

BIBLIOTEKA SKŁADNICY

Nr. 14.

STANISŁAW KUTRZEBA

prof. uniwers. krakowskiego

SEJM WALNY

DAWNEJ

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Seminarium Historyczno - Literackie

Uniw. Jag.

Dział

V

Nr.

1274



NAKŁADEM S-KI AKC.

POLSKA SKŁADNICA POMOCY SZKOLNYCH
WARSZAWA

NOWY ŚWIAT 33 — MARSZAŁKOWSKA 143

DRUKARNIA
L. BOGUSŁAWSKIEGO
WARSZAWA

Wydz. Bibl. Prawnicza



1806097028

PRZEDMOWA.

Przed laty już rozpocząłem pracę nad historją sejmu polskiego, chcąc opracować ją w całej rozciągłości. Niestety — dotąd mogłem ogłosić drukiem tylko drobną część tych studjów (Skład sejmu polskiego, Przegląd historyczny t. 2, Warszawa 1906), zresztą zaś zużytkowałem je jedynie w zwięzłych ustępach w tomie I mej Historji ustroju Polski. Inne prace profesorskie czy naukowe zbyt pochłaniają mój czas, bym mógł liczyć na to, że w ciągu niewielu lat potrafię choć częściowo urzeczywistnić dawne zamysły. Dlatego też z chęcią przystałem na propozycję napisania krótkiego rysu naszego dawnego sejmowania dla „Biblioteki Składnicy pomocy szkolnych“, by w ten sposób zużytkować rezultat moich badań. Ale też z tego powodu nosi ta praca specjalny charakter. Jakkolwiek, przeznaczając ją dla szerszych sfer naszej inteligencji, ująłem moje wywody w formę prostą i jasną i nie podaję przy nich aparatu naukowego, to jednak nie jest to praca popularna w tem znaczeniu, jak się to zwyczajnie pojmuje, nie jest tylko streszczeniem i usystematyzowaniem dotychczasowych wyników nauki (choć oczywiście ko-

rzystałem z nich bardzo wydatnie), ale w dość dużej mierze streszczeniem moich własnych studjów. Tembardziej zaś już choć w tej formie ją ogłaszam, gdy dziś u nas po wskrzeszeniu Ojczyzny do życia i ujęciu steru państwa przez Sejm powinno wzrosnąć zainteresowanie dla parlamentarnego życia i jego form, powinno się pogłębić jego zrozumienie. Będę szczęśliwy, jeśli moja praca zdoła się przyczynić do tego, by przez poznanie dawnego sejmu, jego zasług i grzechów, ochronić choć w drobnej jakiejś części naszą przyszłość od popełniania tych błędów, których dopuszczaliśmy się w przeszłości.

Autor.

Pod koniec XV stulecia ukształtował się sejm walny Rzeczypospolitej Polskiej. Jakkolwiek w ciągu dalszego trzechwiekowego istnienia sejmu niejedną wprowadzono zmianę w jego ustroju, główny zrąb budowy tego tak ważnego czynnika życia państwowego Polski ostał się aż do trzeciego rozbioru tak, jak się wyrobił w tym czasie, jak to już zupełnie wyraźnie można stwierdzić po raz pierwszy co do sejmu z r. 1493.

Byłoby jednak błędną rzeczą zaczynać dopiero od tego czasu przedstawienie historii sejmu polskiego. Wprawdzie odtąd dopiero składa się on z trzech czynników, których stosunek wzajemny już się dokładnie ułożył: króla — senatu — i izby poselskiej, jednakże poszczególne te czynniki daleko głębiej sięgają w historję, czy w tej formie, jaką wtedy przybrały, czy w formie jeszcze niewyrobionej, pierwotnej, z której się ostatecznie rozwinęły. Ani składu sejmu, ani jego kompetencji, ani zasad działalności nie możnaby zrozumieć i wyjaśnić, gdyby się nie sięgnęło wstecz do epoki, gdy się pojawiają pierwsze ślady współudziału pewnych warstw społeczeństwa

