właściciele dóbr szlacheckich Wildenfels, Kenigsbrück i Reibendorff, 5) dwaj przedstawiciele właścicieli kilku wymienionych w ustawie dóbr szenburskich, 6) reprezentanci, wybrani w liczbie dwunastu dożywotnio przez ogół właścicieli ziemskich — szlachciców, odpowiadających w dodatku pewnym wymaganiom szczególnym, 7) mianowani dożywotnio przez króla w liczbie dziesięciu właściciele dóbr rycerskich, 8) przedstawiciel uniwersytetu lipskiego, 9) najwyżsi urzędnicy miejscy Drezna i Lipska, 10) najwyżsi urzędnicy sześciu miast innych, wskazanych przez króla, 11) członkowie dożywotni, powoływani dowolnie z ramienia królewskiego w liczbie pięciu.

Izba niższa posiada takie same znaczenie, jak wyższa; w razie zatargu albo niezgody, uniemożliwiającej wytworzenie jednolitej opinii całego Sejmu powstają specjalne komisje pojednawcze; gdy i one zawiodą, odbywają się różne głosowania skombinowane, opisane szczegółowo w akcie konstytucyjnym. Sprawy finansowo-budżetowe podlegają na pierwszym miejscu rozpatrzeniu w Izbie niższej ¹⁾.

Ustrój *Wielkiego Księstwa Badeńskiego* zbudowany jest na podstawie aktu konstytucyjnego z dn. 22 sierpnia 1818 r. Sejm, składający się z dwóch izb, przypomina w dużym stopniu reprezentację stanów, zwłaszcza, jeżeli idzie o organizację zgromadzenia wyższego.

Do owej Izby pierwszej wchodzi: 1) książęta krwi domu panującego po dojściu do pełnoletności, 2) głowy starożytnych rodów rycerskich, cieszących się ongi samodzielnością, 3) biskup katolicki i duchowny naczelny kościoła protestanckiego w roli członków dożywotnich,

¹⁾ „Sowriemiennja konstituciji“, str. 450 i nast.

4) ośmiu przedstawicieli szlachty ziemskiej, wybranych na lat osiem, przytym połowa odnawia się co cztery lata, 5) dwaj przedstawiciele uniwersytetów, wybrani na lat cztery, 6) członkowie dziedziczni i dożywotni, mianowani przez wielkiego księcia, w liczbie nie przewyższającej ośmiu.

Książęce prawo nominacji ograniczone jest o tyle, że uczestniczyć dziedzicznie w Izbie wyższej mogą tylko osoby, posiadające dziedziczną własność rolną, której wartość wynosi przynajmniej trzysta tysięcy florinów.

Podczas wyborów reprezentantów szlachty czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu szlachcicowi-właścicielowi ziemskiemu, który ukończył lat dwadzieścia jeden i stale zamieszkuje kraj.

Obie izby są uprawnione pod względem przywilejów swoich i kompetencji, wszelkie wnioski w sprawach finansowo - budżetowych wszakże muszą przedewszystkim ulec rozpatrzeniu w Izbie niższej (art. 60 aktu konstytucyjnego). W razie wynikłej różnicy zdań następuje obliczenie wspólne wszystkich głosów w obydwu izbach i tą drogą się stwierdza, jaki pogląd odpowiada większości członków całego Sejmu ¹⁾.

W Królestwie *Wirtembergu* Izba panów składa się z: 1) książąt krwi, 2) głów dawnych rodów rycerskich, o ile rody te uczestniczyły w Sejmie Cesarstwa rzymskiego, 3) członków dziedzicznych i dożywotnich, mianowanych przez króla ²⁾.

W większości drobniejszych państweczek Rzeszy (Oldenburg, Anhalt, Lippe-Szemburg, Lippe-Detmold, obydwa Rejsy, Saksen-Altenburg, Brunświk, Saksen-Koburg-Gota, Saksen-Meiningen, Saksen-Weimar, Szwarcburg-Rudolfstadt, Szwarcburg-Sondersgauzen, Waldek) podobnie, jak w *Wielkim Księstwie Luksemburgu*, panuje system jednoizbowy.

1) „Sowriemiennyja konstituciji“, str. 93 i nast.

2) Por. Łazariewskij, *ibidem*. str. 422

Belgia.

Gdy w dn. 4 października 1830 r. nastąpiło proklamowanie samodzielności państwowej Belgji, i zebrał się Kongres narodowy dla opracowania konstytucji nowego królestwa, zagadnienie dwuizbowości parlamentu wywołało długą i ożywioną dyskusję. Ostatecznie przyjęto większością 128 głosów przeciwko 62 zasadę, że Izba wyższa jest potrzebna. To samo zdanie panowało powszechnie w okresie rewizji konstytucji w r. 1893.

Komisja przygotowawcza Kongresu narodowego pragnęła uczynić z Senatu belgijskiego zgromadzenie dostojników dziedzicznych, powoływanych przez monarchę; większość Kongresu jednakże wypowiedziała się za wybieralnością obu izb, co pozostało bez zmiany i w r. 1893.

Czynne prawo wyborcze do Senatu posiadają obecnie wszyscy mężczyźni-obywatele państwa, o ile ukończyli lat trzydzieści i zamieszkują przynajmniej od roku daną gminę. Podwójnym głosem się cieszą specjalnie ci, którzy po ukończeniu lat trzydziestu pięciu są małżonkami lub wdowcami z potomstwem prawowitym, albo też: 1) opłacają podatek osobisty w kwocie przynajmniej pięciu franków, 2) posiadają nieruchomość opodatkowaną o wartości bodaj dwóch tysięcy franków, 3) posiadają belgijską książkę rentową na sumę od stu franków. Potrójny wreszcie głos przy wyborach należy się obywatelom, łączącym w sobie powyższe warunki dla uzyskania głosu podwójnego, oraz takim, którzy: 1) ukończyli szkołę wyższą lub średnią wyższego stopnia, 2) zajmują urząd publiczny czy prywatny, wymagający wykształcenia, jak w punkcie poprzednim ¹⁾.

By zostać senatorem, trzeba odpowiadać warunkom następującym: 1) być belgijczykiem z urodzenia, 2) po-

¹⁾ Por. Paul Errera: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, Tübingen, 1909, str. 85—88.

siadać wszelkie prawa polityczne, 3) zamieszkiwać stale Belgię, 4) ukończyć conajmniej lat czterdzieści, posiadać cenzus majątkowy, a mianowicie albo opłacać od 1.200 franków podatków bezpośrednich rocznie, albo też mieć własność nieruchomą o wartości przynajmniej 12.000 franków. Wyborów dokonywują zgromadzenia wyborcze w stosunku jednego przedstawiciela na 80.000 mieszkańców.

Drugą kategorię senatorów stanowią reprezentanci Rad prowincjonalnych, instytucji, powołanych do przedstawicielstwa i obrony interesów prowincji poszczególnych w państwie. Rady prowincji, zamieszkałych przez ludność nie wynoszącą 500.000 osób, obdarzają mandatem dwóch senatorów, rady prowincji o 500.000 do 1.000.000 mieszkańców — trzech senatorów, prowincje o ludności, przewyższającej 1.000.000 osób — czterech.

Senatorów „prowincjonalnych“ cenzus majątkowy nie obowiązuje; nie mogą oni natomiast zasiadać w samych radach.

Z urzędu wchodzi do składu Senatu synowie królewscy albo książęta krwi królewskiej¹⁾.

Belgijska Izba wyższa zajmuje na szczeblach drabiny hierarchicznej naczelnych władz państwowych stanowisko faktycznie niższe od Izby poselskiej. Ta ostatnia ma głos przeważny w sprawach finansowo - budżetowych, i przed nią tylko odpowiedzialne jest ministerjum. Izba poselska może być zwoływana na sesje bez Senatu. W razie nieporozumień odbywa się posiedzenie wspólne całego parlamentu, przytym opinia posłów, jako zgromadzenia liczniejszego, z natury rzeczy przeważa.

Senatorowie ze swej strony cieszą się wpływem na tworzenie Rady Sądu Kasacyjnego²⁾.

Król może rozwiązać Senat i wyznaczyć nowe wybory przed wygaśnięciem mandatów.

¹⁾ P. Errera, ibidem, str. 93 i nast.

²⁾ P. Errera, ibidem, str. 79 i nast.

H o l a n d j a.

Niderlandy znajdowały się na początku stulecia ubiegłego pod przemożnym wpływem Francji republikańskiej i napoleońskiej, odzyskały zaś niepodległość właściwie dopiero w r. 1814 po upadku wielkiego cesarza. W okresie następnym, aż do r. 1848, Holandja była państwem o silnej władzy monarchicznej, w epoce „wiosny ludów“ wkroczyła na drogę rozwoju konstytucyjnego. W latach 1886—1887 poddano rewizji ustawę z roku 1848, i odtąd organizacja ciał prawodawczych holendrów nie ulegała już zmianie. Funkcje odpowiednie sprawują wspólnie z królem Stany jeneralne, podzielone na dwie izby, pierwszą czyli wyższą, i drugą—niższą

Izba druga powstaje z wyborów powszechnych, Izba pierwsza reprezentuje czynnik odrębności i swoistych interesów prowincjonalnych. Terytorjum królestwa Holandji bowiem składa się z szeregu prowincji (Brabant północny, Holandja północna, Holandja południowa, Zelandja i t. p.), zarządzanych przez Stany prowincjonalne, instytucje wybieralne o znacznym stosunkowo stopniu samodzielności. Owe właśnie stany prowincjonalne, każdy z osobna, wybierają ogółem pięćdziesięciu członków Izby pierwszej Stanów jeneralnych¹⁾.

Osoby, pragnące uzyskać mandat, muszą odpowiadać warunkom następującym: 1) winny one być obywatelami państwa i płci męskiej, 2) ukończyć lat 30, 3) cieszyć się pełnią praw politycznych i obywatelskich, 4) należeć do rządu klas najwyżej opodatkowanych, względnie piastować wysoki urząd państwowy²⁾.

Wybór ma wartość w przeciągu lat dziewięciu, co trzy lata składa mandaty trzecia część Izby. Przewodniczącego mianuje król.

¹⁾ Por. „Sowremiennyja konstituciji“, str. 276 i nast.

²⁾ Artykuł 90 Ustawy konstytucyjnej.

W parlamencie holenderskim Izba pierwsza ustępuje w cień przed powagą Izby drugiej. Ta ostatnia przede wszystkim rozpatruje wszelkie wnioski, jak prawodawcze, tak finansowo-budżetowe i inne, zgłaszane przez rząd królewski, jej, co ważniejsza, przysługuje wyłącznie inicjatywa prawodawcza¹⁾. Wszelkie inne propozycje jednak mogą być skierowywane do rządu przez obiedwie izby bez różnicy.

W razie potrzeby mają miejsce posiedzenia wspólne całych Stanów jeneralnych, rozstrzyga wówczas większość absolutna z pośród uczestników zgromadzenia.

Na zakończenie dodamy, że Izbę pierwszą, podobnie, jak drugą, król może według swego uznania rozwiązać.

Hiszpanja i Portugalia.

Obowiązująca dzisiaj konstytucja państwa hiszpańskiego jest owocem przewrotów politycznych z lat 1868—1876. Po upadku krótkotrwałego ustroju republikańskiego, zastąpionego przez dyktaturę wojskową, odbudowano znów władzę monarchiczną, którą ujął w swoje ręce Alfons XII. W dn. 8 czerwca 1876 r. opublikowano ustawę konstytucyjną, określającą podstawy organizacji państwowej. W myśl art. 18 funkcje prawodawcze pełnią wspólnie z królem Kortezy, składające się z Senatu i z Kongresu posłów. Obie izby posiadają prawa równe i nie mogą zasiadać inaczej, niż w tym samym czasie, za wyjątkiem wypadków, gdy Senat odegrywa rolę instytucji sądowej.

Senatorowie hiszpańscy mogą być podzieleni na kilka kategorii. Przedewszystkiem wymienić należy dostojników z urzędu, których szeregi składają pełnoletni synowie króla i następcy tronu, grandowie Hiszpanji, o ile nie są poddanymi mocarstwa obcego i pobierają przynajmniej 60.000 pezeta²⁾ renty rocznej od nieruchomości lub innych

¹⁾ Art. 117 Ustawy konstytucyjnej.

²⁾ Pezeta (la peseta) jest monetą hiszpańską wartości franka.

funduszków, zrównanych z nieruchomościami pod względem prawnym, kapitanowie jeneralni wojsk lądowych i admirał floty, patriarcha Indji oraz arcybiskupi, prezydenci Rady państwa, Sądu najwyższego, Izby skarbowej, najwyższych sądów wojennego i morskiego po dwóch latach urzędowania. Pewną ilość senatorów mianuje dożywotnio król, pewną ilość powołują za pomocą specjalnych kolegów wyborczych korporacje państwa (duchowieństwo, uniwersytety, towarzystwa gospodarcze, ugrupowane według pięciu okręgów, zgromadzenia członków rad prowincjonalnych i przedstawiciele gmin z pośród osób najwyższej opodatkowanych). Wybór jednak, jak króla, tak owych korporacji może paść jedynie na ściśle określone kategorie urzędników i dostojników państwowych, a mianowicie na: 1) prezydentów Senatu i Kongresu posłów, którzy uczestniczyli w trzech Kongresach lub ośmiu sesjach prawodawczych, ministrów, grandów, generałów-lejtenantów armji i wiceadmiratów floty, ambasadorów, członków najwyższych instytucji państwowych, administracyjnych i sądowych, 2) na prezydentów i dyrektorów akademji artystycznej, nauk ścisłych, przyrodniczych, politycznych, medycznych, na profesorów uniwersytetów, inżynierów górniczych, szos i min, akademików, o ile osoby wyszczególnione posiadają dochód przynajmniej 750 pezet od majątku albo pensji, i o ile urzędują już czas pewien (od dwóch do czterech lat), 3) na wszystkich posiadaczy 20.000 pezet renty rocznej albo opłacających 4.000 pezet podatków bezpośrednich, z warunkiem, że osoby takie zajmują lub zajmowały stanowisko posła na Kongres, członka rady prowincjonalnej, czy też burmistrza któregoś z większych miast.

Ogólna liczba senatorów z urzędu i nominowanych nie powinna przenosić stu osiemdziesięciu; senatorów z wyboru ma być tyluż, ilu tamtych.

Każdy senator musi ukończyć lat trzydzieści pięć i posiadać pełnię praw politycznych i obywatelskich ¹⁾.

¹⁾ Por. „Sowremiennyja konstituciji“, str. 242 i nast.

Portugalia przeżyła, jak wiemy, w stuleciu XIX szereg wstrząśnień, przerzucając się parokrotnie od ustroju absolutystycznego do konstytucyjnego i z powrotem. Ustawa państwowa z 29 kwietnia r. 1826 bywała nieraz odwoływana, ale ostatecznie utrzymała się aż do wybuchu powstania rewolucyjnego w r. 1908.

W Królestwie więc portugalskim stanowiły prawa Kortezy, sankcjonował je monarcha. Izba niższa powstawała z wyborów, do zgromadzenia wyższego zaś, Izby parów, wchodziłi: 1) parowie z urzędu (patriarcha Lizbony, arcybiskupi i biskupi kontynentalni, następca tronu oraz infanci po ukończeniu lat dwudziestu pięciu), 2) parowie, mianowani przez króla z pośród kilku kategorii osób, zajmujących wybitne stanowiska w społeczeństwie, 3) parowie z wyborów dwustopniowych. Tych ostatnich było pięćdziesięciu, nominatów—stu ¹⁾).

Po zwycięstwie rewolucji proklamowano w dn. 5 października 1910 r. republikę, w dn. 21 sierpnia 1911 r. zgromadzenie konstytucyjne zatwierdziło nową konstytucję, według której państwowa władza prawodawcza ma spoczywać w rękach Kongresu, złożonego z Izby poselskiej i z Senatu.

Do dzisiejszego Senatu portugalskiego należy siedmiedziesięciu jeden senatorów. Powstaje on z wyborów, kandydaci do krzesła senatorskiego winni ukończyć lat trzydziści pięć. Mandat trwa przez lat sześć ²⁾.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

Konstytucja wielkiej Rzeczypospolitej amerykańskiej została opracowana na Zgromadzeniu ustawodawczym, które się odbywało w r. 1787 w Filadelfji po zdobyciu ostatecznym niepodległości. Postanowiono uwzględnić do-

¹⁾ Por. „Sowremiennyja konstituciji“ str. 351 i nast.

²⁾ Por. Almanach Gotajski, wydanie francuskie za r. 1914.

świadczenie angielskie oraz praktykę kolonialną, i na tej zasadzie podwójnej zbudowano organizację władzy prawodawczej, wzorując się na ustroju stanu Connecticut, gdzie Izba niższa reprezentowała równomiernie poszczególne okręgi wiejskie, Izba wyższa zaś społeczeństwo, jako całość¹).

Twórcy konstytucji zjednoczonej postąpili odwrotnie: z Izby niższej uczynili przedstawicielstwo całego narodu, Izbie wyższej, Senatowi wyznaczyli rolę reprezentacji części składowych Unji, stanów pojedynczych.

Do Senatu wysyła każdy stan po dwóch senatorów, wybranych przez miejscowe zgromadzenia prawodawcze. Początkowo Izby głosują osobno: jeżeli jednak nikt z kandydatów nie uzyskał większości absolutnej, następują głosowania na zebraniu wspólnym obu izb danego parlamentu stanowego²).

Czynne prawo wyborcze przysługuje legislatywie, funkcjonującej przed ukończeniem ostatniego okresu pełnienia funkcji tego senatora, którego mandat będzie wakał. Trwałość mandatu wynosi lat sześć, co dwa lata ustępuje część trzecia.

Bierne prawo posiadają wszyscy, którzy ukończyli lat trzydzieści, od lat dziewięciu zaliczają się do rzędu obywateli Unji i znajdują się w chwili wyborów na terytorjum stanu, obdarzającego ich swym zaufaniem.

Mandat członka Senatu nie jest bynajmniej imperatywnym; nie odbiera on żadnych instrukcji, głosuje i przemawia według sumienia własnego, uważanym tedy być musi za wyraziciela opinii całego społeczeństwa stanu³).

Przewodniczy w Senacie wice-prezydent Stanów Zjednoczonych, prawo głosowania przysługuje mu wszakże

¹) Por. W. Wilson: „Gosudarstwo“, tłum. z ang., Moskwa, 1905, § 1071, str. 410 i nast.

²) Dr. E. Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen, 1911, str. 104 i nast.

³) Wilson, ibidem, st. 471 i nast., §§ 1274—1284.

tylko wówczas, gdy trzeba przeważyc szalę wskutek równego podziału głosów.