w rządach, kierowanych przez monarchę, króla polskiego. Tak senat, składowa część sejmu walnego, nim wszedł do niego, mniej więcej już od wieku istniał jako odrębna instytucja w państwowem ciele Rzeczypospolitej — rada królewska; ta rada zaś powstała z wcześniejszych znowu wieców, których istnienie da się stwierdzić już w XII stuleciu. Podobnie ma się rzecz z izbą poselską. Jej poprzedniczką są zjazdy ogólne całej szlachty oraz zjazdy szlachty poszczególnych terytorjów państwa: województw lub ziem, zwyczajnie sejmikami zwane. Nim rada królewska z izbą poselską pod kierunkiem króla utworzyły sejm walny, już współdziałała rada z sejmikami, tworząc reprezentację społeczeństwa, właściwie w istocie swej tej samej wartości będącą, a różną tylko co do rodzaju tej reprezentacji. Tak więc, by zrozumieć, skąd się wziął sejm walny i dlaczego on taki, a nie inny ma charakter, trzeba poznać i dzieje rady królewskiej i dzieje sejmików, trzeba sięgnąć do najstarszej z tych instytucyj, wieców, które były podłożem i dla rady i — częściowo przynajmniej — dla sejmików.

Ten sejm walny, wytworzony w końcu XV stulecia, przetrwał do końca bytu państwa. Ulegał jednak przez ten czas zmianom. Nie było w nim przez długie wieki żadnych jakichś zasadniczych przewrotów; przekształcenia, niezawsze charakter reform mające, dokonywały się etapami, co do poszczególnych kwestyj, najczęściej w drodze zwyczaju, rzadko przez działalność ustawodawczą, wyrażaną w konstytucjach. Dopiero od ostatniego bezkrólewia z r. 1764 rozpoczęły się już żywsze reformy, coraz energiczniejsze, które wreszcie miały doprowadzić do największej — reformy, którą przyniósł artykuł VI

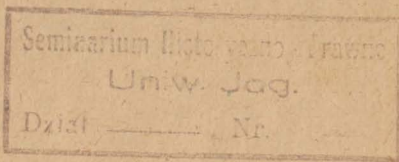
konstytucji z 3 maja 1791 r., rozwinięty następnie w kilku specjalnych ustawach.

Tak, uwzględniając rozwój sejmu walnego, trzy w nim można rozróżnić okresy:

1. okres do końca XV stulecia, obejmujący genezę sejmu aż do wytworzenia się izby poselskiej jako stałej składowej części sejmu walnego;

2. okres od końca XV stulecia do końca rządów Augusta III, przedstawiający mniej więcej jednolity obraz, i

3. okres reform tego sejmu w czasie ostatniego bezkrólewia (1764) i za rządów ostatniego króla Stanisława Augusta.



CZĘŚĆ PIERWSZA.



Geneza Sejmu Walnego.

Okres wcześniejszego średniowiecza wytworzył w całej Europie zachodniej szereg państw, rządzonych przez władców absolutnych. Tym władcom zawdzięczały państwa swoje powstanie, swój byt. Oni to, usuwając wcześniejsze organizacje rodowe, potrafili celową polityką zorganizować pod swoją władzą społeczność, nadać im ustrój, choć jeszcze nie dość zwarty, zapewnić w granicach terytorjum, poddanego ich władzy, możność życia i rozwoju, chronionych przez nich od zewnątrz siłą zbrojną, normowanych na wewnątrz przez ich wolę, rzadko wyrażającą się w ustawodawstwie, nieco silniej w administracji i sądownictwie. Ale oni też, organizując społeczeństwo w państwo, usunęli je zgoła od udziału w sprawach publicznych, dla siebie załatwianie ich zastrzegając i dla swoich dziedzicznych dynastyj. Przyznali sobie w państwie nieograniczoną władzę, którą wywodzić poczęli z ustanowienia boskiego.

To obraz ogólny ustroju państw Europy Zachodniej w wczesnem średniowieczu. Taki król czy książę—to władca absolutny, który granice swej władzy znajdował tylko w tem, że nie umiał jej jeszcze w peł-

ni wykorzystać, że nie umiał wyłonić z siebie organów, któreby mu umożliwiły objęcie wszechstronne kierunku życia społeczeństwa, którem władał. Tak, jak gdzieindziej, było i w Polsce. I tu dynastia Piastów, której początki wkrótce później legenda owiła mgłą tajemniczości, utworzyła państwo, i to rozległe, obejmujące szereg plemion od Karpat po Morze Bałtyckie, sięgające na zachód poza Odrę, na wschód poza Wisłę, po Bug, po San. Społeczeństwo od rządów zostało usunięte; książęta piastowscy mieli je w swoich rękach. Niestęchanie rzadko wydawali jakiegoś — bardzo skąpe w treści — ustawy; za to zorganizowali urzędy, jedne na dworach swoich, złożone z wojewody, podkomorzego, sędziego, kanclerza, chorążego, cześnika, stolnika i t. d., inne po kraju rozrzucone: kasztelanów, sprawujących władzę w grodach. Książęta bronili kraju, książęta byli źródłem prawa, więc i wymiaru sprawiedliwości, który częściowo przekazywali swoim urzędnikom.

Lecz, jak na zachodzie Europy, tak i w Polsce miało się z czasem zbudzić do życia społeczeństwo, t. j. niektóre jego warstwy, i zacząć domagać się udziału w rządach, przynajmniej w pewnej mierze. Powoli, bardzo powoli dokonywa się to budzenie społeczeństwa; nie dziesiątki, ale wieki trwa ono. Wśród tarć — mniej lub więcej ostrych — coraz bardziej ustępują władcy z terenu, który zajęli wyłącznie dla siebie; dopuszczanie społecznego czynnika do udziału w rządach natrafia na trudności w braku form, które trzeba dopiero wyrabiać i ustalać. Nieznacznie dokonywują się przekształcenia, nieraz forma, która inną treść kryła, dla innej później zostaje użytą, utrudnia poznanie istoty stosunku czynników,

które w grę wchodzą. Społeczeństwo średniowieczne podzieliło się pod wpływem różniczkowania zajęć, działania siły poszczególnych czynników oraz wpływu władców na warstwy, wyodrębniające się coraz silniej od siebie, najpierw faktycznie, potem także i prawnie. Zależnie od tego do udziału w rządach dochodzą pewne tylko jego części, sprawniejsze życiowo, umiejące wyzyskać korzystne warunki, później nieraz — w rozmaity sposób — i słabsze; cechą charakterystyczną jednak tej epoki jest to, iż niema nigdzie w tych państwach udziału w rządach społeczeństwa jako całości, lecz — z powodu jego podziału na warstwy — zawsze tylko udział poszczególnych warstw występuje, i to pospolicie tylko niektórych.

Nie w jeden sposób wszędzie wyraziła się ta dążność społeczeństwa do udziału w publicznem, państwowem życiu; nawet w tem samem państwie różne czynniki — warstwy — w różny sposób do tego dążyły i doszły, różne tworząc dla tego swego współdziałania formy. Można ustalić typy rozwojowych form. Polska specjalnie bliska jest rozwojowego typu angielskiego, do którego należą także i bliższe Polsce Węgry; odrębny jest typ, rozpowszechniony zwłaszcza w Niemczech, do którego należą też przeważnie inne państwa zachodniej Europy, jak Francja, Hiszpanja, Czechy, państwa skandynawskie i t. d. Właściwością typu angielskiego jest ostateczne połączenie dwóch instytucyj, wyrobionych w odrębnych warunkach, w jedną swoistą całość, która się wyraża w dwuizbowości parlamentu angielskiego; tak samo są dwuizbowe sejmy polski i węgierski, w taki sam sposób powstałe. Silnie przeciwstawiają się tym sejmom sejmy typu niemieckiego: kurjalne, choć

w najgłębszej swej istocie są to twory wynikłe z tych samych tendencyj rozwojowych i zgodne z sobą co do swej prawnej istoty. Wyjaśnia to bliżej dalsze wywody.