Podana przed chwilą organizacja wyborów do Senatu Unji amerykańskiej podlegała nieraz żywej krytyce: zwracano uwagę, iż bardzo często stanowe ciała prawodawcze poświęcają zbyt wiele czasu i energii walkom wyborczym, że zachodzą wypadki przekupstwa i korupcji. Projektowana wszakże reforma (przejście do bezpośrednich wyborów ludowych bez udziału ciał prawodawczych) uyskała, jak dotąd, poparcie dwudziestu pięciu stanów, podczas gdy w myśl ustawy konstytucyjnej dopiero na żądanie trzydziestu następuje zwołanie Konwentu dla dokonania zmian zasadniczych w ustroju państwowym.

Obie izby parlamentu amerykańskiego są równoprawnione, jedynie w zakresie finansowo-budżetowym, tak samo, jak w większości państw europejskich, Izba niższa posiada pierwszeństwo; Senat wszakże może uzależniać swoją zgodę na wydatki państwowe od wprowadzenia takich czy innych modyfikacji¹⁾.

We wszystkich stanach, należących do Unji, istnieje system dwuizbowy; zgromadzenia wyższe noszą wszędzie nazwę Senatów i powstają z wyborów, które jednak różnią się pod pewnymi względami od wyborów do Izb poselskich.

Przedewszystkim więc okręgi wyborcze w pierwszym wypadku są znacznie większe niż w drugim; odpowiednio do tego liczba ogólna senatorów nie sięga nigdy liczby posłów. W Illinois, naprzykład, Izba niższa składa się ze 153 członków, Senat—z 51, z New-Yorku mamy 150 posłów i 50 senatorów.

Mandat dalej ostatnich trwa dłużej, w dwudziestu czterech stanach—cztery lata, w jednym (New-Yersey)—trzy, w jedenastu—dwa i w dwóch tylko (Massachusetts i Rhode-Island)—rok jeden²⁾

¹⁾ Freund, ibidem, str. 104.

²⁾ Por. cytowaną już książkę Esmeina, str. 119.

Czynne prawo wyborcze wymaga od głosujących pełnoletności i, przeważnie, obywatelstwa Stanów Zjednoczonych; gdzieniegdzie wystarcza warunek pierwszy. Obowiązuje również pewien minimalny okres, w ciągu którego dany osobnik musi mieszkać w stanie. W Karolinie Południowej istnieje nawet cenzus majątkowy i wykształceniowy (umiejętność czytania i pisania¹⁾.

Bierne prawo wyborcze określa wiek, do jakiego dojść winien kandydat, ustala, że kandydaci muszą być obywatelami państwa i od pewnego czasu mieszkać w granicach stanu, w którym mają pełnić funkcje prawodawcze. W stanie Delaware działa cenzus majątkowy, wynoszący dwieście akrów dla własności ziemskiej, względnie wartość tysiąca dolarów dla innego majątku ruchomego lub nieruchomego²⁾.

A u s t r a l j a .

Aż do połowy stulecia ubiegłego poszczególne kolonie australijskie żyły życiem samodzielnym, odrębnym, nie tworząc pomiędzy sobą żadnej wspólnoty. Dopiero w latach siedemdziesiątych dojrzały i wznowiły się dążenia centralistyczne, które formułowali tak wybitni mężowie stanu, jak H. Parkes, G. R. Dibbs, J. M. Creed i inni. Pomimo nieudanych prób utworzenia państwowego związku, prób, jakie miały miejsce w r. 1897 i 1898, podjęto je ponownie w r. 1900, i ostatecznie w głosowaniu powszechnym 422.788 obywateli wypowiedziało się za programem zjednoczenia i tylko 161.077 przeciw niemu³⁾.

Od 1 stycznia r. 1901 istnieje Australja, jako państwo związkowe, obejmujące Nową Walję Południową

1) Wilson, ibidem, str. 436—437, § 1143.

2) Freund, ibidem, str. 116, Esmein, ibidem, str. 119—120.

3) Por. Dr Robert Schachner: Australien, Politik, Wirtschaft, Kultur, Jena, 1909, str. 12—20, zwłaszcza 17.

(New-Sud-Wales), Wiktorję, Ziemię Królowej (Queensland), Tasmanję, Australję Południową i Australję Zachodnią.

Związkowa władza prawodawcza w granicach, ustalonych przez konstytucję, spoczywa w rękach parlamentu, podzielonego na dwie izby. Podobnie, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Izba niższa reprezentuje całość społeczeństwa australijskiego, zgromadzenie wyższe zaś—czynnik federalistyczny. Członkowie pierwszej wybierani są w krajach poszczególnych w liczbie stosunkowej do ilości ogólnej mieszkańców; na rzecz Wiktorji, naprzykład, przypada dwudziestu trzech posłów, Ziemia Królowej powołuje tylko dziewięciu, Tasmanja—pięciu.

Izba wyższa, przeciwnie, składa się z przedstawicieli w liczbie równej od każdej kolonji. Tak samo sześciu zastępców posiada słabo zaludniona Australja Zachodnia, jak i Nowa Walja Południowa.

Prawo wyborcze do izb obu jest powszechne i równe, obejmuje wszystkich bez różnicy płci obywateli, którzy ukończyli lat dwadzieścia jeden. Rzecz jasna, o mandatach imperatywnych dla senatorów niema mowy¹⁾.

Jeżeli idzie z kolei o budowę parlamentów kolonji pojedynczych, stwierdzić należy przedewszystkim, że wszędzie istnieje system dwuizbowy. W Wiktorji, Australji Południowej, Zachodniej i w Tasmanji zgromadzenia wyższe powstają na zasadzie wyborów cenzusowych, przytym stopień ograniczeń, jakie stąd wynikają, ilustruje dosadnie ułożone przez prof. R. Schachnera²⁾ zestawienie:

1907 rok	Ilość wyborców Izby niższej	Ilość wyborców Izby wyższej
Wiktorja	261.080	180.799
Australja Południowa	191.311	52.651
Tasmanja	86.465	19.427
Australja Zachodnia	163.826	40.751

¹⁾ Schachner, ibidem, str. 47—48.

²⁾ Schachner, ibidem, str. 42.

W Nowej Walji Południowej i w Ziemi Królowej do składu izb wyższych wchodzi osoby, mianowane przez gubernatora angielskiego. W pierwszym wypadku nominacja ma wartość w przeciągu lat siedmiu (od reformy z r. 1891).

Zasadą konstytucji australijskich jest równouprawnienie obu izb parlamentarnych; w zakresie finansowym jednak Izba niższa posiada przeważnie pewne przywileje. W Nowej Walji Południowej, na przykład, Izba wyższa może projekty praw budżetowych albo odrzucić albo też przyjąć w całości bez wprowadzania jakichkolwiek zmian.

Historja parlamentów kolonijnych zawiera mnóstwo starć mniej lub więcej ostrych pomiędzy izbami niższymi a wyższymi, zwłaszcza w Wiktorji dochodziło nieraz do konfliktów. Ze strony żywiołów demokratycznych wysuwano różne projekty reform; minister Berry pragnął, by spory rozstrzygał w instancji ostatecznej plebiscyt, znakomity Higinbotham bronił nawet systemu jednoizbowego, osiągnięto jednak tylko obniżenie cenzusu.

Naogół izby mianowane (Nowej Walji Południowej i Ziemi Królowej) z większą łatwością dawały się nakłonić do wspólnej z izbami niższymi pracy, gdyż oddziaływała tu zawsze obawa, że rząd obdarzy nominacjami szereg nowych osób i na tej drodze zapewni sobie powolną większość ¹⁾.

J a p o n j a.

Państwo „wschodzącego słońca“ wkroczyło na drogę rozwoju konstytucyjnego dopiero u schyłku XIX stulecia. W dn. 11 lutego 1889 r. proklamowano konstytucję, której artykuły 33—54 ustalają organizację parlamentu, wzorowanego do pewnego stopnia na Wielkiej Brytanji.

Izba poselska powstaje z wyborów, funkcje prawodawcze pełni na równi z nią Izba parów, złożona z: 1)

¹⁾ Por. Schachner, ibidem, str. 28—48.

członków rodziny cesarskiej, 2) głów znakomitych rodów arystokratycznych, zasiadających na mocy prawa dziedziczości, 3) osób, mianowanych dożywotnio przez cesarza.

Znaczenie państwowe parów nie ustępuje w niczym roli Izby poselskiej ¹⁾).

Z pośród innych większych krajów nieeuropejskich wymienimy jeszcze *Kanadę*, państwo związkowe, złożone z szeregu kolonji: Ontarjo, Quebec'u, Nowej Szkocji, Nowego Brunświku, Manitoby, Kolumbji Brytańskiej i wyspy Księcia Edwarda. Władzę prawodawczą sprawuje obok Izby gmin Senat, do którego należą senatorowie w liczbie osiemdziesięciu jeden, mianowani dożywotnio przez angielskiego generał-gubernatora, a właściwie przez odpowiedzialnych ministrów kanadyjskich.

W kolonjach Ontarjo, Kolumbji Brytańskiej i Manitoby funkcjonuje tylko jedna izba, gdzieindziej wszędzie istnieją senaty ¹⁾).

W Ameryce Południowej, w *Meksyku* konstytucja z r. 1857, zmodyfikowana nieco w r. 1912, ustaliła organizację Senatu, wybieranego w liczbie pięćdziesięciu sześciu osób przez głosowanie bezpośrednie. Senatorowie muszą ukończyć lat trzydzieści ¹⁾).

¹⁾ „Sowriemiennyja konstituciji“ str. 587.

²⁾ Wilson, *ibidem*, str. 383 i nast., §§ 1016—1022.

³⁾ Almanach gotajski z r. 1914.

IV. Określenie i klasyfikacja.

Zobrazowaliśmy więc prawie wszystkie istniejące dzisiaj formy organizacyjne parlamentów dwuizbowych. Widzieliśmy, że system dwuizbowy panuje stanowczo we współczesnym życiu państwowym, że owych form organizacyjnych jest mnogość wielka. Musimy teraz określić, jakie instytucje państwowe nazywamy parlamentarnymi izbami wyższymi.

Przedmioty pojedyncze można łączyć w ramach pojęcia rodzajowego o tyle, o ile posiadają one jakąś cechę, wspólną dla wszystkich. Rzecz jasna, winna to być cecha istotnie charakterystyczna, w przeciwnym bowiem razie niepodobnaby odróżnić danego rodzaju przedmiotów od innych, pokrewnych.

Gdybyśmy; na przykład, zaliczyli do rzędu izb wyższych wszelkie zgromadzenia, na których czele stoi prezydent, tobyśmy nie mieli zasady do odrzucenia pretensji towarzystwa sportowego, któreby chciało przywłaszczyć sobie odpowiednią nazwę, twierdząc, że ono także wyłania ze swego łona przewodniczącego.

Materiał empiryczny, zgromadzony w rozdziałach poprzednich, pozwala nam sformułować niektóre cechy głębsze, uwzględniane z uwagą szczególną w opisie naszym ustrojów dwuizbowych w różnych krajach. Podkreślałem

wszędzie: 1) sposób powstawania, 2) skład osobisty zgromadzeń wyższych oraz 3) ich funkcje i zadania specjalne.

Biorąc za punkt wyjścia moment pierwszy, nie zdołalibyśmy wszakże dojść do określenia zadawalniającego, ponieważ pod tym właśnie względem istnieje duża różnorodność form i kształtów. Wystarczy porównać ze sobą mianowany Senat włoski z Izbą wyższą skonfederowanych kolonji australijskich albo z opartym na samorządach lokalnych Senatem Francji. Tak samo nie przyda nam się w danym wypadku badanie składu osobistego izb wyższych, boć i w tej dziedzinie przepaść dzieli dumnych lordów angielskich od demokratycznych senatorów Unji amerykańskiej. Niema również znaczenia pytanie, czy dostojne zgromadzenia pełnią jakieś funkcje sądowe albo administracyjne; Senat włoski występuje niekiedy w roli Sądu najwyższego, szwajcarskiej Radzie kantonów nie przysługują prawa podobne.

Pozostaje zatem jedyna cecha, wspólna i dla dziedzicznych parów na wyspach Wielkiej Brytanji i dla federalnego Senatu Stanów Zjednoczonych, dla biurokracyjnej Rady dawnego państwa carów i dla Lagthingu demokratycznej Norwegji, dla wszelakich istniejących dzisiaj i już zamartych izb wyższych: oto wszystkie one są instytucjami prawodawczemi.

Aleć do rzędu instytucji prawodawczych zaliczają się także izby poselskie; musimy tedy ustalić jeszcze „differentia specifica“, sprawdzian, za którego pomocą potrafiemy wyodrębnić zgromadzenia wyższe z pośród innych ciał prawodawczych. Uczynimy to z łatwością, stwierdzając fakt, że pierwsze nigdy nie bywają samotne, że funkcjonują zawsze obok izb poselskich, te ostatnie zaś, przeciwnie, mogą istnieć samodzielnie.

Parlamenti jednoizbowe są właściwie izbami poselskiemi, pracującymi bez udziału zgromadzeń wyższych; teoretycy prawa wyborczego porównują system głosowania do jednoizbowej Skupczyny serbskiej z systemem francuskiej Izby posłów, nie zaś Senatu. Gdyby w Anglji zniknęła Izba gmin, pozostała Izba lordów uważali-

byśmy z pewnością za zgromadzenie, odpowiadające izbom niższym w krajach innych; demokraci angielscy, walcząc o reformę takiego parlamentu lordowskiego, powoływaliby się na budowę, przypuścimy, Sejmu Rzeszy niemieckiej, nie zaś Senatu belgijskiego.

Izba wyższa, pozbawiona swej „młodszej siostry“ poselskiej, przestaje być izbą wyższą, przeobraża się w tę, której zabrakło. Izba poselska, gdy ją spotka sytuacja podobna, traci przydomek „niższej“, ale zachowuje bez zmiany najmniejszej stanowisko poprzednie i w szeregu innych instytucji państwowych, i w nauce, i w opinii publicznej.

W rezultacie zatym dochodzimy do określenia następującego: *izbą wyższą nazywamy taką instytucję prawodawczą, która działa zawsze obok innego czynnika prawodawczego, izby poselskiej, i wespół z tym czynnikiem.*

Z tego stanowiska rozstrzygniemy bez trudności sprawę niemieckiej Rady związkowej, co do której istnieje, jak wspominaliśmy, wątpliwość, czy jest ona ciałem parlamentarnym, czy też zwyczajnym urzędem biurokratycznym. Z naszego punktu widzenia ten ostatni pogląd nie da się obronić, gdyż w myśl konstytucji Rzeszy Rada związkowa, podobnie jak Senat Unji amerykańskiej albo szwajcarska Rada kantonów, pełni wespół z Sejmem funkcje prawodawcze. Okoliczność zaś, że obowiązują w danym wypadku mandaty imperatywne, że w roli mocodawców występują rządy związkowe, nie interesuje nas w tej chwili, stanowiąc tylko rys swoistej organizacji prawodawczej Niemiec, ale nie podstawę dla odmówienia Radzie związkowej tytułu zgromadzenia wyższego¹⁾.

Przystąpimy teraz z kolei do podziału izb wyższych na szereg kategorii, typów, przytym będziemy używali w charakterze „principium divisionis“ momentu, posiada-

¹⁾ Przy opracowywaniu ustępów powyższych korzystałem z książki prof. Petrażyckiego: „Wstuplenje w izuczenje prawa i nrawstwienosti“, wyd. 2-ie, Petersburg, 1907.

jącego znaczenie największe w praktyce politycznej i państwowej; momentem takim jest niewątpliwie sposób powstawania instytucji oraz, co za tym idzie, ich skład osobisty.

Korzystając więc z materiału, skupionego na stronicach poprzednich, możemy wyszczególnić typy następujące:

1) *izby z przeważającym składem dziedzicznym*; należą do nich angielska Izba lordów, węgierska Izba panów, tak samo zbudowane było zgromadzenie parów francuskich za restauracji burbońskiej;

2) *izby mianowane*, a więc Senat włoski, w dużym stopniu austriacka Izba panów, w której dożywotni członkowie mianowani stanowią większość, niektóre Izby wyższej kolonji australijskich (w Nowej Walji Południowej i w Ziemi Królowej), Senat Kanady;

3) *izby, powstałe z wyborów*, typ „podwójnej reprezentacji integralnej“¹⁾; wyborcze prawo bierne i czynne zawiera zwykle różne ograniczenia; wymieniamy tu: Senat rumuński, Lagthing norwesk, Landsting duński, Senat belgijski, dzisiejszy Senat portugalski, Izby wyższe czterech kolonji australijskich (Wiktorji, Australji Południowej, Tasmanji i Australji Zachodniej), Senat meksykański; Senaty poszczególnych Stanów Ameryki Północnej;

4) *izby, reprezentujące czynnik odrębności prowincjonalnych i lokalnych*; a więc: Senat trzeciej Rzeczypospolitej francuskiej, Izby Szwecji i Holandji;

5) *izby federalne* Rzeszy niemieckiej, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, australijskiego Państwa związkowego;

6) *izby o typie mieszanym*; należą do nich: Izba panów w Prusach, częściowo dziedziczna, częściowo nominowa, częściowo wybrana, większość zgromadzeń wyż-

1) Nomenklatura prof. Peretiatkowicza („Państwo współczesne“, Kraków, 1916, str. 15).

szych innych państw Rzeszy niemieckiej (Bawarii, Saksonji, Wielkiego Księstwa Badeńskiego, Wirtembergu), dalej Senat hiszpański (senatorowie z urzędu, senatorowie mianowani przez króla, i senatorowie wybrani), Izba parów japońskich, dawna rosyjska Rada państwa. Można tu zaliczyć i zgromadzenie panów austriackich, stojące jakby na granicy typu mieszanego i nominowanego.

Klasyfikacja nasza o tyle odbiega od przyjętej powszechnie, że wyodrębniliśmy z pośród ogółu izb wybieranych specjalnie izby, powoływane z ramienia instytucji samorządu lokalnego lub prowincjonalnego; ów typ „reprezentancji samorządowej“ posiada bowiem niewątpliwie szereg cech swoistych, odrębnych, stanowi grupę, wyglądającą zupełnie inaczej, niż pozostałe.

Czytelnik zauważył prawdopodobnie, że typy powyższe nie istnieją w postaci zupełnie czystej. Nawet do Izby lordów należą osoby, nie piastujące tej godności dziedzicznie, jak „lords of appeal“ lub dostojnicy duchowni; Senat belgijski składa się również nie tylko z wybrańców zwykłych kolegów wyborczych, ale i z przedstawicieli Rad prowincjonalnych,

To też przy zaliczaniu któregoś zgromadzenia do typu określonego trzeba zdać sobie sprawę z tego, jaki czynnik odegrywa w danej izbie, zwłaszcza pod względem ilościowym, rolę decydującą.

V. Jedna czy dwie Izby?

System dwuizbowy ma w literaturze naukowej i pośród polityków praktycznych wielu zwolenników ale licznych także przeciwników. „Rozdwojone ciało prawodawcze“ — powiedział w swoim czasie Franklin — „to jakby wózek, ciągniony w dwie przeciwne strony, przez jednego konia naprzód, przez drugiego wstecz“¹⁾. I Sieyès, najsubtelniejszy bodaj umysł prawniczy we francuskim Zgromadzeniu narodowym z r. 1789, niezbyt przychylnie oceniał izby wyższe, twierdząc, że jeżeli czynią one to samo, co niższe, w takim wypadku są zbyteczne, jeżeli zaś czynią one coś innego, — są szkodliwe.

W pierwszej chwili wydawać się może, iż życie rozstrzygnęło już nieodwołalnie całą sprawę na korzyść dwuizbowości, lwia część bowiem, jak widzieliśmy, państw współczesnych zbudowała u siebie parlamenty, złożone z dwóch zgromadzeń. Gdy mowa wszakże o rzeczywistym układzie stosunków, trzeba brać pod uwagę nie tylko stan ich obecny, ale również tendencje rozwojowe i przebieg ewolucji dotychczasowej, nie tylko statykę ale i dynamikę.

¹⁾ Por. Story: Commentaires, § 527; cytuję według Esmein'a, str. 116.

Przedewszystkim zaś musimy odpowiedzieć na pytanie, sformułowane w tytule rozdziału niniejszego, ze stanowiska ściśle teoretycznego; idzie o to mianowicie, czy w zasadzie, w oderwaniu od poszczególnych form konkretnych, od warunków czasu i miejsca, dwuizbowa organizacja prawodawcza jest uzasadnialnym, możliwym do przyjęcia tworem państwowym, czy też stanowi ona jakieś chorobliwe, dziwaczne zboczenie.

Większość kierunków demokratycznych w dzisiejszej myśli politycznej broni energicznie poglądu ostatniego, w pewnych kołach parlament jednoizbowy uważany bywa za warunek konieczny ustroju prawdziwie demokratycznego ¹⁾.

Dogmat ten przyszedł na świat w okresie pierwszych tryumfów doktryny liberalnej, źródła jego kryją się w sposobie myślenia, który doprowadził działaczy z epoki wielkiej rewolucji francuskiej do wydania znakomitego „prawa Chapelier'a“, prawa, zakazującego tworzenia jakichkolwiek zrzeszeń społecznych w imię zasady, że nic nie powinno stać pomiędzy jednostką a państwem, że owe ogniwa krańcowe współczesnych stosunków ludzkich muszą być ogniwami jedynymi.

Liberalizm ortodoksalny jest i w ekonomji politycznej, i w socjologii, i w polityce, i w prawie państwowym doktryną nawskroś indywidualistyczną. Ujmuje on społeczeństwo atomistycznie, pomija z niechęcią fakt istnienia odrębnych klas społecznych, ugrupowań stanowych i innych, rozumie naród, jako sumę jednostek, mechanicznie ze sobą złączonych.

Z tego punktu widzenia idea zwierzchnictwa ludu znajduje dla siebie zupełnie dostateczne ujście w postaci jednego ciała prawodawczego; parlament zaś dwuizbowy stanowi przedewszystkim nonsens logiczny, gdyż niepodobna, by lud — suma osób pojedynczych przekazywał

¹⁾ Zapatrywaniu temu hołduje, między innymi, prof. Łazariewskij. Por. „Russkoje gosudarstwiennoje prawo“, Pet. 1913 r.

atrybucje swoje dwom instytucjom naraz, i powtóre, rzecz zgoła zbyteczną i szkodliwą, bo tamującą wolną grę sił jednostkowych, bo czyniącą z ciała prawodawczego coś innego, niż reprezentację jedynych rzeczywistych części składowych, jedynych prawdziwych atomów społeczeństwa: ludzi.

Podstawowa koncepcja socjalistyczna, przeciwnie, wysuwa na plan pierwszy te właśnie czynniki, o których liberalizm radby zapomnieć. Dla socjalisty naród nie jest bynajmniej sumą jednostek lecz konglomeratem grup, klas społecznych. Człowiek pojedynczy — to, naturalnie, „fakt elementarny“, punkt wyjścia dla wszelkiego rodzaju rozumowań; jednostka wszakże dociera do państwa za pośrednictwem tej klasy, do której należy, za pośrednictwem nastrojów, myśli i wyobrażeń klasowych. Państwo nie jest dachem, zawieszonym nad wielką jednolitą salą, w której biega tłum ludzi, państwo — to szereg pokojów i komórek, zbudowanych rozmaicie, według odmiennych wzorów architektonicznych, o różnej objętości i wygodzie.

Doktryna, dalej, konserwatywna uwzględnia wiele innych czynników, które uważa za bardzo zasadnicze i wartościowe. Wyodrębnia ona z ogólnej masy narodu żywioły, szczyjące się długoletnią tradycją w zakresie kierownictwa sprawami państwa i polityki, żywioły, posiadające duże kapitały lub związane oddawna z ziemią. Czynniki te reprezentują — zdaniem konserwatystów — jakość społeczeństwa, równie znaczącą, jak ilość. Z powyższego stanowiska walka lordów angielskich w obronie przywilejów swego zgromadzenia nabiera wielkiej wagi, jako zmaganie się ze światopoglądem indywidualistycznym.

Podobnie szkoła t. zw. organiczna, u schyłku XIX stulecia bardzo popularna we Francji, uważa narody za organizmy albo nadorganizmy swoiste, badając które, trzeba w pierwszym rzędzie brać pod uwagę organy — to jest grupy społeczne, nie zaś atomy — jednostki.

By uzupełnić nasz krótki przegląd, wspomnimy jeszcze o pracy teoretycznej ideologów wielkiego przemysłu

kapitalistycznego, pracy, rozsianej po licznych czasopismach, zwłaszcza niemieckich, reprezentujących interesy kapitału, a stanowiącej pewnego rodzaju marksizm à rebours.

Słowem, wszelakie, stojące poza liberalizmem ortodoksalnym, kierunki myśli współczesnej pojmują społeczeństwo nie tylko, jako mechaniczną sumę jednostek, ale przede wszystkim, jako konglomerat rozmaitych ugrupowań społecznych. A zatem pogląd, że w prawodawstwie państwowym muszą uzyskać przedstawicielstwo również takie czy inne, tak czy inaczej zorganizowane skupienia, klasy, grupy, stany, nie zaś wyłącznie jednostki, jak bywa przy jednoizbowym ustroju parlamentarnym, nie winienby z tej strony spotykać sprzeciwu zasadniczego.

Tymczasem dzieje się nieraz przeciwnie... Stronnicztwa demokratyczne, zdające sobie nieraz bardzo dobrze sprawę ze swego oblicza klasowego, umieszczają zwykle dogmat jednoizbowości pośród kanonów najgłębszej wiary politycznej. Wytłomaczymy bodaj fakt ten z łatwością, jeżeli zważymy, że liberalizm, chociaż teoretycznie już przewyciężony, wywiera wciąż jeszcze wpływ ogromny na myślenie i odczuwanie ludzi dzisiejszych. Prąd potężny, który w pierwszej połowie stulecia ubiegłego całkowicie zawładnął nauką i polityką europejską, i dzisiaj trwa w postaci niezliczonych przyzwyczajzeń myślowych, „praw uznanych“, nastrojów uczuciowych, i socjalista, naprzykład, odrzucający a priori wszelką możliwą formę parlamentu dwuizbowego, ulega nieświadomie tradycjom doktryny prawowiernie-liberalnej.

Potrafimy więc teraz sformułować uzasadnienie teoretyczne systemu dwuizbowego. Zgromadzenie niższe reprezentuje w zasadzie, z mniejszymi czy większymi ograniczeniami w prawie wyborczym, całe społeczeństwo, pojęte, jako zbiorowisko ludzi pojedynczych. Izba wyższa zastępuje interesy i dążenia swoiste odrębnych skupień społecznych: arystokracji rodowej, jak w Anglii, oligarchji finansowej, jak w niektórych kolonjach australijskich, krajów poszczególnych, wchodzących do składu

państwa związkowego, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, samorządów lokalnych, jak we Francji, warstwy urzędniczej, jak w części przeważnej społeczeństw, posiadających senaty mianowane¹⁾.

Stąd wynika, że zgromadzenia w rodzaju tych, które spotykamy w różnych Stanach Unji amerykańskiej, a więc zgromadzenia, wybierane podobnie, jak izby niższe, z pewnemi zmianami, dotyczącemi wielkości okręgów wyborczych, liczby przedstawicieli, trwania prawomocności mandatów i t. p., — nie mają żadnego uzasadnienia *teoretycznego*. Fakt ich istnienia tłumaczy się przez prawdziwe lub urojone korzyści praktyczne, o których będziemy jeszcze mówili szczegółowiej.

Przejdziemy tedy z kolei do zbadania sprawy parlamentów dwuizbowych, jako zagadnienia praktyki państwo-politycznej. Należy tu przedewszystkiem podkreślić, że teoretycy prawa państwowego formułują zazwyczaj argumenty praktyczne, przemawiające na korzyść i na niekorzyść dwuizbowości, w oderwaniu od form i typów konkretnych. Jest to błąd. Wiele zarzutów bowiem uderza, naprzykład, wyłącznie w zgromadzenia dziedziczne, nie można więc ich skierowywać przeciwko izbom wyższym wogóle, i odwrotnie, istnieją strony dodatnie Senatu francuskiego, nie dające się zastosować do Izby rumuńskiej albo włoskiej. To też musimy analizować osobno wartość społeczną i polityczną każdego typu zgromadzeń wyższych, i na takiej tylko drodze dojdziemy do ostatecznych wniosków ogólnych.

Izby ze składem przeważnie dziedzicznym stanowią własnie instytucję, która wywołuje najwięcej niechęci i krytykę najostrzejszą. Istotnie, obrona jej wydaje się prawie niemożliwą, o ile nie staniemy otwarcie na gruncie interesów arystokracji rodowej, jako kasty.

¹⁾ Rzecz zrozumiała, nie poruszam tu poglądów podmiotowych na sprawę, pretensje jakich grup lub organów zasługują na uwzględnienie.

Podczas dyskusji nad przyszłością angielskiej Izby lordów podnoszono, że reprezentuje ona w społeczeństwie wytrawność sądu, wielką sumę doświadczenia i przenikliwości. Skoro wszakże przypomnimy sobie takie akty, jak osiemnastokrotne odrzucenie projektów ulg dla różnowierców, dwukrotne — emancypacji katolików, jak utracenie zakazu sprzedaży godności wojskowych¹⁾, nie mówiąc już o reformach społecznych, municypalnych i t. p., wiara nasza w rozum polityczny dostojnych parów ulegnie zachwianiu.

Zgromadzenia typu dziedzicznego wyrosły i rozwinęły się na podłożu historii swoistej określonych społeczeństw. Uczyniliśmy rozmyślnie, opisując szczegółowiej ewolucję konstytucyjną Wielkiej Brytanji i poniekąd krainy mądziarów. Chcieliśmy przedstawić jasno, dlaczego angielska Izba wyższa została zbudowana taką, jaką ją dzisiaj znamy, chcieliśmy podkreślić wyraźnie, że korzenie jej tkwią bardzo głęboko w przeszłości. Jest ona dziecięciem „Witenagemotu“ i „Magnum concilium regni“, dzięki zaś silnej i rycerskiej tradycji potrafiła się utrzymać dotąd na powierzchni życia.

A jednak, pomimo przysłowiowego konserwatyzmu Anglików, nie zdołali lordowie zachować pełni swych praw i przywilejów, ba, z ich przecie własnego łona wyszedł w okresie walk z „zamachem stanu“ Asquitha projekt przebudowy wiekowej instytucji, wprowadzenia do jej składu czynników nowych²⁾.

W rezultacie Izba lordów stanowi obecnie ciało prawodawcze najbardziej upośledzone z pośród wszystkich, jakie poznaliśmy w rozdziałach poprzednich.

Mądziarska Izba panów, której historia posiada wiele cech analogicznych do dziejów parlamentaryzmu angielskiego, uległa już reformie w drugiej połowie stulecia

1) Por. wyżej str. 18.

2) Por. wyżej str. 20.

ubiegłego ¹⁾), utraciła z biegiem czasu dużo energii i odwagi cywilnej, nie przeciwstawia się prawie nigdy opiniom zgromadzenia poselskiego, a w tej chwili wisi nad nią znów groźba radykalnej „naprawy“.

Możemy zatem stwierdzić, że typ dziedziczny zamiera, traci siły i przestaje odegrywać rolę wybitną w państwach współczesnych. Podobnie izby typu mieszanego, w których element dziedziczny ma znaczenie, jak w Prusach, w Bawarii, Saksonji, Wirtembergu, Japonji, stoją u progu mniej czy więcej gruntownych przeobrażeń wewnętrznych, i zapewne niedługo będziemy czekali na dzień, aż i one w swojej postaci dzisiejszej przejdą do historii.

Tymbardziej pozbawione są widoków powodzenia próby sztucznego dźwigania dziedzicznych zgromadzeń wyższych tam, gdzie brak odpowiedniego podłoża historycznego i tradycji.

Przywódcy restauracji burbońskiej stworzyli według modły angielskiej Izbę parów we Francji, ale formacja ta nie przetrwała rewolucji lipcowej, i Ludwik Filip, nie bacząc na sympatje własne i na poparcie stronnictwa umiarkowanego liberalnego, nie zdołał jej uratować.

Ów upadek stopniowy izb dziedzicznych jest argumentem najpotężniejszym, przeciwko nim wymierzonym. Instytucja państwowa, która nie umie i nie może przystosować się do zmienionych warunków, nie zasługuje na obronę, i żaden afekt jednostek czy całych grup społecznych nie wstrzyma jej klęski, zwłaszcza, gdy doświadczenie wskazuje, że polityka zgromadzeń tego typu bywa nieraz prawdziwie reakcyjną ²⁾.

¹⁾ Por. wyżej str. 46.

²⁾ Reakcyjne posunięcia izb dziedzicznych stanowią skarbnicę bogatą, skąd czerpią pełną dłoń argumenty przeciwnicy z zasady systemu dwuizbowego. Prądowi temu dał się porwać człowiek tak umiejący myśleć naukowo, jak prof. Łazariewskij (por. *Ruskoje gosudarstwiennoje prawo*, str. 416—417). Nie potrzebujemy dodawać, że uogólnianie takie jest błędne. Tłomaczy się ono przez zbyt wielką uwagę, jakiej uczeni udzielają zwykle dodatnim i ujemnym stronom stosunków angielskich, i odpowiednie dobieranie argumentów i przesłanek.

Izby mianowane reprezentują naogół warstwę urzędniczą. Jak widzieliśmy, członków ich powołuje, zazwyczaj dożywotnio, głowa państwa z pośród osób, pełniących takie lub inne funkcje w życiu państwowym. Tak, do Senatu włoskiego należą sędziowie koronni, byli ministrowie, ambasadorowie, wojskowi, wyżsi duchowni i t. p. Konstytucja austriacka wprowadzie mówi o „ludziach szczególnie zasłużonych“, jako o kandydatach na stanowisko członków Izby panów ¹⁾, aleć owi „zasłużeni“ — to przeważnie dygnitarze i urzędnicy państwowi. Taki skład osobisty ma duże znaczenie praktyczne.

Biurokracja, zasiadająca w ciele prawodawczym, pozostaje tysiącem nici związana z biurokacją, urzędującą w różnych instytucjach wykonawczych. Utrudnia to niezmiernie prawdziwą kontrolę nad pracami rządu, zmniejsza samodzielność, rozmach inicjatywy i energii. W najuczciwszym środowisku bowiem „ręka rękę myje, ramię ramię wspiera“.

Powtóre — i tu formułujemy względ wagi pierwszorzędnej — izby z nominacji bywają z konieczności uzależnione od rządu, który właściwie, za pośrednictwem fikcji wolnego wyboru monarszego, obdarzył je mandatem. Zależność owa pochodzi nie tylko z samego faktu mianowania, ale i stąd, że istniejąca w danej chwili większość zgromadzenia może z łatwością przeobrazić się w mniejszość, skoro nastąpi powołanie większej liczby nowych członków. Ustawa konstytucyjna Włoch nie ogranicza, na przykład, wcale ilości senatorów, ministerjum więc może w razie potrzeby bez trudu zmienić układ sił wewnątrz izby. W Austrii kilka mandatów dożywotnich bywa również prawie zawsze do dyspozycji rządu.

Łatwo pojąć, że większość izbowa, dbając pilnie o swój „stan posiadania“, rzadko tylko i w okolicznościach zgoła wyjątkowych odważa się wypłynąć na flukta opozycyjne.

1) Por. wyżej str. 43 i nast.

W Nowej Walji Południowej, której Izba wyższa nie posiada zresztą podobnie, jak w Ziemi Królowej, charakteru wybitnie urzędniczego, minister Robertson skłonił, podczas zatargu o politykę rolną, gubernatora do mianowania tylu nowych dostojników, że większość poprzednia wnet stopniała. Krok ten nie licował z tradycjami parlamentaryzmu angielskiego i wywołał w metropolji oburzenie¹⁾. Mimo to, gdy w latach dziewięćdziesiątych XIX stulecia ministerjum Balance'a przystąpiło do energicznego posuwania naprzód sprawy prawodawstwa społecznego²⁾, Izba wyższa zaś czyniła owej działalności przeszkody, gubernator po pewnych wahaniach zdecydował się znowu na zmajoryzowanie opornych za pomocą nominacji.

Dodajmy, iż mandat senatorski w Nowej Walji Południowej trwa przez lat siedem zaledwie; w tym wypadku więc zależność członków ciała prawodawczego od władzy wykonawczej dochodzi do stopnia najwyższego.

Izby mianowane zatym wykraczają przeciwko warunkowi zasadniczemu, bez którego żaden parlament na świecie nie może spełniać należycie swych zadań, przeciwko warunkowi samodzielności całkowitej instytucji prawodawczych w stosunku do rządu; to też niepodobna uznać tego typu za zjawisko naturalne i uzasadnione w życiu państwowym³⁾.

Wymienimy teraz *typ federalny*, jako formę, traktowaną przychylnie nawet przez wrogów przekonanych systemu dwuizbowego.

Państwo bowiem związkowe, organizując u siebie władze prawodawcze, musi uwzględnić obok przedstawicielstwa całego kraju, obok reprezentacji, symbolizującej

¹⁾ Por. Schachner, ibidem, str. 39.