Z tych dwóch czynników, które wytworzyły sejm polski, jeden — to wiece i rada królewska, drugi — to sejmiki i izba poselska. Z osobna je omówić więc trzeba.

I. WIECE.

W XII stuleciu po raz pierwszy spotykamy się ze zjazdami książąt z ich urzędnikami. Takie zjazdy noszą zwyczajnie nazwę łacińską: colloquium, po polsku zaś nazywano je wiecami. Nazwa „wiec“ jest prastarą słowiańską; oznaczano nią wogóle zebranie. W dobie przedksiążęcej zwano wiecami zebranie rodów. Te nowe wiece z XII wieku nie mają wspólnego z tamtymi, które oddawna zamarły; w tym czasie używano zresztą tej nazwy na oznaczanie innych także zebrań: zjazdów książąt z sobą, czy książąt z rodu Piastów na wezwanie ich senjora, czy każdego innego zjazdu książąt, tak krewnych Piastowiców, jak i Piastowiców z książętami obcymi. Charakter jednak tych zjazdów, oznaczanych nazwą wieców czy kollokwiiów, był zgoła różny; na zjazdach książąt tylko książęta między sobą się porozumiewali, a jeśli z nimi przyjeżdżali ich urzędnicy, to dla orszaku oraz jako doradcy każdy z nich swego jedynie księcia. Dla genezy udziału społeczeństwa w rządach mają znaczenie tylko zjazdy księcia z jego urzędnikami, więc wiece, mające urzędniczy charakter.

W XII stuleciu zgoła wyjątkowo takie wiece się zbierały. I rzecz to, którą nietrudno wyjaśnić. Polska rozpadła się na szereg dzielnic—ksiąstewek, każde z nich miało swego księcia, a ten książę miał przeważną część swoich urzędników ciągle na swoim dworze, boć przy nim znajdowali się stale: wojewoda, podkomorzy i t. d., a jedynie kasztelanowie po kraju rządy sprawowali. Nie potrzebował więc książę zwoływać urzędników, gdy przeważną ich część miał każdej chwili do dyspozycji. Potrzebą te zjazdy stały się dopiero, gdy zaczęły się łączyć z sobą dzielnice. Książę, który więcej dzielnic miał w swoich rękach, miał w każdej z nich osobnego wojewodę, podkomorzego, sędziego i t. d.; już tylko jeden wojewoda, podkomorzy i t. d. znajdował się na jego dworze. Jeżeli książę chciał się z urzędnikami innej swej dzielnicy porozumieć, to musiał ich zwołać na zjazd, więc na wiec. Stąd to dopiero w XIII wieku, kiedy częściej się zdarza, że jeden książę kilka dzielnic ma pod swoją władzą, stają się częstsze wiece urzędnicze. Pospolicie książę zwołuje urzędników dzielnicy na wiec wtedy, kiedy do takiej dzielnicy zjeżdża, więc kujawskich, gdy na Kujawy przybędzie, sieradzkich lub łęczyckich, gdy do sieradzkiej lub łęczyckiej ziemi zawita i t. d. Inny nieco typ wytworzył się w dwóch dzielnicach: Wielkopolsce i Małopolsce. W Wielkopolsce były dwa szeregi urzędników: osobni poznańscy, osobni kaliscy, a przez jakiś czas nawet osobni gnieźnieńscy, w Małopolsce osobni krakowscy i sandomierscy; ale że każda z tych dzielnic tworzyła przez czas dłuższy jedną całość pod jednym księciem, więc książę razem wszystkich zwoływał na wiec, t. j. wielkopolski władca urzędników tak poznań-

skich, jak kaliskich, małopolski (krakowsko-sandomierski) tak krakowskich, jak sandomierskich.