²⁾ Por. Schachner, ibidem, str. 39 i nast.

³⁾ Prawo korony powoływania nowych parów stanowi, jak widzieliśmy, nawet w Anglii broń bardzo niebezpieczną dla Izby lordów. W każdym bądź razie znacznie łatwiej mianować senatora dożywotniego, niż tworzyć parostwo dziedziczne, obliczone na szereg pokoleń, co wywołuje zawsze duże niezadowolenie w kołach arystokratycznych.

podstawową jedność ogólną, także interesy i przywileje poszczególnych jednostek składowych. Zagadnienie polega na tym, w jaki sposób zapewnić głos odpowiedni wchodzącym do łona całości związkowej państewkom czy stanom, każdemu z osobna.

Jak dotąd, ustalono jedną zasadę: oto liczba przedstawicieli do izb wyższych, które wyrażają właśnie pierwiastek federacyjny, powinna być niezależna od wielkości i potęgi krajów pojedynczych. W Unji amerykańskiej wszystkie stany wysyłają po dwóch zastępców, kolonie australijskie po sześciu, chociaż w Izbie niższej na okręgi wyborcze Wiktorji przypada dwudziestu trzech posłów, Tasmanji — pięciu tylko ¹⁾.

Rzesza niemiecka jednak wybrała metodę inną, stosując w przybliżeniu ilość członków Rady związkowej od każdego państwa do objętości terytorjum oraz znaczenia i siły. Tłomaczy się to przez fakt, że Cesarstwo powstało pod auspicjami Prus, i Prusy zapewnić sobie chciały przewagę i w instytucjach prawodawczych.

Jeżeli idzie o sposób organizowania wyborów, istnieją, jak widzieliśmy, różnice. W Australji głosowanie do Izby wyższej odbywa się tak samo, jak do niższej, w Ameryce Północnej obdarzają mandatem senatorskim parlamenty stanowe, w Niemczech — rządy poszczególne. Sądząc z poglądów, wypowiedzianych w literaturze naukowej i publicystycznej, opinia publiczna skłania się raczej ku systemowi australijskiemu, by na tej drodze podnieść powagę i wpływy zgromadzeń federalnych. Również obowiązująca w niemieckiej Radzie związkowej imperatywność mandatów, nie da się zapewne w przyszłości utrzymać.

Izby, które reprezentują czynnik odrębności prowincjonalnych i lokalnych, posiadają niewątpliwie wartość wybitną w ustrojach państwowych, przesiąkniętych duchem centralizmu. W państwach takich parlament, złożony

¹⁾ Por. Schachner, *ibidem*, str. 48.

najeczęściej z polityków zawodowych, żyjących życiem stolicy, ulega nieraz nastrojom podobnym, a wówczas przeciwstawienie centralistycznej izbie niższej i biurokracji zgromadzenia ludzi, rozumiejących dobrze potrzeby samorządu lokalnego i pozostających w stałym z nim kontakcie, bywa rzeczą bardzo pożądaną, ułatwia bowiem niezmiernie walkę o decentralizację i uwzględnianie większe interesów miejscowych.

To też twórcy ostatniej konstytucji francuskiej postąpili ze swego stanowiska, wrogiego Paryżowi, logicznie, budując Senat trzeciej Rzeczypospolitej na podstawie rad generalnych, okręgowych i gminnych.

Izba pierwsza Holandji jest znowuż stwierdzeniem faktu, że dawne Niderlandy, stanowiące właściwie państwo związkowe, tkwią dotychczas w świadomości ludu, że zachował się podział kraju na szereg prowincji odrębnych.

Zwłaszcza w okresach, gdy idzie o rozwój dalszy w danym kraju instytucji samorządnych, rola izby wyższej, zorganizowanej na podstawach omawianych, staje się wybitną i ważną.

W społeczeństwach natomiast, które zdołały uniknąć przesadnego centralizmu, w których niema wielkich różnic prowincjonalnych, i działalność samorządu lokalnego nie napotyka na przeszkody ze strony biurokracji, — tam tworzenie zgromadzenia parlamentarnego według modły francuskiej lub holenderskiej byłoby pozbawione uzasadnienia, gdyż z istoty i zadań rad miejskich, rad gminnych, powiatowych i t. p., nie wynika bynajmniej ich udział bezpośredni w przewodnictwie państwowym. To też podczas dyskusji angielskich nad przebudową Izby lordów projekt upodobnienia jej do Senatu francuskiego, albo holenderskiej czy szwedzkiej Izby pierwszej nie został, o ile wiem, przez nikogo wysunięty.

Przechodząc wreszcie do typu „*podwójnej reprezentacji integralnej*“, wyodrębnimy przedewszystkim zgromadzenia, dzwignięte na fundamencie cenzusu majątkowego.

Z ciekawym i poważnym argumentem na korzyść tej formy wystąpił prof. Jenks ¹⁾, twierdząc, że Izby poselskie winny zastępować interesy i dążenia pracy, izby wyższe przeciwnie,—kapitału, obydwaj bowiem czynniki podstawowe dzisiejszego bytu społecznego i gospodarczego muszą uzyskać głos odpowiedni we władzy państwowej wogóle, a prawodawczej w szczególności ²⁾).

Rozwinięciem logicznym tego poglądu byłby wystosowany do wszystkich obywateli majątnych zakaz brania udziału w wyborach do izb poselskich. Obecni wszak wyborcy cenzusowi do zgromadzenia wyższego takiej Wiktorji posiadają swych przedstawicieli w Izbie niższej, która więc nie reprezentuje li tylko pracy, kapitał zaś cieszy się dzięki systemowi cenzusowemu wpływami wyjątkowymi, gdyż w jednym ciele prawodawczym uczestniczy na równi z pozostałymi klasami społeczeństwa, drugim—zawładnął całkowicie.

Przypuśćmy jednak, że konsekwencjom, wynikającym z założenia prof. Jenks'a stało się zadość, że zatym izby jęły w istocie wyrażać interesy dwóch zasadniczych klas społecznych. W takim wypadku państwowa działalność prawodawcza uległaby zapewne wytrąceniu z kolei normalnej.

Walka klas jest zjawiskiem znanym powszechnie na terenie każdego z osobna zgromadzenia parlamentu; gdyby wszakże zatargi, jakie się często zdarzają pomiędzy

¹⁾ Por. Jenks: *The gouvernement of Victoria*, 1891, str. 379: „En termes genéraux le conseil législatif est l'organe du capital... Les traits opposés, qui caractérisent l'assemblée législative font... de celle-ci le porte-voix du travail. Et comme il est évidemment nécessaire, que chacun de ces deux grands partis soit dûment représenté dans le gouvernement du pays, l'état des choses actuel est satisfaisant dans une certaine mesure“. Cytuję według L. Duguit: *Droit constitutionnel*, Paris, 1907 str. 349.

²⁾ Duguit przytacza poglądy Jenks'a na poparcie swojej teorii dwuizbowości. Jak zobaczymy jednak, uczoney francuski stawia właściwie zagadnienie w zgoła innej płaszczyźnie.

obiema izbami, nabrały ex officio poniekąd cech antagonizmu klasowego, zatargi te przeobraziłyby się w namiętą i stałą niechęć wzajemną i uniemożliwiłyby wszelką pracę wspólną.

Już dzisiaj dzieje parlamentarne krajów o cenzusowej Izbie wyższej obfitują w wyjątkowo liczne oraz gwałtowne starcia i nieporozumienia wewnątrz instytucji prawodawczych.

Zgromadzenie poselskie Wiktorji popierało w r. 1865 politykę ceł ochronnych, członkowie Izby wyższej hołdowali zapatrywaniom przeciwnym; doszło do ostrego konfliktu, który zakłócił całe życie kraju, ponieważ wstrzymano zatwierdzenie budżetu. W r. 1867 miało miejsce to samo, gdy „przedstawiciele kapitału“ odmówili kredytu na prezent 10.000 funtów szterlingów dla żony gubernatora Ch. Davlinga, zwolennika przekonań demokratycznych. W roku 1877 w erze zatargu o wynagrodzenie posłów, Izba wyższa tak długo odrzucała projekt budżetu, zawierający pozycję odpowiednią, że wskutek braku funduszków urzędnicy państwowi dostali dymisję i sądy przestały funkcjonować ¹⁾.

I za każdym razem namiętności polityczne wybuchały z gwałtownością niezmierną, w rezultacie zaś wrastała wciąż liczba stronników systemu jednoizbowego.

W Tasmanji i Australji Południowej również często zachodziły konflikty (zwłaszcza w latach 1857, 1879 i 1881), podobnie mutatis mutandis wygląda historia państw innych, obdarzonych cenzusowym zgromadzeniem wyższym.

Senaty belgijski i rumuński oraz Landsting Danji są właściwie instytucjami o cenzusie majątkowo-wykształceniowym; nie zmienia to jednak postaci rzeczy, gdyż tendencja zasadnicza pozostaje taka sama. Polega ona mianowicie na skupieniu w ramach wyższego ciała parlamentarnego ludzi z warstw t. zw. zamożniejszych z dodatkiem dobrze sytuowanej inteligencji zawodowej, związanej z temi ostatniemi szeregiem nici przyzwyczajeni osobistych, stosunków towarzyskich, sympatji i t. p.

¹⁾ Por. Schachner, ibidem, str. 42—46.

W wyniku tedy mamy do czynienia bądź co bądź z izbami o składzie jednostronnie klasowym.

Jeżeli idzie teraz o zgromadzenia wyższe, powstałe z wyborów niecenzusowych, mniej lub więcej demokratycznych ¹⁾, „racja ich bytu“ spoczywa znowuż w płaszczyźnie odmiennej, wymagającej dłuższego nieco zastanowienia.

Ustrój konstytucyjno-parlamentarny posiada obok wielu cech dodatnich, liczne także wady. Przedewszystkiem zaś trzeba pamiętać, że większość przedstawicielstwa narodowego nie odpowiada często większości faktycznej w kraju. Dzieje się tak nie tylko w społeczeństwach, gdzie obowiązuje ograniczone prawo wyborcze, ale również w państwach, które oparły swoje parlamenty na głosowaniu powszechnym.

Boć gdy porównamy liczbę osób, wotujących na rzecz stronnictwa większości parlamentarnej, z ilością tych, co oddali głosy partjom obozu przeciwnego, co się wstrzymali całkiem od głosowania, co są pozbawieni na stałe lub chwilowo czynnego prawa wyborczego ²⁾, — otrzymamy najczęściej taki wynik, że liczba pierwsza stanowić będzie wielkość znacznie mniejszą od drugiej ³⁾.

Polityka zatym parlamentu może pozostawać w sprzeczności z opinią części przeważnej narodu. I właśnie Izba wyższa, powołana do życia przez to samo kolegium wyborcze, podzielone tylko na okręgi większe albo dysponujące mandatami o innym czasie trwania odegrywa wówczas rolę sprawdzianu istotnych nastrojów społeczeństwa. Ministerjum nie potrzebuje podporządkowywać się natychmiast werdyktowi bezapelacyjnemu zgromadzenia posel-

¹⁾ Zależnie od stopnia demokratyzmu prawa wyborczego do izb poselskich w danych krajach.

²⁾ W przeważającej większości państw współczesnych kobiety nie posiadają prawa wyborczego, a zatym odpada odrazu około 50% narodu.

³⁾ Por. przykłady w książce G. Meyera: Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin, 1901, str. 620 i nast.

skiego, ani też stosować niebezpiecznego oręża rozwiązywania parlamentu na własną rękę i zarządzania wyborów ponownych. Rząd bowiem, przeświadczony, że izba posłów nie wyraża w danym wypadku przekonania ogółu, korzysta—przy poparciu odpowiednim głowy państwa—ze środka obrony, zasięgając opinii zgromadzenia wyższego.

Wola zjednoczona obu izb parlamentarnych rozstrzyga spór ostatecznie; w razie rozbieżności zdań dopiero zachodzi potrzeba odwołania się do szerokich mas wyborców¹⁾, tymczasem zaś można nieraz ubić kompromis.

Co ważniejsza jednak, zyskujemy w ten sposób klape bezpieczeństwa przeciwko „tyranji prawodawczej“ ciała jednoizbowego, która napawa lękiem wielu polityków najdemokratyczniej usposobionych. Wypadkowa większość izby poselskiej może obdarzyć kraj normami szkodliwymi zasadniczo lub obcemi stosunkom miejscowym i tendencjom rozwojowym,—łatwo pojąć, że zgromadzenie wyższe, powstrzymując decyzję ostateczną, zmuszając do zastanowienia się nad nią raz jeszcze, potrafi nieraz odwrócić grożąca klęskę lub niepowodzenie²⁾.

Ale bywają okresy w historii, kiedy wszelki czynnik, hamujący energję prawodawczą i nadzorczą parlamentu, staje się wręcz niepożądanym. Społeczeństwo, naprzykład, dźwigające odnowa swoją państwowość rozbitą, musi kroczyć naprzód niezmiernie szybko, by sprostać wymogom współczesnego życia kulturalnego i gospodarczego. Nie ma ono czasu na wahania i wątpliwości, na trwające nierzadko lata całe wędrówki jakiegoś projektu od jednej izby do drugiej.

To samo dotyczy narodu, który stanął u progu zmian radykalnych w swej budowie społeczno-gospodarczej i politycznej albo w obliczu wielkiego niebezpieczeństwa zewnętrznego. Wszystko zależy często od pośpiechu, z ja-

¹⁾ Por. Mendelssohn-Bartholdy: Ein oder Zweikammersystem? Handbuch der Politik, t. I, str. 401—407, r. 1912.

²⁾ Mendelssohn-Bartholdy, ibidem.

kim rosną „fakty dokonane“, od prostolinijnej i nieugiętej energii działania. Okrutny ale wszechwładny i pewny siebie Konwent uratował Francję w dobie Wielkiej Rewolucji od najazdu wojsk koalicyjnych, jednocześnie zaś utrwalił nowe formy polityczne i społeczne. Gdyby ster rządów pierwszej Rzeczypospolitej dzierżyło w owej epoce zgromadzenie dwuizbowe, krępujące od wewnątrz swój rozmach i wysiłek, — bieg wypadków przybrałby mógł obrót inny ¹⁾.

Wspominając wreszcie na zakończenie o *typie mieszanym*, podkreślmy nasamprzód, że izby, zawierające element dziedziczny, omówiliśmy już poprzednio. Co się tyczy poglądu ogólnego na zgromadzenia w rodzaju Senatu hiszpańskiego czy pruskiej Izby panów, stwierdzić możemy jedno: oto izby, łączące w sobie różne zasady budowy — naprzykład, dziedziczność i mianowanie albo dziedziczność, mianowanie i wybór cenzusowy — reprezentują zarazem w postaci skombinowanej wszelkie wady i cechy ujemne typów poszczególnych. Senat Hiszpanji podlega i zarzutom, skierowywanym przeciwko metodzie nominacji ²⁾, i tym, które uderzają w ideę przedstawicielstwa cenzusowego. Podobnie musimy ocenić zgromadzenia wyższe Bawarii, Saksonji, Wirtembergu, Rosji przedrewolucyjnej, Japonji.

Jakież tedy wnioski powinniśmy wyciągnąć z dokonanego przeglądu stron dodatnich i ujemnych rozmaitych typów dwuizbowej organizacji parlamentarnej?

¹⁾ Parlamentaryzm podlega nieraz, zwłaszcza we Francji, gwałtownym napaściom ze strony rozmaitych obozów społeczno-politycznych. Atakują go monarchiści i nacjonaliści, od lewicy zaś z niemniejszą nienawiścią, stronnicy syndykalizmu rewolucyjnego. Por. dzieła J. Sorela: *Les illusions du progres* i „*Reflexions sur la violence*“; przeciwko parlamentaryzmowi występuje Arturo Labriola: *Le syndicalisme et le reformisme*. Z pośród teoretyków antyparlamentarnego monarchizmu wymienić należy Maurycego Barrèsa.

²⁾ Hiszpańscy senatorowie z urzędu stanowią właściwie odmianę senatorstwa z nominacji, rząd bowiem powołuje na stanowiska, dające prawo do krzesła senatorskiego, tylko takie osoby, które życzy sobie mieć w Senacie.

A zatem:

1) izby dziedziczne należą do rzędu niknących już tworów państwowych; powstawały one w swoim czasie na tle swoistych warunków politycznych i społecznych epoki feudalnej, obecnie chylą się ku upadkowi, sztuczne zaś ich galwanizowanie byłoby i bezcelowym i niepożądanym;

2) izby mianowane są przeważnie spadkiem czasów, kiedy idee absolutystyczne toczyły boje z konstytucyjnymi; typowi temu brak cechy, niezbędnej dla wszelkiej instytucji prawodawczej i reprezentacyjnej, brak samodzielności w stosunku do rządu;

3) izby, wybierane na podstawie cenzusu majątkowego lub majątkowo-wykształceniowego, zwiększają znacznie tarcia i zatargi, zachodzące często pomiędzy dwiema częściami składowymi parlamentu, nadają tarciom owym charakter ostrego antagonizmu klasowego, utrudniając w rezultacie prace prawodawcze ¹⁾.

4) izby typu mieszanego zawierają wady powyższe w postaci skombinowanej, a więc kwalifikują się eo ipso do odrzucenia;

5) izby oparte na samorządach prowincjonalnych i lokalnych, odegrywają rolę dodatnią w państwach o centralistycznej administracji, gdzie kultywować trzeba ze starannością szczególną instytucje samorządne oraz walczyć z duchem centralizmu biurokratycznego i parlamentarnego;

6) izby, powoływane w sposób zasadniczo taki sam, jak zgromadzenia poselskie, ułatwiają poznanie prawdziwej opinii kraju i zaradzają wielu skutkom ujemnym

¹⁾ Przypominamy, że logicznym rozwinięciem cenzusowych zasad budowy zgromadzeń wyższych byłoby zmonopolizowanie izb niższych na rzecz pracy. W warunkach dzisiejszych obrona cenzusu majątkowego lub majątkowo-wykształceniowego jest możliwa o tyle, o ile staniemy otwarcie na gruncie interesów klasowych warstw t. zw. posiadających. Wykracza to wszakże poza sferę dyskusji naukowej.

ustroju konstytucyjno-parlamentarnego, zwłaszcza „tyranji parlamentarnej“; w okresach wszakże, kiedy fale historii płyną szybko naprzód, kiedy „chwila osobliwa“ wymaga prędkich i nieodwołalnych, jak cięcie miecza, decyzji, w okresach takich jednoizbowe ciało prawodawcze ma nad dwuizbowym przewagę stanowczą;

7) zgromadzenia wreszcie federalne stanowią całkiem uzasadniony i niezbędny czynnik prawodawczy w państwach związkowych, w których zastępują one kraje poszczególne, wchodzące do skonfederowanej całości.

Słowem, ostatni jedynie rodzaj dwuizbowości posiada dodatnią wartość absolutną. Cztery pierwsze odrzucamy zupełnie, ocenę dwóch następnych uzależniamy w konkretnym wypadku poszczególnym od warunków czasu i miejsca.

Tyle o istniejących dzisiaj w życiu rzeczywistym systemach dwuizbowych. Musimy zastanowić się z kolei nad wysuwaniem przez poważne koła naukowe i polityczne projektem utworzenia nowego typu zgromadzeń wyższych, typu, będącego wyrazem dążeń i potrzeb klasowych w społeczeństwie, lub też interesów odrębnych rozmaitych ugrupowań społecznych,

Naród—powiada Leon Duguit ¹⁾—składa się nietylko z jednostek, lecz także z grup jednostek; grupy te są samoistnymi elementami społecznymi. To też „grupy komunalne, rodzinne, zrzeszenia robotnicze, rolnicze, przemysłowe, handlowe, naukowe i nawet religijne“ winny mieć reprezentację specjalną w ciele prawodawczym. Niech więc wybrańcy owych skupień tworzą w parlamentach zgromadzenia wyższe.

¹⁾ Por. L. Duguit: *Droit constitutionnel*. Paris 1907, str. 349: „Si l'on veut, que le parlement soit une exacte representation du pays, il faut qu'il soit composé de deux chambres, dont l'une représentera plus particulièrement les individus (la chambre des députés) et dont l'autre (le sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays... le parlement contient alors tous les éléments constitutifs du pays“...

Myśl podobną wyraził już Sieyès¹⁾ w jednej ze swych mów w Konwencie, gdy twierdził, że zrzeczenia i stowarzyszenia mają prawo do własnej reprezentacji parlamentarnej, hołdował tej idei, jak się zdaje, również Benjamin Constant. U schyłku XIX stulecia wystąpił z teorią izby wyższej, jako przedstawicielstwa zawodów i stowarzyszeń, A. Prins, następnie Ch. Benoist²⁾; w roku 1894 poseł do parlamentu francuskiego ksiądz Lemire³⁾ sformułował ją wyraźnie na posiedzeniu Izby poselskiej.

Naogół zarysowały się tu, dosyć zresztą mętnie, dwa kierunki: jeden chciałby uczynić ze zgromadzenia wyższego reprezentację określonych jasno klas społecznych, drugiemu idzie raczej o uwzględnienie wszelkiego wogóle pierwiastka stowarzyszeniowego.

To ostatnie rozwiązanie sprawy nie wydaje się szczęśliwym.

W samej rzeczy, wyrastają wnet przed nami zapytania, na które niepodobna odpowiedzieć zadawalniająco. Jak stwierdzić, czy dane zrzeczenie istnieje naprawdę, czy też tylko na papierze? jak zapobiec, by partje polityczne nie budowały ad hoc różnych organizacji i organizacyjek mniej lub więcej fikcyjnych? jak podzielić mandaty między różnorodnym tłumem grup, skupień i stowarzyszeń? jak ustalić, kto właściwie może uczestniczyć w wyborach? czy kółka sportowe również? a stowarzyszenia, powiedzmy, artystów teatralnych?

¹⁾ Por. Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, str. 391.

²⁾ Por. Ch. Benoist: *Sophismes politiques de ce temps*, Paris, 1893, str. 200—214: „Pozostaje teraz określić, co należy rozumieć pod pojęciem lokalnych zrzeczeń organicznych. Rozumiałbym przez to chętnie uniwersytety, akademje i towarzystwa naukowe, izby handlowe, izby (*chambres consultatives*) sztuk i rzemiosł, izby notariuszy i innych urzędników ministerjalnych, związki zawodowe, towarzystwa rolnicze i t. d. i t. d.“ str. 203.

³⁾ Na posiedzeniu z d. 16 marca Ks. Lemire wymienia: „*les divers états, professions, corps de métiers*“. Cytuję według Duguit: *Droit constitutionnel*, str. 349.

Istotnie, trudno wybrnąć z chaosu możliwych rozstrzygnięć, któreby zrodziły z pewnością szereg nowych nieporozumień i wątpliwości.

Sądźmy więc, że stokroć realniejszą i słuszniejszą jest tendencja ku tworzeniu izb wyższych, złożonych z przedstawicieli wyraźnie zarysowanych klas społecznych — składników właściwych każdego narodu. I tym razem, rzecz jasna, trzebaby przewyciężyć wiele trudności natury praktycznej, w pierwszym rzędzie — spór o mandaty, bądź jak bądź wszakże rozwiązanie byłoby łatwiejszym.

Pozostaje tedy podkreślić, że zwolennicy teorii przedstawicielstwa zawodowego, względnie klasowego, mają na myśli zawody i klasy zorganizowane, idzie bowiem o wyzyskanie i popieranie pierwiastka świadomego, celowego stowarzyszenia się. Izba zatem, zbudowana według recepty omawianej, nie stanowiłaby zgromadzenia kurjalnego w zwykłym tego słowa znaczeniu.

Na jaką ocenę zasługują idee i projekty Duguit'a, Benoist i innych? Ze stanowiska teoretycznego zawierają one niewątpliwie parę punktów zupełnie słusznych i nie są zasadniczo sprzeczne z poglądami, które wypowiedziałem na wstępie rozdziału niniejszego. W praktyce jednak wyrastają wnet zastrzeżenia nieraz decydujące,

Reprezentacja zawodowo-klasowa staje się możliwa wówczas tylko, gdy organizacje odpowiednie osiągnęły już w społeczeństwie danym znaczny stopień rozwoju, gdy zrozumienie własnych potrzeb i dążeń przeniknęło głęboko w najszersze masy ludności.

Dopóki wymagania te nie mogą być jeszcze spełnione, izba, złożona z wybrańców słabych i nielicznych robotniczych związków zawodowych, niewpływowych zrzeszeń przemysłowców, organizacji ziemiańskich i włościańskich, czy rzemieślniczych lub handlowych, nie miałaby ani autorytetu, ani powagi niezbędnej.

Dążenie w kierunku dźwigania takich zrzeszeń zawodowych, w kierunku masowego organizowania się za-

wodowego istnieje dzisiaj we wszystkich krajach o wysokiej kulturze. A jednak stwierdzić łatwo, że minęliśmy dopiero pierwsze etapy tej drogi długiej i żmudnej. Nie wiele znamy społeczeństw, któreby mogły ujmować sprawę przedstawicielstwa zawodowo-klasowego, jako zagadnienie realnej działalności politycznej ¹⁾.

To też wniosek ostateczny, do którego docieramy, nie różni się od formułowanych już poprzednio: system dwóch izb parlamentarnych nie jest, za wyjątkiem typu federalnego, tworem państwowym o jakiejś wartości absolutnej. Niektóre jego formy odegrywają rolę dodatnią w określonym narodzie i w warunkach określonych, gdzie-indziej mogą w tym samym czasie się przeobrazić w węgietujący płód poroniony lub zgoła szkodliwy.

Nauka musi zbadać w każdym wypadku poszczególnym stosunki miejscowe, układ sił społecznych, tradycje historyczne, sposób budowy państwa i rządów i t. d. zanim orzeknie, czy jakiś typ zgromadzeń wyższych winien tu znaleźć zastosowanie, a jeżeli tak, to który mianowicie.

¹⁾ W Australji, na przykład, ruch na rzecz reprezentacji zawodowo-klasowej znajduje grunt pod nogami, gdyż proletarjat i wielki przemysł posiadają tam organizacje potężne, w dodatku zaś klasy pośrednie, przejściowe (drobno-mieszczaństwo) są stosunkowo słabo rozwinięte. Ostatnio wysunięto w Prusach projekt takiej reformy Izby panów, by stanowiła ona częściowo reprezentację zawodów. W myśl projektu owego („Gazeta Narodowa“, № 303 z dnia 7 października roku 1917) w przyszłym zgromadzeniu wyższym Królestwa pruskiego przyznano: 48 miejsc rolnictwu, przemysłowi i handlowi również 48, rzemiosłu — 12, robotnikom — 24, uniwersytetowi — 15, duchowieństwu — 17, miastom — 36, gminom wiejskim — 36, wielkiej własności ziemskiej — 24, głowom miast wielkich — 24. Pozatym zachowano 120 mandatów z nominacji. Kolegja wyborcze tworzą odpowiednio: izby rolnicze, izby handlowe, urzędy ubezpieczeniowe, wreszcie sejmiki prowincjonalne.

VI. Kompetencje izb wyższych.

Ustawy konstytucyjne wielu państw o dwuizbowej budowie parlamentarnej zawierają artykuły, stwierdzające uroczyście, że obydwie zgromadzenia cieszą się prawami, równymi pod każdym względem. W samej jednak rzeczy rozwój dotychczasowy instytucji przedstawicielskich doprowadził do wyników przeważnie odmiennych.

W zakresie finansowo-budżetowym przedewszystkim izby poselskie prawie wszędzie osiągnęły przewagę; wszelkie wnioski i propozycje odpowiednie muszą najczęściej uzyskać początkowo ich zgodę zanim przejdą pod obrady zgromadzenia wyższego. Na wyspach Wielkiej Brytanji gminy już w XIV stuleciu (za panowania Ryszarda II) ujęły w swoje ręce pierwsze skrzypce, gdy szło o zatwierdzenie podatków państwowych. Po upływie zaś trzech wieków obyczaj przeobraził się w normę prawa formalnego. We Francji, pomimo zmian licznych w formach rządów, pomimo trwających nieraz długo reakcji politycznych, utrzymano od r. 1814 zasadę, że posłowie mają pierwszeństwo przed parami lub senatorami, o ile dane wnioski i zagadnienia dotyczą finansów państwa. Stan identyczny panuje, jak widzieliśmy, we Włoszech, w Rumunji, Danji, w różnych krajach Rzeszy niemieckiej, w Belgji, Holandji, Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w Australji ¹⁾.

¹⁾ Por. wyżej Rozdział trzeci.

Nie zawsze owa przewaga izb niższych polega na tym jedynie, że omawiają one i wotują projekty finansowo-budżetowe przed izbami wyższemi; gdzieniedzie bowiem, na przykład, w Nowej Walji Południowej, Senat musi albo w całości decyzję poselską zaakceptować, albo też w całości ją odrzucić bez wprowadzenia zmian jakichkolwiek. Podobnie rzecz się miała przez czas dłuższy w Anglii aż do reformy ostatniej, która zredukowała wpływy lordów w dziedzinie omawianej prawie do zera.

Tendencję ku zachowaniu równouprawnienia faktycznego reprezentuje Szwecja, gdzie wskutek istnienia wspólnych komisji finansów i subsydjów obie izby oddziałują mniej więcej jednakowo i na budżet i na politykę finansową rządu.

W zakresie prawodawstwa ogólnego rola zgromadzeń wyższych jest naogół nie mniejszą, niż izb poselskich, zwłaszcza pod względem formalnym. W większości państw współczesnych wnioski prawodawczy wtedy dopiero stają się normą obowiązującą, gdy go zatwierdzi i uzna głosowanie izb obu. Pozostają tu ze sobą w zgodzie i zachowawcze Prusy, i demokratyczno-centralistyczna Francja, i federacyjna Rzeczpospolita szwajcarska. Kraje, wchodzące do składu większych całości związkowych, jak stany poszczególne Unji amerykańskiej, kantony Szwajcarii, kolonie Australji, dbające o swą samodzielność, baczą pilnie, by instytucja, będąca wyrazem odrębności właśnie części składowych państwa, nie uległa supremacji czynnika łączącego, centralizującego; to też izby wyższe państw związkowych, w rodzaju szwajcarskiej Rady kantonów lub Senatu amerykańskiego należą z reguły do wpływowszych i energiczniejszych. Dicéy sądzi nawet, że Senat w Stanach Zjednoczonych był dotychczas najbardziej z obu izb wpływowym¹⁾.

Szczerbę najgłębszą w murze kompetencji prawodawczych zgromadzeń wyższych wybito tam, gdzie roz-

¹⁾ Por. A. Dicéy: Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym, tłum. z ang. Warszawa, 1908, str. 377.

strzyga dotąd pierwiastek dziedziczny. Wspominałem w rozdziale pierwszym, że angielska Izba lordów traci prawo sprzeciwu w razie trzykrotnego przyjęcia jakiegoś wniosku przez gminy na trzech kolejnych sesjach parlamentu.

Tak wygląda strona formalna sprawy...

W praktyce wszakże izby wyższe w społeczeństwach demokratycznych nie występują zazwyczaj przeciwko jasno wyrażonej woli posłów oraz ich wyborców. W wypadkach scysji gwałtowniejszej i bardziej zasadniczej dochodzi najwyżej do rozwiązania zgromadzenia poselskiego i zarządzenia wyborów ponownych; jeżeli zaś po dokonaniu tej „próby sił“ opinia publiczna wypowie się na rzecz zapatrywań swych przedstawicieli poprzednich, zapatrywania, poparte mocą nastroju ogólnego w kraju, zwyciężają, nie napotykając już oporu ze strony wysokich ciał prawodawczych. Nawet pewne siebie i bezwzględne zgromadzenie Wiktorji zgadzało się podczas zatargów parlamentarnych na kompromisy.

W państwach zachowawczych, przeciwnie, izby wyższe nieraz umiały postawić na swoim, i często cała działalność prawodawcza posłów utykała na długo lub na stałe w kancelarjach i komisjach dostojnych instytucji. Dzieje czterech rosyjskich Dum państwowych dostarczają pod tym względem wiele cennego materiału, malującego, jak wszelkie poczynania postępowe, przedsiębrane przez ciało poselskie, ginęły pod mieczem Rady państwa; tak samo pruska Izba panów umie się przeciwstawić Sejmowi.

Zbyt uporczywa i niezmienna opozycja nie jest wszakże bezpieczną. Widzieliśmy, że odebranie Izbie lordów jej dawnych przywilejów nastąpiło wskutek długoletniej opozycji parów przeciwko polityce gmin, pod bezpośrednim zaś wrażeniem faktu odrzucenia „socjalistycznego“ budżetu Lloyd-George'a. I również po każdym zatargu w łonie parlamentów australijskich wznagał się ruch zwolenników systemu jednoizbowego.

Trzecią, doniosłą niezmiernie, funkcją ciał prawodaw-

czych jest wykonywanie kontroli rzeczywistej nad działalnością rządu.

Idzie tu nie tylko o prawo stosowania zapytań oraz interpelacji, ale w pierwszym rzędzie o t. zw. odpowiedzialność polityczną ministrów. Parlament bowiem dopiero wówczas wywiera wpływ istotny na władzę wykonawczą, gdy może za pomocą wyrażenia swojej opinii zmusić dany rząd do wypuszczenia z rąk steru spraw krajowych, do ustąpienia na rzecz innego, cieszącego się zaufaniem przedstawicieli narodu. Zagadnienie zatem, czy ministerjum winno zgłaszać dymisję po otrzymaniu werdyktu nieprzychylnego ze strony izby wyższej, czy też decyzja wyłączna w tej dziedzinie przysługuje posłom, zagadnienie takie posiada znaczenie ogromne i teoretyczne i praktyczne.

Parowie angielscy nie zdołali utrzymać się i pod tym względem na poziomie gmin. Dzisiaj ministerjum, oparte na trwałej większości poselskiej, potrafi śmiało, jak dowodzą chociażby dzieje walki Asquith'a o „naprawę“ lordów, zapoznawać niechęć zgromadzenia wyższego. Przytaczałem także w rozdziale drugim fakty z parlamentarnej historii francuskiej, kiedy rząd nie brał wcale pod uwagę votum nieufności, przegłosowanego w Senacie. Konstytucja Belgji stwierdza formalnie, że rząd jest odpowiedzialny jedynie przed posłami. I w innych krajach o budowie konstytucyjno-parlamentarnej stosunki wyglądają tak samo, — co więcej, nawet kierownicy państw monarchiczno-konstytucyjnych liczą się w praktyce znacznie poważniej z izbami poselskimi, jak wskazują ostatnie dyskusje w Niemczech na temat reformy pruskiej Izby panów.

Stwierdzimy więc, że kierunek zasadniczy rozwoju państw współczesnych zmierza ku zepchnięciu zgromadzeń wyższych na szczeble mniej wysokie od tych, jakie zajmują reprezentacje poselskie. W dziedzinie finansowo-budżetowej mamy do czynienia z faktem przeważnie już dokonanym, w zakresach prawodawstwa ogólnego i kontroli — z dążeniem niedwuznacznym.

Istnieje tu pewna konsekwencja żelazna przebiegu wypadków: izby o tradycji długoletniej, o dużej pewności siebie prowadzą dopóty „politykę wolnej ręki“, dopóki oburzenie i niezadowolenie w społeczeństwie oraz wśród posłów nie spowodują ograniczenia praw instytucji na drodze ustawowej; zgromadzenia zaś nieśmiałe, ustępliwe przeobrażają ustępliwość swoją w obyczaj panujący, którego obręczy stalowej nie są w stanie później przerwać, i w wyniku następuje również uszczuplenie kompetencji.

Podkreślony przed chwilą kierunek ewolucji nie zawiera sprzeczności z uzasadnieniem „racji bytu“ izb wyższych, jakie sformułowaliśmy w rozdziale poprzednim.

Widzieliśmy w samej rzeczy, że te zgromadzenia, które wyrażają i zastępują czynnik samorządu lokalnego i prowincjonalnego, mają na celu obronę interesów i potrzeb lokalnych przed wchłaniającą potęgą centralizmu państwowego; te znowu, co zostały wybrane przez głosowanie mniej lub więcej powszechne, stanowią tamę, dźwigniętą przeciwko ewentualnej wszechmocy i „tyranji“ parlamentu jednoizbowego, stanowią metodę sprawdzania właściwej opinii społeczeństwa, gdy zachodzi obawa, że posłowie jej nie odpowiadają lub odpowiadają zgoła fałszywie.

I w jednym i w drugim wypadku zatym wysuwają się na plan pierwszy zadania negatywne, powstrzymujące, hamujące, zadania, którym zadosyćuczynić łatwo pomimo braku równouprawnienia. Zgromadzenie wyższe powinno odwlekać przesiąknięte duchem centralistycznym lub powzięte bez należytego zastanowienia czy wskutek pomyłki decyzje izby poselskiej, powinno ją zmuszać w ten sposób do powtórnego omówienia sprawy i wysłuchania głosu społeczeństwa, wypowiedzanego w prasie, na zebraniach publicznych, względnie podczas wyborów.