Któż brał udział w tych wiecach? Jakie ich zadania, więc i charakter?

Pierwsze miejsce zajmowali na nich zawsze — z racji swej godności i stanowiska na wiece powoływani, choć nie byli urzędnikami — biskup lub biskupi; przy nich niekiedy są i inni wyżsi duchowni, ale chyba zwyczajnie jako ich orszak. Po biskupach szedł wojewoda, następnie kasztelanowie, dalej podkomorzy, kanclerz, sędzia, chorąży, ale i niżsi urzędnicy, jak cześnik, stolnik i t. d. Biskupów, wojewodów, kasztelanów — nigdy nie brak było na wiecach; inaczej, o ile szło o niższych urzędników, którzy raz byli, drugi raz zgoła nie brali udziału. Zdarzało się, iż zasiadał na wiecu i jakiś rycerz bez żadnej godności.

Skład wiecu bowiem od księcia zależał. On go zwoływał, kiedy i dokąd chciał, on też powoływał nań, kogo chciał. Udział w wiecu — to nie prawo, ale obowiązek dla wszystkich urzędników; tylko co do duchownych trudno wyrażnie o obowiązku mówić wobec ich ówczesnego znaczenia, zwłaszcza biskupów, ale i biskup chyba zawahałby się nie przybyć, gdy go książę wezwał. Wiec — to nie reprezentacja społeczeństwa, to tylko organ księcia, i to organ pierwotnie wyłącznie doradczy. Książę nie miał obowiązku zwoływać wiecu dla jakiegokolwiek sprawy; każdą mógł załatwić sam, bez zasięgania rady wiecu. Na wiecu omawiał sprawy polityczne, wydawał przywileje, dla kościoła czy dla świeckich, na wiecu czynił nadania, zatwierdzał przedstawiane mu do aprobaty dokonane przez poddanych akta pra-

wne, na wiecu wykonywał sądownictwo. Ale tak samo bez wiecu książę decydował o sprawach politycznych, wydawał przywileje i t. d.

Powoli, nieznacznie, tak, że nie można nawet tego uchwycić dokładniej, zmieniał się charakter wiecu w dwojakim kierunku, tak, że stawał się on nie reprezentacją wprowadzie społeczeństwa, ale przeciw jej — choć skromnym — surogatem. Łączyło się to ze sprawą rozwoju społecznego, ze wzmaganiem się znaczenia niektórych części społeczeństwa, a to kościoła i rodów rycerskich. Wobec podziału państwa na księstwa, a tych dalej na coraz mniejsze dzielnice, słabła siła księcia; walki między książętami, tak częste w XIII stuleciu, sprawiały, iż musieli oni liczyć się z rycerstwem, z rodami, by mieć ich faktyczną — z dobrej woli dawaną — pomoc; przy obejmowaniu dzielnic, spadłych spadkiem, nie mogli ci książęta zrażać sobie nowych swoich poddanych, by nie utrudniać sobie i tak trudnych rządów; kłopoty finansowe książąt, rozrzutnych nieraz, zmuszały ich do wyciągania podatków od poddanych, więc trzeba się było z nimi liczyć, by nie wywołać fermentów; niejednego przecież księcia, gdy nie byli zadowoleni z jego rządów, wypędzili wojowie i innego w jego miejsce powołali.

Widzimy też, iż w XIII stuleciu książę nie jest już zwyczajnie swobodny w doborze urzędników, którzy na wiecach zasiadali. On ich wprowadzie mianował, ale musiał się liczyć z siłą rodów rycerskich, zwłaszcza z temi rodami, które go popierały; w ich ręce musiał oddawać urzędy wojewodów, kasztelanów i t. d.; wszakże ta władza dawała im i dochody z uposażenia związanego z urzędami. A ci dostoj-

nicy coraz więcej czuli się nietylko urzędnikami księcia, ale członkami rodów, do których należeli, czuli się związani z dzielnicą, do której rodów należeli. Z urzędników dworskich stawali się urzędnikami ziemskimi. Prawnie nie zmieniał się ich charakter urzędników, prawnie nie zmieniał się też charakter wiecu, ale faktycznie ci urzędnicy na wiecu wyrażali nietylko zdanie swoje jako słudzy księcia, ale jako synowie dzielnicy i jako członkowie rodów, które swoją prowadziły nieraz politykę.

Tak dokonywa się prawna przemiana wiecu. Na wiec już książę nie może nie zaprosić pewnych urzędników. Może więc sprawę załatwić i sam. Ale jeśli wiec zwołuje, to nie może pominąć przynajmniej najważniejszych dostojników; na wiecu nie brak nigdy wojewody i kasztelanów; przynajmniej co do nich było już widocznie w XIII wieku uznaną zasadą, że muszą być na wiec wezwani, gdy on się odbywa. Nie podobna tego stwierdzić co do innych urzędników; przynajmniej co do mniej znacznych napewno książę miał swobodę, czy wezwać ich, czy pominąć. To jedna zmiana w charakterze wiecu, ale jest i inna, ważniejsza. Nie wszędzie, to jest nie we wszystkich dzielnicach można stwierdzić ten drugi objaw; nie jest on jeszcze objawem stałym w tejże nawet samej dzielnicy, gdy ze zmianą księcia, w zależności od jego indywidualności, od jego siły, ulega on chwianiu; jednakże widać, iż niektórzy z książąt ważne sprawy państwowe prawie stale załatwiają na wiecu, widocznie nie czują się na siłach, by wiec pominąć. Nie znaczy to, by nie mogli inaczej postąpić; ale ze względów oportunistu uważają, że bezpieczniej takich aktów,— np. wydania jakichś ważnych przywilejów dla kościo-

ła — dokonać za wiedzą wiecu. Wiec daje radę, *consilium*; ta rada zobowiązuje, jeśli według niej postąpi książę, do lojalnego przestrzegania wydanych zarządzeń. Książę nieraz mówi, iż sprawę załatwił za zgodą — *cum consensu* — wiecu; nie znaczy to, iż ta zgoda wiecu była konieczna, ale stwierdza, iż faktycznie taka zgoda zaszła, umacnia siłę takiego aktu książęcego. Wyjątkowo wprawdzie tylko zdarzy się, że jakiś książę, niepewnym się czując w dzielnicy, dla zyskania sobie stronników wśród rycerstwa, przyjmie na siebie nawet dalej idące zobowiązania. Tak Władysław Laskonogi, gdy w r. 1228 jako opiekun Leszka Białego obejmował Małopolskę, przyrzekł w przywileju, iż „będzie przestrzegał praw słusznych i sprawiedliwych według rady biskupa i baronów“, a Wacław II czeski, dążąc w r. 1291 do Małopolski, którą miał zająć do reszty, w Lutomyślu wydał przywilej, w którym zastrzegł, że dostojęństwa i urzędy będzie nadawał za radą biskupa i starszych baronów księstwa krakowskiego i sandomierskiego. Mogły takie rady zwłaszcza na wiecach być dawane, przyrzeczenia wysłuchania rad skłaniać do ich zwoływania. Ale było to zobowiązanie jeszcze tylko osobiste tych książąt, jeszcze ściśle indywidualne. Na ich podstawie nie wyrobiła się jakaś stała praktyka, która by mocy prawa zwyczajowego nabyła. Ledwie drobne ślady są zresztą, iż przynajmniej niektórzy książęta uważali, że podatków (jednorazowych, jak zawsze w tej epoce) nie mogą nakładać bez zgody baronów, więc może wiecu.