Cel ten osiągniemy w mierze najzupełniej wystarczającej pomimo to nawet, że przewaga izb niższych będzie zapewne utrwalona wszędzie.

Istotnie, kompetencja wszelkiej instytucji państwowej odpowiada w przybliżeniu zadaniom przez nią speł-

nianym. Ciało prawodawcze, którego funkcje społecznie dodatnie i ważne dadzą się sprowadzić do roli hamulca, nie może zachować tyle wpływu i znaczenia, ile posiada ciało inne, pozytywne i twórcze.

Należy wszakże pamiętać, że losy odmienne czekają prawdopodobnie zgromadzenia typu federalnego. W państwach związkowych idea samodzielności i odrębności składników poszczególnych przetrwa jeszcze czas dłuższy, i wogóle zresztą pogląd, iż samodzielność ta zaniknie, nie zalicza się bynajmniej do rzędu bezwzględnych pewników naukowych. Bądź jak bądź dopóki istnieje ona, federalne izby wyższe zdołają z powodzeniem walczyć z supremacją ogólnopństwowych zgromadzeń poselskich, czerpiąc soki żywotne z dążeń odśrodkowych, interesów miejscowych, ambicji prowincjonalnych i t. p.

Obok właściwej działalności prawodawczej izby wyższe pełnią w wielu krajach funkcje sądowe. Wymienić tu musimy lordów angielskich, senatorów francuskich, kortezy hiszpańskie i t. d.

Idzie w danym wypadku niewątpliwie albo o pozostałości z okresu feodalnego, albo też o specjalne zadania natury raczej praktycznej. We Francji, na przykład, twórcy ustawy konstytucyjnej trzeciej Rzeczypospolitej pragnęli, by sprawy sądowe, wytaczane przeciwko głowie państwa, przeciwko ministrom na mocy oskarżenia o zdradę kraju i t. p., nabrały zabarwienia szczególnie uroczystego. Na ziemiach Wielkiej Brytanji kompetencje jurydyczne Izby parów pochodzą z doby, kiedy dawny „witenagemot“, a później „Magnum concilium regni“ wspierało króla swą radą nie tylko w zakresie prawodawczym i administracyjnym, lecz także i sądowym.

Wszędzie zresztą sfera wpływów jurydyczno-sądowych, posiadanych przez zgromadzenia wyższe, jest dosyć ściśle ograniczoną: dotyczy ona pewnych rodzajów przestępstw wyjątkowo ciężkich i określonych kategorii przestępców.

Funkcje sądowe ciał prawodawczych podlegały nie raz ostrej krytyce ze strony zwolenników monteskjuszowej teorii podziału władz państwowych. Istotnie, obrona

dzisiejszego stanu rzeczy pod tym względem nie wydaje się możliwą.

Instytucja parlamentarna, przesiąknięta atmosferą bieżących zagadnień politycznych, będąca widownią naturalną dla walk partyjnych, nie ma ani bezstronności potrzebnej, ani niezależności od przemijających nastrojów kraju, gdy na ławie podsądnych zasiada minister—nieraz wróg obalony swych sędziów—albo, jak przewiduje konstytucja francuska, prezydent Rzeczypospolitej. W tych warunkach rozprawa sądowa może się z łatwością przeobrazić w załatwianie rachunków politycznych na korzyść czy niekorzyść oskarżonego; trybunał sprawiedliwości nie daje zatem gwarancji, że nie będzie ani zbyt surowym, ani przeciwnie zbyt pobłażliwym.

Podkreślimy na zakończenie rys charakterystyczny niemieckiej Rady związkowej, którą ustawa Rzeszy obarcza szeregiem obowiązków i funkcji administracyjnych, pełnionych stale i w myśl przepisów sformułowanych jasno. Rada związkowa może, biorąc pod uwagę rozmaite braki w istniejącym prawodawstwie, wydawać obowiązujące rozporządzenia w celu usunięcia owych braków, uczestniczy ona następnie w mianowaniu niektórych urzędników państwowych, powołuje członków Izby obrachunkowej, najwyższego Sądu państwa, Izby dyscyplinarnej, zatwierdza konsulów i kontrolerów państwowych, którzy sprawdzają, czy państwa poszczególne pobierają podatki i opłaty celne zgodnie z ustawami Rzeszy, naznacza dyrekcję banku państwowego. Opinia przychylna Rady jest konieczną, gdy idzie o wypowiedzenie wojny (za wyjątkiem wypadku wtargnięcia nieprzyjaciela do granic Niemiec, wówczas bowiem wystarcza władza cesarza) oraz o rozwiązanie Sejmu lub też przedsięwzięcie kroków przymusowych w stosunku do państwa, wchodzącego do składu Rzeszy. To rozszerzenie kompetencji w porównaniu z innymi izbami wyższymi państw współczesnych tłumaczy się przez fakt, że Cesarstwo niemieckie nie posiada sieci urzędniczej, wspólnej dla wszystkich krajów i krajów związkowych; musi zatem istnieć jakaś władza

zwierzchnia, któraby mogła wydawać rozporządzenia administracyjne w zakresie prawodawstwa ogólnego.

Rzecz naturalna, przekazanie takich zadań Radzie związkowej — ciału prawodawczemu — stało się możliwym dlatego jedynie, iż skład osobisty samej instytucji jest, jak widzieliśmy, urzędniczy; w razie przebudowy niemieckiego zgromadzenia wyższego na wzór Senatu Stanów Zjednoczonych albo szwajcarskiej Rady kantonów i tu także nastąpiłyby zapewne zmiany.

Takie więc uogólnienia poczynić możemy, omawiając kompetencje parlamentarnych izb wyższych na zasadzie znanego nam materiału faktycznego. Co się tyczy ciał które ewentualnie powstaną, jako reprezentacja interesów zawodowych i klasowych, niepodobna w tej chwili ustalić, czy zdołają one uzyskać prawa równe ze zgromadzeniami poselskimi. Przyszłość to pokaże w zależności od mniej lub więcej silnego wzrostu organizacji i zrzeszeń zawodowych, w zależności od rozstrzygnięcia zagadnienia, czy istotnie, jak sądzi Leon Duguit, pierwiastek stowarzyszeniowy odgrywać znacznie niebawem w psychice społecznej rolę znacznie jeszcze poważniejszą, niż dzisiaj.

VII. System dwuizbowy w Polsce.

Książęta polscy za pierwszych Piastów byli władcami absolutnymi. I wówczas już jednak musieli się oni liczyć z wolą swych pomocników i zastępców, wojewodów, kasztelanów, biskupów, zwłaszcza od chwili, gdy w epoce podziałów potomkowie Bolesława Krzywoustego, walcząc ze sobą o dzielnice lub o senjorat, korzystali chcąc — niechcąc z poparcia wyższych warstw społecznych.

Wpływ owych dostojników znajdował wyraz w postaci wieców, czyli zjazdów, odbywanych w miarę potrzeby i — najczęściej — w każdej dzielnicy z osobna. Na zjazdach takich książę, później król, omawiał wspólnie z obecnymi sprawy publiczne i wysłuchiwał ich zdania.

Właściwy ustrój parlamentarny państwa polskiego zaczął się rozwijać dopiero u schyłku XIV i w przeciągu XV stulecia; panowanie Kazimierza Wielkiego, bezkrólowia po jego śmierci i po śmierci Ludwika Węgierskiego, przywileje dla stanu rycerskiego z koszyckim w pierwszym rzędzie, — wszystkie te czynniki wzmocniły znaczenie szlachty i możnowładców, a jednocześnie ułatwiły dzieło zjednoczenia dzielnic poszczególnych w ramach państwowości wspólnej¹⁾ i posunęły naprzód ograniczanie władzy królewskiej.

¹⁾ Por. St. Kutrzeba: *Historja ustroju Polski w zarysie*, Lwów, 1908, str. 100—101.

W roku zgonu Kazimierza Wielkiego nie było jeszcze w Polsce zjazdów ogólnopństwowych, pod rządami Władysława Jagiełły ¹⁾ stanowią one już zjawisko mniej-więcej stałe, bez którego król obejść się nie umie i nie może. W owym także czasie zwyczaj utrwała dla wiecu nazwę Sejmu. Obok tego ostatniego funkcjonowały w dalszym ciągu zgromadzenia dzielnicowe i prowincjonalne — wielkopolskie (Wielkopolska, Łęczyca, Sieradz, Kujawy, Dobrzyń, później Mazowsze) i małopolskie (Małopolska, później Ruś).

Sejm walny reprezentował do pewnego stopnia połączone wiece dzielnicowe i prowincjonalne; to też i skład jego osobisty był do składu zjazdów miejscowych podobny. Formalnie król zapraszał dostojników według swego uznania, w praktyce wszakże zwyczaj ustalił rychło listę zwykłą uczestników rady monarszej.

Należeli więc do niej przedewszystkim arcybiskupi i biskupi, znajdujący się na obszarze państwa, dalej wojewodowie i kasztelanowie, jako przedstawiciele interesów i dążeń określonych warstw społecznych, niektórzy urzędnicy koronni i nadworni (kanclerz wielki koronny, podkanclerzy koronny, marszałek wielki koronny, marszałek nadworny koronny, podskarbi wielki koronny); czwartą grupę członków Sejmu stanowili wreszcie niżsi urzędnicy ziemscy — podkomorzowie, sędziowie, chorążowie — a nawet szlachcice, zgoła żadnych urzędów nie piastujący ²⁾.

Wymienieni na końcu uczestnicy obrad odegrywali rolę zastępców szerszych mas szlacheckich, które, począwszy od pierwszych dziesięcioleci XV wieku, dążyły świadomie do zdobycia wpływu na bieg spraw państwowych; rzecz jasna, nie było mowy o jakimkolwiek znaczeniu rozstrzygającym tych kilku czy kilkunastu osób,

1) Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 129—130.

2) Por. St. Kutrzeba: Skład sejmu polskiego, artykuł w „Przełądzie historycznym“ za styczeń—luty r. 1906, str. 46 i nast.

bądź jak bądź obecnością swoją stwierdzały one prawa „szarego tłumu szlacheckiego“¹⁾.

Biskupi, wojewodowie, kasztelanowie jęli niebawem pojmować swój udział w radzie królewskiej, jako prawo podmiotowe; przedstawiciele szlachty drobniejszej wyznaczał król, określając według woli własnej, kto z pośród niej ma zasiadać w szeregu możnowładców.

W końcu XV stulecia zaszły w ustroju Polski zmiany doniosłe, które zaważyły niezmiernie na całym rozwoju późniejszym instytucji państwowych.

Masy szlacheckie nie zadowolniły się bynajmniej faktem uczestnictwa niższych urzędników ziemskich w Sejmie. Przeciwnie, tendencja ku oddziaływaniu czynnemu na losy kraju nabierała stopniowo coraz większego rozmachu. Już poprzednio do składu dzielnicowych wieców sądowych, odprawianych pod kierunkiem starostów, wchodziła szlachta zwykła. Wiece takie dokonywały również pewnych funkcji prawodawczych, w następstwie zaś te ostatnie wyodrębniały się, i powstał „sejmik“, jako zebranie całej szlachty województwa dla załatwiania spraw dzielnic²⁾. Na drogę tę wkroczyła przedewszystkim Wielkopolska, nieco później — Ruś, na końcu wreszcie Małopolska, prowincja o wyjątkowo silnym żywiole możnowładczym.

Czynnikiem, który wpłynął decydująco na wzrost znaczenia mas szlacheckich, stała się kwestja podatkowa. W myśl przywileju koszyckiego rycerstwo nie było obowiązane do płacenia podatków na rzecz państwa, to też w coraz liczniejszych wypadkach, gdy zwiększenie skarbu stanowiło konieczność nieodzowną, Sejm walny musiał się odwoływać do woli całej powszechności szlacheckiej, organy zaś owej woli wyobrażały sejmiki ziemskie. Za Kazimierza Jagiellończyka, w okresie walk z najazdem tatarskim, uzyskała szlachta potwierdzenie uroczyste swo-

¹⁾ Por. St. Kutrzeba, *ibidem*, str. 49—50.

²⁾ Por. St. Kutrzeba: *Historja ustroju...* str. 132.

jej wolności podatkowej w postaci listu królewskiego, datowanego w Krakowie z dn. 14 marca 1454 r., następnie we wrześniu tegoż roku przez przywilej cerekwicki dla Wielkopolski, w listopadzie — przez przywileje dla każdej ziemi zosobna z pośród wchodzących do składu Rzeczypospolitej¹⁾.

Jednocześnie utrwalił się zwyczaj zwoływania Sejmów prowincjonalnych — wielkopolskiego w Kole i małopolskiego w Korczynie; zgromadzenia prowincjonalne posyłały nieraz swych przedstawicieli na posiedzenia Sejmu walnego, nawiązując w ten sposób kontakt bezpośredni z dostojnikami państwa i z samym królem.

Stąd — krok jeden tylko do przebudowy Sejmu walnego na podstawach, zgodnych z faktycznym układem sił w społeczeństwie.

Już w drugiej połowie panowania Kazimierza Jagiellończyka przebłyскуje w umysłach szlacheckich idea przedstawicielstwa; po wstąpieniu zaś na tron Jana Olbrachta nastąpił okres nowy w rozwoju ówczesnego życia konstytucyjno-parlamentarnego Polski.

Młody król zwołał Sejm walny do Piotrkowa, rozsyłając zawczasu orędzie do sejmików ziemskich i do obydwóch zgromadzeń prowincjonalnych. Ani w Korczynie wszakże, ani w Kole nie powzięto żadnych uchwał decydujących, postanowiono natomiast wysłać pełnomocników na Sejm walny z uwzględnieniem zasady, by wszystkie województwa posiadały przedstawicieli²⁾.

W roku 1493 zatym dokonało się ostatecznie zespolenie obu prowincji głównych państwa, jednocześnie zaś parlament polski rozwinął w pełni swój istniejący poprzednio w zarodku układ wewnętrzny, wytwarzając ogólnokrajową Izbę poselską. Na Sejmie następnym w r. 1496 można stwierdzić również z całą pewnością udział szlachty,

¹⁾ Por. A. Pawiński: Sejmiki ziemskie (1374—1505), Warszawa, 1895, str. 65 i nast.

²⁾ Por. A. Pawiński, ibidem, str. 169 i nast.

i odtąd system dwóch izb prawodawczych został włączony do rzędu form stałych życia państwowego Polski.

Izba poselska jeła z natury rzeczy występować w roli przedstawicielstwa ogółu szlacheckiego; to też urzędnicy ziemscy, zajmujący stanowiska niższe, których widzieliśmy na Sejmach walnych w okresie poprzednim, przestali w nich uczestniczyć, Izba wyższa, przybierając nazwę Senatu, ograniczyła listę swych członków do szczupłego grona najwyższych dostojników państwowych: wojewodów, kasztelanów, biskupów i ministrów.

W ciągu stuleci następnych liczba senatorów wzrosła znacznie wskutek rozszerzania się granic Rzeczypospolitej. W r. 1495 objęła Polska po ksiąężtach mazowieckich ziemie płocką i wiską, w r. 1526 pozostała część Mazowsza, unja lubelska wreszcie wprowadziła do Senatu dostojników Litwy. Po r. 1569 tedy polska Izba wyższa składała się już ze stu czterdziestu osób, w tym piętnastu biskupów (trzynastu z Korony i dwóch z Litwy), trzydziestu dwóch wojewodów (dwudziestu dwóch koronnych i dziesięciu litewskich wraz ze starostą żmudzkiem), osiemdziesięciu trzech kasztelanów (siedmdziesięciu trzech koronnych i dziesięciu litewskich), dziesięciu najwyższych urzędników państwowych, ministrów, po pięciu od Korony i od Litwy¹⁾. U schyłku XVI stulecia, gdy Zygmunt August zajął Inflanty, nie ustalono jeszcze sprawy, w jakiej drodze kraje te mogłyby uczestniczyć w prawodawstwie ogólnym; dopiero w r. 1598 do szeregu senatorów zaliczeni zostali wojewodowie i kasztelanowie wendeński, dorpacki i parnawski oraz, nieco wcześniej, biskup wendeński²⁾. Wprawdzie ziemia inflancka odpadła niebawem, Senat polski nie zmniejszył się jednak liczbowo, gdyż tworzono nowe województwa, kasztelanje i biskupstwa, co trwało aż do rządów Stanisława Augusta Poniatowskiego.

¹⁾ Por. cyt. art. St. Kutrzeby w „Przeglądzie historycznym“, str. 64 i nast.

²⁾ Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 69—70.

Po pierwszym rozbiornie zniknęli z Senatu ci biskupi, których katedry pozostały poza obrębem skróconego państwa; ale już Sejm rozbiorny wprowadził do zgromadzenia znowu trzech kasztelanów i obu podskarbiów nadwornych, koronnego i litewskiego, jako ministrów; poprzednio, w r. 1768, Sejm repninowski, tworząc województwo gnieźnieńskie i kasztelanję mazowiecką, zapewnił jednocześnie krzesło senatorskie hetmanom wielkim i polnym ¹⁾.

W przededniu więc Konstytucji 3 maja Izba wyższa państwa polskiego liczyła trzynastu biskupów, trzydziestu pięciu wojewodów, dziewięćdziesięciu kasztelanów i szesnastu ministrów ²⁾.

Ciekawe są próby wprowadzenia do instytucji państwowych Polski zasady dziedziczości przy obsadzaniu godności członków Senatu. Dążenia te wyszły na jaw w stuleciu XVI z pośród rodów książęcych Litwy; w r. 1569 wojewoda wołyński Czartoryski twierdził, że dom jego powinien mieć miejsce „w radzie wedle zacności swej książęcej“ ³⁾. Słuccy kilkakrotnie ponawiali żądania odpowiednie, aż wreszcie spotkali się z ostrą odprawą ze strony biskupa kujawskiego. W rezultacie idea dziedziczości nie zapuściła w Rzeczypospolitej korzeni głębokich, pretensjom zaś jednostek poszczególnych czyniono zadość w ten sposób, iż nadawano im urzędy, wprowadzające eo ipso do zgromadzenia dostojników.

Senat wraz z Izbą poselską noszą nazwę Sejmu, do którego wchodził także król, jako trzeci czynnik prawodawczy. Wszelka uchwała musiała uzyskać zgodę wszystkich posłów, wszystkich senatorów, oraz władzy królewskiej, i dopiero wówczas stawała się normą obowiązującą. Narady odbywano zazwyczaj w izbach rozłączonych, schodząc się od czasu do czasu dla wysłuchania zdań

1) Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 72.

2) Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 73.

3) Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 67 i nast.

zobopólnych. Senat zachował jednak w dalszym ciągu swoje stanowisko przybocznej rady królewskiej; w okresach, kiedy Sejm nie był zwoływany, albo w sprawach, nie obchodzących bezpośrednio przedstawicieli szlachty, król porozumiewał się często z senatorami bądź to osobiście, bądź nawet listownie. Po r. 1573, w artykułach henrykowskich, powołano do życia instytucję nową, t. zw. senatorów-rezydentów, którzy obowiązani byli przebywać ustawicznie na dworze królewskim i „radzić“ z monarchą we wszelkich sprawach wówczas, gdy niema Sejmu. Powoływano ich na dwa lata, bacząc pilnie, by stanowiska zostały podzielone pomiędzy wszystkimi czynnikami, stanowiącymi Senat, a więc biskupami, wojewodami i kasztelanami ¹⁾).

Ustawa „Nihil novi“, przyjęta przez Sejm radomski w r. 1505, utrwaliła i sankcjonowała formalnie udział decydujący posłów i senatorów we władzy prawodawczej. Odtąd przewaga Sejmu wzrastała z każdym niemal panowaniem, doprowadzając do skrepowania króla również w zakresie wykonywania ustaw i praw; po r. 1717 poddano go uchwale większości senatorów-rezydentów.

W samym Sejmie punkt ciężkości przenosił się z wolna do Izby poselskiej. Wyrazem takiego stanu rzeczy było, między innymi, to zjawisko charakterystyczne, że niektórzy dostojnicy, mający prawo do zasiadania w Senacie, woleli piastować mandaty poselskie. W spisie, na przykład, posłów ziemskich na Sejm piotrkowski w r. 1504 ²⁾ znajdujemy ośmiu kasztelanów z samej tylko Wielkopolski, wykaz z r. 1507 podaje nawet nazwisko wojewody Mikołaja Firleja, jako przedstawiciela ziemi lubelskiej ³⁾).

Na posiedzeniach dostojnego zgromadzenia przestrzegano pilnie porządku, w jakim zasiadali uczestnicy

¹⁾ Por. Kutrzeba: *Historja ustroju Polski*, str. 190 i nast.

²⁾ Por. Pawiński, *ibidem*, str. 214.

³⁾ Por. Pawiński, *ibidem*, str. 227.

poszczególni. Dla nikogo ze współczesnych nie uległo wątpliwości, że pierwsze po panującym miejsce należy się władzy duchownej — arcybiskupom i biskupom; po nich szedł kasztelan krakowski, jako stróż zamku stołecznego, dalej wojewodowie a pośród nich dwaj kasztelanowie, wileński i trocki; następowali wreszcie kasztelanowie pozostali, „więksi“ i „mniejsi“, na końcu zaś ministrowie, chociaż ci ostatni odegrywali faktycznie rolę najwybitniejszą¹⁾.

Widzimy tedy, że Izba wyższa Rzeczypospolitej była instytucją urzędniczą. W takich warunkach król mógłby uczynić z niej narzędzie powolne w swoich rękach, gdyby nie okoliczność, iż urzędy ziemskie a nawet i centralne posiadały zupełną prawie niezależność w stosunku do władzy monarszej. W dodatku godności wojewodów, kasztelanów czy biskupów skupiały się zazwyczaj w dłoniach rodów możnowładczych; to też Senat wyobrażał dosyć ściśle potrzeby i dążenia arystokracji dziedzicznej.

Konstytucja 3 maja usiłowała dźwignąć podwaliny nowożytnego ustroju parlamentarnego w Polsce. Twórcy jej, pozostając pod wpływem monteskjuszowej teorii podziału władz, przekazali całkowicie funkcje prawodawcze Sejmowi, złożonemu z Izby poselskiej i z Izby senatorskiej.

Wszelkie wnioski, dotyczące t. zw. praw ogólnych (konstytucyjnych, cywilnych, kryminalnych, podatkowych, o ile idzie o podatki wieczyste), podlegać miały instrukcjom województw, ziem i powiatów, po przejściu zaś przez Izbę poselską — wędrować do Senatu, który mógł je zawiesić aż do następnego Sejmu ordynaryjnego. W razie jednak, gdyby zgromadzenie następne nie przyznało słuszności opozycyjnym senatorom, propozycja stawałaby się normą obowiązującą.

W zakresie spraw innych — poborów „doczesnych“, budżetu zwykłego, nobilitacji, wypowiedania wojny i za-

¹⁾ Por. Kutrzeba w „Przeglądzie historycznym“ art. p. t. Skład Sejmu polskiego, str. 56—60, 65—67, 72.

wierania pokoju, ratyfikacji układów dyplomatycznych i międzynarodowych i t. p. — ustawa konstytucyjna nie wymagała owego „referendum“, o jakim wspomniałem przed chwilą; prawo uzyskać tu winno nasamprzód zgodę posłów, potym obradować nad nim miał Senat, otrzymywałyby zaś ono moc obowiązującą dopiero w wypadku zgody większości obu izb razem¹⁾.

Przewaga stanowcza zgromadzenia niższego uderza tu odrazu; konstytucja pragnęła, by senatorowie spełniali zadania czynnika powstrzymującego, hamującego, nie zaś rozstrzygającego. Skład osobisty instytucji projektowano pozostawić bez zmiany.

Wskutek konfederacji targowickiej i późniejszego upadku państwa dzieło Kołłątaja, Potockiego, Małachowskiego nie zostało wcielone w życie. Nić rozwoju konstytucyjnego Polski przerwano brutalnie na szereg lat aż do chwili, gdy z wirów burzy napoleońskiej powstało w dn. 17 września 1807 r. Księstwo Warszawskie pod rządami Fryderyka Augusta Saskiego.

Konstytucję nowego państwa opracowano zawczasu z rozkazu Napoleona; książę warszawski rozwijał ją później w latach 1807, 1808, 1809 i 1810 po przyłączeniu Galicji zachodniej na drodze dekretów.

W myśl art. 19 ustawy odnośnej ustanowiono dwuizbowy Sejm główny, rozdzielony zgodnie ze świeżą tradycją na zgromadzenia poselskie i senatorskie. Pierwsze wyrastało z wyborów, Senat zaś składał się początkowo z osiemnastu członków dożywotnich: sześciu biskupów, powołanych przez księcia w porozumieniu ze Stolicą Apostolską, sześciu wojewodów i sześciu kasztelanów, mianowanych z ramienia książęcego. W następstwie, gdy wojska ks. Józefa Poniatowskiego zawładnęły częścią Galicji,

¹⁾ Por. M. Handelsman: Konstytucja trzeciego maja r. 1791, Warszawa 1907, str. 92 i nast. Por. także tekst Konstytucji według wydawnictwa p. Handelsmana p. t. Trzy konstytucje, Warszawa, 1915, str. 4—5.

liczba senatorów wzrosła do trzydziestu, po dziesięciu każdej kategorii.

Rola prawodawcza Izby wyższej została ograniczona do udzielania sankcji projektom praw, uchwalonych w Izbie poselskiej; odmówienie takiego potwierdzenia winno mieć miejsce: „1) jeżeli prawo uchwalone nie było podług formalności, przepisanych Konstytucją, lub jeżeli obrady zdarzonym gwałtem jakim zamieszane zostały, 2) jeżeli mu (Senatowi) wiadomo, że prawo nie było przyjęte większością głosów, 3) jeżeli Senat uznaje, że prawo jest przeciwne albo bezpieczeństwu kraju, albo przepisom niniejszej Ustawy konstytucyjnej“¹⁾. W wypadkach omówionych Izba senatorska musi przedłożyć królowi saskiemu, jako księciu warszawskiemu, swoje zdanie, monarcha zaś, po wysłuchaniu opinii Rady stanu—zebrania wszystkich ministrów, może albo nakazać posłom ponowne rozpatrzenie sprawy, względnie rozwiązać Izbę niższą, albo też przełamać opór senatorów, mianując nowych, tak jednak, by liczba ogólna nie przekraczała—początkowo—trzydziestu (sześciu biskupów, dwunastu wojewodów, dwunastu kasztelanów), później—po rozszerzeniu granic Księstwa—pięćdziesięciu (dziesięciu biskupów, dwudziestu wojewodów, dwudziestu kasztelanów²⁾).

Ostatnim wreszcie etapem polskiego rozwoju konstytucyjnego były „zasady konstytucji Królestwa polskiego“, podpisane przez cesarza Aleksandra I w Wiedniu, w dniu 25 maja 1814 r.; na podstawie owych „zasad“ różne komisje, powstałe z ramienia jak Rządu tymczasowego, tak również samego Aleksandra, opracowały tekst ostateczny Ustawy, ogłoszony dopiero 24 grudnia.

Władza prawodawcza pozostała, jak za Księstwa warszawskiego, w rękach króla i dwóch Izb sejmowych;

¹⁾ Art. 28 Konstytucji z 22 lipca 1907 r.; cytuję według „Trzech konstytucji“ M. Handelsmana, str. 23.

²⁾ Por. St. Kutrzeba: Historia ustroju Polski w zarysie, t. III: po rozbiorach, Lwów, 1917, str. 47 i nast. oraz 61 i nast., Handelsman: Trzy konstytucje, str. 22—24.

przewagę jednak stanowczą zapewnił cesarz rosyjski sobie i swoim następcom, utrwalając jednocześnie całkowite prawie równouprawnienie Senatu oraz zgromadzenia poselskiego z zastrzeżeniem jedynym, że wnioski, dotyczące spraw skarbowych, winny być wnoszone w pierwszym rzędzie do tego ostatniego.

Senat składał się — według statutu organicznego — z dziewięciu duchownych (jednego arcybiskupa, siedmiu biskupów rzymsko-katolickich, jednego biskupa grecko-unickiego), osiemnastu wojewodów i trzydziestu siedmiu kasztelanów. Liczba ogólna senatorów nie mogła przekraczać połowy liczby posłów i deputowanych do Izby poselskiej, w każdym zaś wypadku trzy czwarte miejsc musiało być zajętych.

Dostojników mianował dożywotnio król; ustawa konstytucyjna, ograniczając jego wolność wyboru, zastrzegła, że nominacja paść winna na jednego z pośród dwóch kandydatów, przedstawionych monarsze przez sam Senat za pośrednictwem namiestnika ¹⁾. W ten sposób występował na scenę czynnik kooptacji.

Kandydat wszakże musiał odpowiadać pewnym warunkom; wymagano od niego ukończenia lat trzydziestu pięciu, posiadania własności gruntowej i opłacania dwóch tysięcy złotych polskiego podatku rocznego. Przepisy te czyniły z Izby reprezentację, jak zauważa słusznie prof. St. Kutrzeba ²⁾, arystokracji ziemiańskiej.

Wchodzili do Senatu także książęta krwi cesarsko-królewskiej po dojściu do lat osiemnastu.

Zgromadzenie wyższe spełniało, obok uczestniczenia w prawodawstwie, szereg funkcji innych, dla których zwoływał je nie król, ale prezes. Owe funkcje swoiste obejmowały: ewentualny wybór członków regencji, co w praktyce nie miało nigdy miejsca, sprawdzanie ksiąg obywatelskich, list obieralnych i wyborów rad wojewódz-

¹⁾ Art. 110 Ustawy konstytucyjnej.

²⁾ Kutrzeba, *ibidem*, str. 114.

kich, układanie kolei zasiadania senatorów w Trybunale najwyższym, oddawanie pod sąd urzędników; w dodatku, zgodnie z brzmieniem art. 152 Ustawy konstytucyjnej, Senat w pełnym składzie stanowił Sąd sejmowy dla rozpatrywania oskarżeń o zbrodnie stanu oraz spraw o przestępstwa wyższych urzędników¹⁾.

Po wybuchu powstania listopadowego dyktator Chłopicki zwołał obie izby sejmowe. W dniu 25 stycznia 1831 roku uchwalono detronizację Mikołaja I, odtąd cała władza prawodawcza przeszła do rąk Sejmu, który, zastrzegając dla siebie część atrybutów monarszych, jak to wypowiedanie wojny, zawieranie traktatów, wybór i oddalenie Rządu narodowego i t. p., urządzał w sprawach szczególnie ważnych posiedzenia wspólne Senatowi oraz zgromadzenia poselskiego²⁾. Na wiosnę postanowiono włączyć do reprezentacji narodowej przedstawicieli Litwy; nowych senatorów miały powoływać obie Izby połączone z pośród kandydatów, przedstawionych w ilości podwójnej przez Senat.

W dn. 23 września odbyło się ostatnie posiedzenie Sejmu kongresowego w Płocku; niebawem wojska rosyjskie zalały cały kraj, życie konstytucyjne i samodzielne wszystkich ziem dawnej Rzeczypospolitej zostało na długie lata zakończone.

Jak widzimy tedy, parlamentaryzm polski zachował do końca organizację dwuizbową; zgromadzenie wyższe, powstałe bądź to z urzędu, bądź też z nominacji mniej lub więcej ograniczonej, reprezentowało zawsze żywioły arystokracji ziemiańskiej, rodowej, i ustępowało naogół formalnie lub tylko faktycznie w cień wobec przewagi Izby poselskiej.

W chwili obecnej społeczeństwo stanęło znowu wobec konieczności nawiązania zerwanych nici normalnego roz-

¹⁾ Por. St. Kutrzeba, *ibidem*, str. 99 i nast., 101—105, 113—122, 133 i nast.; por. także Handelsman: *Trzy konstytucje*, str. 52, 56, 57.

²⁾ Por. Kutrzeba, *ibidem*, str. 137 i nast.

woju państwowego. Pierwszą, oficjalną poniekąd, próbą w tym kierunku, jest „Projekt konstytucji państwa polskiego“, przyjęty w lipcu r. 1917 przez Komisję sejmowo-konstytucyjną byłej Tymczasowej Rady Stanu. Organizacji wewnętrznej ciała prawodawczego poświęcono artykuły 35 i następne aż do 98¹⁾; projekt stwierdza na wstępie charakter dwuizbowy przyszłego parlamentu, w artykułach zaś 47 — 50 opisuje sposób powstawania Senatu.

Liczebny skład zgromadzenia odpowiadać winien dwóm trzecim ogólnej ilości posłów. Połowę jego członków wybierałyby rozmaite instytucje społeczne, a mianowicie: czwartą część senatorów obieralnych obdarzać mają mandatem właściciele większej własności ziemskiej, czwartą część również — organy samorządu wiejskiego; pozostałą ilość owej połowy wybierałyby organy samorządu miejskiego, właściciele większych przedsiębiorstw handlowych i wyższe instytucje naukowe — w stosunku 6 do 5 do 1 do 4. Drugą połowę Senatu stanowiliby: 1) pełnoletni książęta krwi królewskiej, 2) arcybiskup warszawski, 3) biskupi djecezjalni katolicy wszelkich obrządków, mianowani dożywotnio przez króla w liczbie, odpowiadającej przynajmniej dwóm trzecim djecezji, 4) po jednym przedstawicielu duchowieństwa ewangelicko-augsburskiego oraz ewangelicko-reformowanego, mianowanych przez króla na czas piastowania urzędu duchownego, 5) prezydent najwyższego sądu, prezydent najwyższego trybunału administracyjnego i prezes najwyższego stowarzyszenia naukowego przez czas zajmowania urzędów, 6) czternastu senatorów, mianowanych przez króla na przeciąg lat dziesięciu z pośród kandydatów, przedstawionych po trzech na każde krzesło przez zrzeszenia, oznaczone rozporządzeniem królewskim, przyczym cztery miejsca kandydackie należą do zrzeszeń rolników więk-

¹⁾ Cytuję według egzemplarza Projektu, przesłanego po odbiciu w Drukarni państwowej do Biura Pracy Społecznej.

szych i drobnych, trzy—do zrzeczeń przemysłowych, trzy—do zrzeczeń handlowych i współdzielczych, trzy—do zrzeczeń i związków zawodowych robotniczych, jedno do stowarzyszeń naukowych, 7) mianowani dożywotnio z ramienia królewskiego znawcy spraw państwowych i społecznych, potrzeb nauki i sztuki.

Mandat senatorów obieralnych trwałby lat dziesięć. Projekt przewiduje dalej; że obie Izby sejmowe będą całkowicie równouprawnione ze zwykłym zresztą zastrzeżeniem, dotyczącym kolejnego wnoszenia budżetu, wszelkich ustaw podatkowych i skarbowych¹⁾; poza tym jedynym wyjątkiem zauważyć można w pracach komisji sejmowo-konstytucyjnej pierwszej Tymczasowej Rady Stanu tendencję wyraźną ku zapewnieniu jak Izbie poselskiej, tak Senatowi wpływu jednakowego na losy państwa²⁾.

Polska Izba wyższa byłaby więc w myśl koncepcji przytoczonej zgromadzeniem typu mieszanego, łączącego w sobie trzy odrębne zasady: wyborów cenzusowych, uczestnictwa z urzędu (senatorowie z pośród duchowieństwa i niektórych działów administracji) oraz nominacji, częściowo ograniczonej. Nie potrzebujemy dodawać, że z naszego stanowiska, uzasadnionego w rozdziałach poprzednich, organizacja parlamentu dwuizbowego, opisana przed chwilą, należy do pomysłów nieszczęśliwych.

Wybory cenzusowe nadałyby Senatowi oblicze jednostronnie klasowe i wzmocniły antagonizm pomiędzy składnikami Sejmu; członkowie z urzędu a zwłaszcza z nominacji uzależniliby ciało prawodawcze od rządu, pozbawili je autorytetu wobec społeczeństwa oraz niezbędnej samodzielności. W wyniku powstałaby także sprzeczność wewnętrzna, sięgająca wgląd całego projektu komisji, gdyż, jak stwierdzaliśmy parokrotnie, zgromadzenia w zupełności lub w dużym stopniu mianowane nie są

¹⁾ Art. 77.

²⁾ Art. 71, 72, 73, 76 (dotyczą porządku prawodawczego), 90, 91, 92, 97, 98 (dotyczą prawa interpelacji i kontroli nad rządem).

w stanie zachować praw równych i wpływów jednako-
wych z demokratycznymi Izbami poselskimi.

Przedewszystkim wszakże musimy rozstrzygnąć pytanie zasadnicze, czy system dwuizbowy stanowi dla Polski w okresie dziś przeżywanym konieczność istotnie nieodzowną; dopiero po zbadaniu tego zagadnienia przejść warto do omawiania poszczególnych typów konkretnych.