Tak to wiec, choć złożony z urzędników księcia, zaczyna występować jako surogat reprezentacji ziemi — jej wpływowych czynników. Nie wszę-

dzie jednak. Najczęściej spotykamy się z wiecami w XIII w Małopolsce, głównie za słabych rządów Bolesława Wstydlivego. Nie są już one tak pospolite w Wielkopolsce. W innych ziemiach, zwłaszcza na Mazowszu, które pod względem społecznego rozwoju bardzo jest w porównaniu do innych dzielnic zapóźnione, zgoła nikłe tylko jest ich znaczenie.

Rozwój wiecu nie idzie jednak stałą linią rozwoju. Na wiek XIII przypada jego spotęźnienie. W XIV stuleciu znów słabnie. Za Łokietka i Kazimierza W. stają się wiece coraz rzadsze; jakkolwiek więcej z tego czasu źródeł i mniej trzeba się liczyć z tem, iż o wielu wiecach zaginęły wiadomości, to jednak liczba znanych wieców jest wielokroć mniejsza, niż w poprzednim stuleciu. Tłumaczyć to można tylko wzmożeniem się władzy monarszej; król, już władcą kilku dzielnic będący, nie musi się liczyć tak z wpływami rodów rycerskich, jak dawny drobny książę, dzielnicowy tylko. Charakter wiecu jednak nie uległ wtedy zmianie; pozostał wiec, czem był — radą w stosunku do króla, tembardziej, iż władza króla się wzmogła. Pod jednym względem atoli inaczej się ten wiec przedstawia, nie zmieniając przez to jeszcze swej istoty; punkt ciężkości jego obrad obejmuje inny zakres spraw, niż poprzednio. Nie znaczy to, by ten zakres był mu dawniej obcy, ale obecnie przede wszystkim wypełnia jego działalność. To — ustawodawstwo. Do XIV wieku działalność ustawodawcza władców była prawie żadna. Dopiero Kazimierz W. rozwija ją, i to bardzo wydatnie. Ale nie czyni tego zwyczajnie sam, z własnej mocy; wprawdzie mógł wydawać ustawy i bez względu na wiece, i wydawał, jednakże przeważną część statu-

tów ogłosił na wiecach małopolskich czy wielkopolskich. Jakkolwiek nie można mówić, by za Kazimierza W. jakieś wiece ustawodawcze zastąpiły poprzednie, bo te wiece są w gruncie rzeczy temi samemi wiecami, lecz przecież czynności ustawodawcze nadają im odrębny odcień w rzędzie tych wieców, które się zbierały w Polsce od XII stulecia.

Pozostał w tej epoce wiec dalej radą wyłącznie dzielnicową. Choć Łokietek i Kazimierz W. skupili w swoich rękach już szereg dzielnic, to jednak nie zrosły się one jeszcze w jedną całość, nie wytworzyły jednolitego państwa, choć podwójne znaczenie mające terminy: *regnum Poloniae* i *rex Poloniae*, określające królestwo Polskie i króla polskiego lub królestwo wielkopolskie i króla wielkopolskiego, coraz więcej zaczęły przybierać pierwsze z tych znaczeń. Każda dzielnica żyła własnem państwowem życiem, miała własne urzędy, własne sądy, własne prawa sądowe, różne od tych, które istniały w innych dzielnicach. Wiece pozostały też wiecami poszczególnych dzielnic. Mógł król wprawdzie powołać i wiece dzielnic razem—nie nadawało im to jednak jeszcze znaczenia jakiegoś czynnika ogólnopństwowego, choć oczywiście praktyka takiego powoływania kilku wieców w jedno miejsce mogła się stać podłożem dla przerodzenia się ich w organ ogólnopństwowy. Zresztą tego rodzaju wypadki odosobnione jeszcze były, wyjątkowe; ledwie dwa da się stwierdzić, jeden za Łokietka, drugi za Kazimierza. Pierwszy—to zjazd w Chęcicach w r. 1331, co do którego zachodzą przeto pewne wątpliwości, jakie miał cechy, gdyż wiadomości o nim są bardzo fragmentaryczne; drugi—to zjazd w Sulejowie w r. 1350, którego skład lepiej znany, lecz niejasny co do spraw, jakimi się zajmował.