Jak widzieliśmy, można ocenić dodatnio następujące typy zgromadzeń wyższych: typ federalny w państwach związkowych, izby, reprezentujące czynnik odrębności prowincjonalnych i lokalnych, izby z wyborów t. zw. demokratycznych, i wreszcie typ reprezentacji interesów klasowych i stowarzyszeniowych. Pamiętamy także nasz wniosek, że owa ocena dodatnia nie jest rzeczą zgoła niezależną od warunków czasu, przestrzeni i układu sił społecznych w danym kraju. Mając wciąż na uwadze zastrzeżenie powyższe, usuwamy zupełnie z zakresu dyskusji sprawę typu federalnego, ponieważ Polska nie będzie — narazie przynajmniej — państwem, zbudowanym na modłę Stanów Zjednoczonych lub Szwajcarii; pozostają zatem trzy następne formy dwuizbowości.

Wysunięto niedawno argument, że „wielowiekowa tradycja życia parlamentarnego przyzwyczaiła nas do podziału władzy ustawodawczej pomiędzy dwa zgromadzenia“¹⁾. Pogląd ten nie wydaje mi się jednak słusznym.

Tradycja posiada niewątpliwie duże znaczenie praktyczne, ale wówczas jedynie, gdy przeniknęła głęboko do świadomości najszerszych kół społeczeństwa, gdy odegrała rolę czynnika psychologicznego wagi pierwszorzędnej. W danym wypadku Senat Rzeczypospolitej, później Senaty Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego funkcjonowały poza obrębem wpływów i zainteresowań przeważnej części narodu. Co najważniejsza zaś,

¹⁾ Por. J. Makowski: O ustroju konstytucyjnym. Jedna czy dwie Izby? Warszawa, 1917, str. 52.

ciągłość nici tradycyjnej została przerwana już przed osiemdziesięciu pięciu laty; od tego czasu wystąpiły na scenę historii polskiej nowe grupy społeczne, których nie było jeszcze prawie wcale w epoce obrad wojewodów, kasztelanów i biskupów na zamku królewskim. To też niepodobna twierdzić, że społeczeństwo nasze odczuwa potrzebę istnienia Senatu, chociażby w takim stopniu, w jakim anglicy wenerują swoją Izbę lordów. Trzeba tedy przenieść zagadnienie do innej płaszczyzny i rozważyć przedewszystkim, w jakim położeniu znajdzie się młode państwo polskie po wojnie.

Rzecz jasna, pierwszy Sejm ustawodawczy nie zdoła rozstrzygnąć wszystkich kwestji konstytucyjnych i wogóle ustrojowych, jakie staną przed nim. Przez szereg lat i szereg sesji parlamentarnych będziemy musieli budować zręby państwowości własnej, organizować w drodze prawodawczej całą skomplikowaną maszynę administracji państwowej, organizować formy stałe samorządu lokalnego w mieście i na wsi i t. d.

Z drugiej strony rozwiązywać wypadnie liczne zagadnienia społeczne; nie mamy przecie ani nowożytnego prawodawstwa ochronnego, ani rozwiniętego systemu ubezpieczeń społecznych, ani uregulowanej podstawy dla istnienia i rozwoju różnych organizacji robotniczych, w szczególności zawodowych. Tłumy pracowników powrócą do kraju z obczyzny, a wraz z nimi stanie się wręcz palącą sprawa prawidłowego pośrednictwa pracy, polityki emigracyjnej na przyszłość. W zakresie państwowej działalności agrarnej wyrosną z kolei niezliczone zagadnienia i trudności.

Stan gospodarczy Polski wymagać nie przestanie z kolei szybkich i stanowczych środków w celu możliwie prędkiej odbudowy przemysłu, udzielenia odpowiedzi na pytania, dotyczące monopoli państwowych, nakreślenia dróg dla polityki celnej, dla zawierania międzynarodowych traktatów gospodarczych.

Słowem, polska władza prawodawcza stanie wobec zawikłanego splotu najsprzeczniejszych interesów klaso-

wych i politycznych, wobec odmiennych aspiracji, dążeń i wpływów. W dodatku zaś powodzenie i owocność całej pracy twórczej w ogromnym stopniu zostanie uzależniona od szybkiego wprowadzania w życie odpowiednich projektów i zamierzeń, od nadawania im jaknajrychlej mocy obowiązującej. Będziemy w położeniu trudniejszym nawet niż to, w jakim znalazła się Francja w epoce wielkiej rewolucji. Społeczeństwo, które widzi przed sobą konieczność budownictwa prawnopanstwowego na olbrzymią skalę, które przeżywa jednocześnie kryzys społeczny i ekonomiczny o napięciu niesłychanym, społeczeństwo takie musi iść naprzód krokiem chyżym i bardzo stanowczym.

Parlament dwuizbowy nie spełni tych wszystkich zadań. Spory o kompetencję, tarcia z powodu szczegółów drugorzędnych, wędrówki projektów, ustaw i przepisów od jednego zgromadzenia do drugiego, wszelkie wogóle niemożliwe do uniknięcia wady systemu dwuizbowego wyrosnąć mogą w szczególnych warunkach powojennej działalności prawodawczej w Polsce do rozmiarów wręcz katastrofalnych. Zapewne, dużo słuszności zawiera aforyzm, głoszący, że lepiej, by państwo posiadało niewiele praw dobrych, niż mnogość złych, że każdy wniosek prawodawczy winien ulegać namysłowi dojrzałemu i powolnemu; przedewszystkim wszakże trzeba mieć jakąkolwiek samodzielną ośnowę prawną dla bytu państwowego, naprawa zaś braków i usterek — to dzieło przyszłości.

Przechodząc z kolei do konkretnych form zgromadzeń wyższych, jakie byłyby teoretycznie do przyjęcia, zauważyć należy, że ciało prawodawcze, złożone z wybrańców, instytucji samorządu lokalnego, nie mogłoby powstać w okresie najbliższym, gdyż przedtym parlament musi utrwalić i ustalić samą organizację samorządową. Niepodobna zaś jeszcze przesądzać, czy w życiu polskim prowincjonalizmy zaczną odegrywać tak znaczną rolę, by wymagały aż utworzenia podstaw dla specjalnej ich reprezentacji we władzy prawodawczej. W dodatku nie trapi nas w tej chwili obawa przed centralizmem biuro-

kratycznym; społeczeństwo polskie nabrało w warunkach długoletniej niewoli politycznej dużo głębokiej nieufności do urzędów państwowych i, przeciwnie, hołduje nieraz skrajnemu liberalizmowi. To też ewentualne próby krępowania i ograniczania zakresu działalności instytucji samorządnych napotykałyby z pewnością na swej drodze silny opór ze strony chociażby Izby poselskiej, wybranej bezpośrednio w całym kraju.

Co się tyczy znowu zgromadzenia, reprezentującego zorganizowane interesy klasowe, czy wogóle społeczne,— sprawa ta nie jest narazie dla Polski aktualną. Reakcja, panująca w dawnym państwie carów po upadku ruchu rewolucyjnego z lat t. zw. wolnościowych, albo rozbiła zupełnie albo też osłabiła niezmiernie istniejące wówczas i dopiero powstałe stowarzyszenia klasowe i zawodowe. Obecnie posunięto się niewątpliwie znacznie naprzód, ale w każdym razie budowanie Izby wyższej z przedstawicieli słabiutkich i niezbyt wpływowych zrzeszeń i organizacji dziś funkcjonujących byłoby rzeczą zgoła przedwczesną. Robotnicze związki zawodowe obejmują u nas procent znikomy liczby ogólnej proletariatu fabrycznego, masy włościańskie nie zostały jeszcze prawie wcale skupione w ramach organizacyjnych, inne klasy społeczne dopiero tworzą i rozszerzają początki swoich skupień i stowarzyszeń.

Rzecz jasna, stosunki dzisiejsze mogą się zmienić w bardzo szybkim tempie. Przykład Rosji rewolucyjnej dowodzi, z jak potężną energją rosną w okolicznościach sprzyjających związki zawodowo-klasowe i ugrupowania społeczne; ale miljonowe nawet rzesze członków nie wystarczą, by zapewnić im wpływy, odpowiadające, na przykład, powadze angielskich lub australijskich trade-unjonów. Rolę decydującą odegrywa tu bowiem długoletnia kultura organizacyjna społeczeństwa.

*

*

*

Sądzę więc, że władza prawodawcza państwa polskiego utworzoną być winna w myśl systemu jednoizbowego. Nie wiemy, naturalnie, jakie potrzeby i dążenia wyłonią się w przyszłości; w tej chwili wszakże potrzebuje Polska parlamentu energicznego, sprężystego i stanowczego, parlamentu, który potrafi dźwignąć w tempie szybkim i jednolitym gmach prawodawstwa, który popchnie nasz ustrój państwowy, stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w kierunku nowożytnego, demokratycznego życia.

Węzły gordyjskie można niekiedy rozplątywać w cierpliwym, mozolnym trudzie, bywają jednak okresy w historii, kiedy trzeba rozcinać je mieczem.

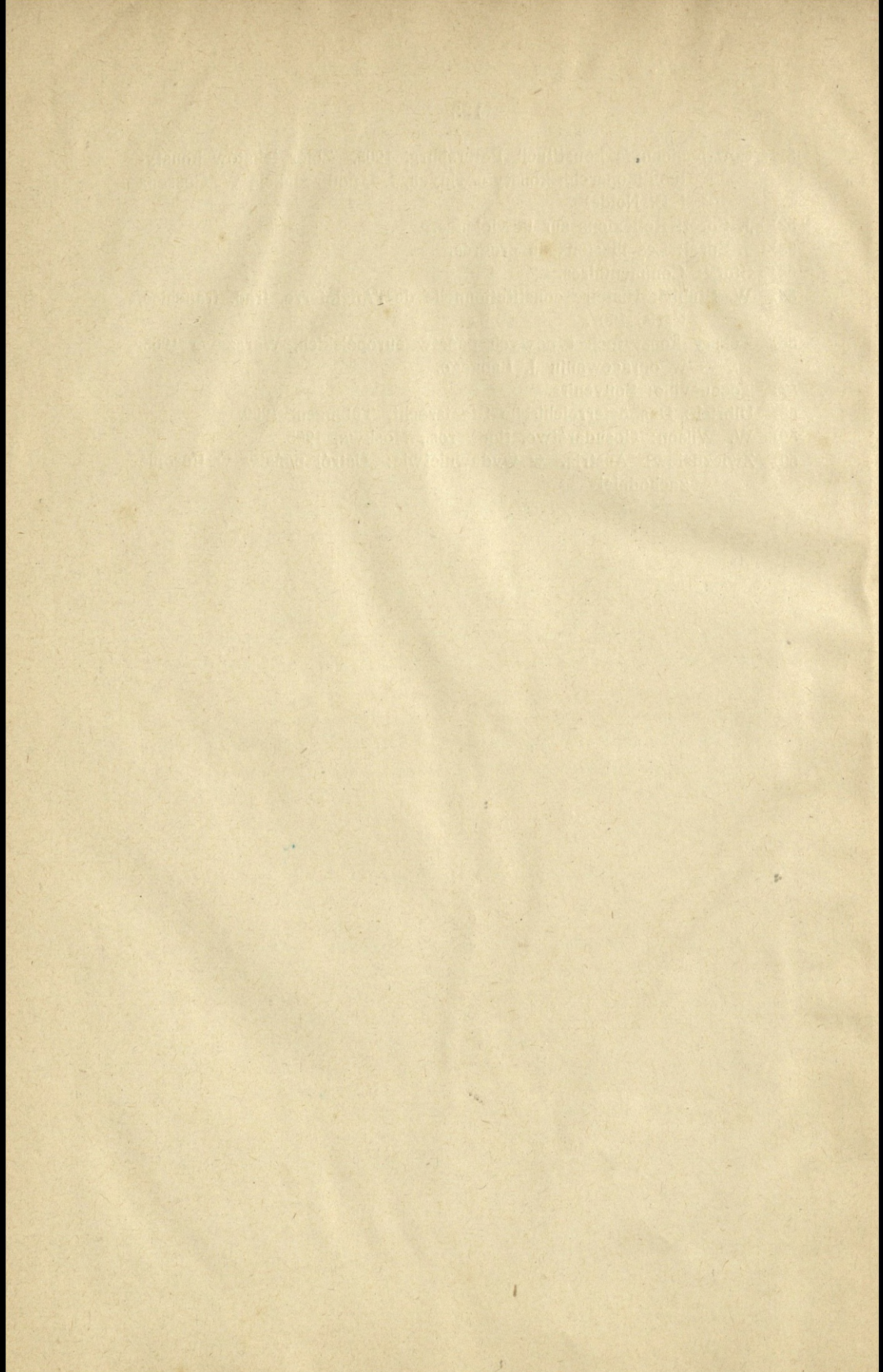


Wykaz materiałów i źródeł.

- 1) W. R. Anson: *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, le parlement* (trad. de l'anglais), Paris, 1903.
- 2) Aulard: *Histoire politique de la révolution française*.
- 3) Ch. Benoist: *Sophismes politiques de ce temps*, Paris, 1893.
- 4) W. Blos: *Historja rewolucji francuskiej*, tłum. B. Limanowskiego, Kraków.
- 5) Boutmy: *Rozwój ustroju i stosunków politycznych w Anglii*, Warszawa, 1893.
- 6) L. Duguit: *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907.
- 7) P. Errera: *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, Tübingen, 1909.
- 8) Esmein: *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa, 1904.
- 9) E. Freund: *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika*, Tübingen, 1911.
- 10) Favre: *Le gouvernement de la défense nationale, 1871—1873*.
- 11) Gneist: *Verfassungsgeschichte*.
- 12) Goos und Hansen: *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*, Tübingen, 1913.
- 13) *Gosudarstwennaja Duma, stienograficzeskije otczoty*, I sozyw, 1906 r., III sozyw, 1909, Petersburg.
- 14) Grégoire: *Histoire de France au XIX s.*, tłum. ros., 1893.
- 15) M. Handelsman: *Konstytucja trzeciego maja 1791 r.*, Warszawa, 1907
- 16) M. Handelsman: *Trzy konstytucje*, Warszawa, 1915.
- 17) Jaurés: *Histoire socialiste de la révolution française*, Paris.
- 18) Kariejew: *Pomiestje — gosudarstwo i sosłownaja monarchija śriednich wiekow*, Petersburg, 1913.
- 19) Kariejew: *Politiczeskaja istorja Francji w XIX w.*
- 20) Kariejew: *Istoria zapadnoj Jewropy*.

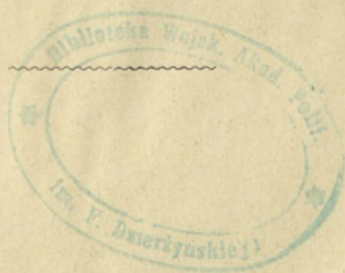
- 21) W. Konopczyński: Izby lordów reforma czy koniec? w „Przeglądzie Narodowym“ za październik—listopad, 1911 r.
- 22) Korkunow: Russkoje gosudarstwiennoje prawo, Petersburg, 1901.
- 23) Kotlarewskij: Dwupafatnaja sistemi, w wydawnictwie zbiorowym p. t. Konstitucjonnoje gosudarstwo, 1905.
- 24) M. Kowalewskij: Obszczeje konstitucjonnoje prawo.
- 25) M. Kowalewskij: Od priamowo narodoprawstwa k priedstawitielnomu.
- 26) St. Kutrzeba: Historia ustroju Polski w zarysie, Lwów, 1908.
- 27) St. Kutrzeba: Historia ustroju Polski w zarysie, t. III: po rozbiorach, Lwów, 1917.
- 28) St. Kutrzeba: Charakterystyka państwowości polskiej, 1917.
- 29) St. Kutrzeba: Skład sejmu polskiego, w „Przeglądzie historycznym“ za styczeń—luty r. 1906.
- 30) St. Kutrzeba: O budowie polskiego państwa, w „Myśli polskiej“, zeszyt IV—V, 1917.
- 31) Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1912.
- 32) A. Labriola: Le syndicalisme et le reformisme.
- 33) E. Lavisse: Histoire de France depuis les origines jusqu'a la révolution.
- 34) A. Lebon: Das Verfassungsrecht der französischen Republik, Tübingen, 1909.
- 35) Lazarewskij: Russkoje gosudarstwiennoje prawo, Petersburg, 1913.
- 36) S. Low: Gosudarstwiennyj stroj Anglii, Petersburg, 1908, tłóm. z ang.
- 37) J. Makowski: O ustroju konstytucyjnym. Jedna czy dwie izby? Warszawa, 1917.
- 38) H. Marczali: Ungarisches Verfassungsrecht, Tübingen, 1911.
- 39) G. Meyer: Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin, 1901 i tłóm. ros. skrócone.
- 40) Mendelssohn-Bartholdy: Ein- oder Zweikammersystem? w Handbuch der Politik.
- 41) B. Morgenstjerne: Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, Tübingen, 1911.
- 42) P. Orsi: Włochy nowoczesne.
- 43) A. Pawiński: Sejmiki ziemskie (1374—1505), Warszawa, 1895.
- 44) Peretiakowicz: Państwo współczesne, Kraków, 1916.
- 45) Petrażycki L.: Wstuplenie w izuczenie prawa i nrawstwiennosti, wyd. 2-gie, Petersburg, 1907.
- 46) A. L. Pogodin: Sławianskij mir, Moskwa, 1915.
- 47) Saripolos: Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, Tübingen, 1909.
- 48) R. Schachner: Australien: Politik, Wirtschaft, Kultur, Jena, 1909.
- 49) Seydel: Bayrisches Staatsrecht, Tübingen, 1913.
- 50) L. Siemieński: Ustrój Rzeczypospolitej polskiej, wykład syntetyczny.

- 51) Sowriemiennija konstituciji, Petersburg, 1905. Zbiór tekstów konstytucji monarchji konstytucyjnych, t. I, pod redakcją W. Gessena i B. Nolde.
 - 52) J. Sorel: Reflexions sur la violence.
 - 53) J. Sorel: Les illusions du progrès.
 - 54) Story: Commentaires.
 - 55) W. Stubbs: Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, trad. française, Paris, 1907.
 - 56) Teksty konstytucji typowych państw europejskich, Warszawa 1905, w opracowaniu J. Langego.
 - 57) Tocqueville: Souvenirs.
 - 58) Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht, Tübingen, 1909.
 - 59) W. Wilson: Gosudarstwo, tłum. ros., Moskwa, 1905.
 - 60) Zwiedziew: Austria, w wydawnictwie: Ustrój państw w Europie zachodniej.
-



SPIS RZECZY

Przedmowa.	str.
Rozdział I: Rozwój systemu dwuizbowego w Anglii	1
„ II: System dwuizbowy we Francji	23
„ III: Izby wyższe w innych państwach współczesnych	39
„ IV: Określenie i klasyfikacja	77
„ V: Jedna czy dwie Izby?	82
„ VI: Kompetencje izb wyższych	103
„ VII: System dwuizbowy w Polsce	111
Wykaz materiałów i źródeł	131





49224/
12