Tak więc utrzymał swój charakter po koniec epoki piastowskiej dzielnicowego zjazdu urzędniczego o zasadniczym charakterze rady. Dopiero późniejsza epoka popiastowska miała przynieść jego dalszy rozwój w dwu kierunkach. Z wieców wyłania się już ogólnopanstwowa rada królewska; z wieców wytwarzają się jednak także organy dzielnicowe: jako instytucje wyłącznie sądowe w Małopolsce (od r. 1362), jako instytucje sądowe, inaczej jednak zorganizowane, w wielkopolskich dzielnicach, gdzie nadto miały charakter i autonomiczny, z prawem wydawania statutów czyli t. zw. laudów; z tych wielkopolskich wieców miała wyrosnąć — w tych dzielnicach tylko — instytucja sejmików, którą zużytkowało następnie i państwo dla swoich zadań.

II. RADA KRÓLEWSKA.

Dopiero w epoce po Kazimierzu W., a właściwie po Ludwiku, bo i ten władca silnie trzymał w swoich rękach władzę, rozwinęła się instytucja rady królewskiej. Silnie i szybko już pod koniec XIV stulecia wyrobiło się pojęcie królestwa polskiego: corona regni Poloniae, jako jedności państwowej. Dwuletnie bezkrólewie po śmierci Ludwika zmuszało poszczególne części składowe Polski do łączności wobec niebezpieczeństw zewnętrznych, wobec konieczności decyzji, które obchodziły na równi wszystkie ziemie, wchodzące w skład polskiej korony. A później znowu dalszy bieg wypadków, konieczność decyzji co do męża Jadwigi, który miał i koronę na głowę włożyć, konieczność zajęcia stanowiska wobec nowego pana Jagiełły, będącego równocześnie absolutnym władcą Litwy, wiodła nieuniknienie do zbliżania się. Ale nie te kwestje przedewszystkiem wchodziły w rachubę; czynnikiem decydującym był w życiu państwowem polskiem ciągle jeszcze król, a ten król, czy to Ludwik, czy to Jagiełło, na uwadze ma całość państwa, królem jest całego królestwa, do niego, jako całości, chce ułożyć swój stosunek. Dla

tych władców byłoby rzeczą zbyt skomplikowaną ustalać swoje stanowisko do poszczególnych dzielnic z osobna; na to zdobędzie się dopiero później Jagiełło czy Kazimierz Jagiellończyk, gdy się zżyją z Polską i zobaczą, że mogą poprzeć swoje interesy, z osobna z dzielnicami się znosząc.

W takich warunkach ci władcy, gdy chcą zasięgać rady swoich urzędników, gdy się chcą porozumieć z czynnikami, które mają faktyczną siłę w królestwie, t. j. właśnie z tymi urzędnikami, zwołują ich już wszystkich razem, z całej „Korony polskiej”. To nie więc więc, nie colloquium czy colloquium generale (bo i ta nazwa poprzednio zawsze tylko dzielnicowy więc oznaczała); te nowe zjazdy już inaczej nazwą: conventio, conventio generalis — to terminy, stale na ich określenie używane. Po polsku zwano ich uczestników panami radami królewskimi, consiliarii regis, a zjazdy ich już wówczas sejmami. Lepiej jednak dla uniknięcia dwuznaczności nazwę sejmu zachować dla sejmu dwuizbowego, a te zjazdy nazywać tylko radą królewską.

Jakiż był skład tej rady?

Pozostał urzędniczy jej charakter, jak wiecu. Lecz urzędnicy z całego Królestwa Polskiego biorą w niej udział. Określić jednak trzeba, co to jest to Królestwo Polskie; nie obejmuje bowiem to pojęcie wszystkich ziem, które podlegały królowi polskiemu. Królestwo polskie — to te ziemie, które posiadały pełne prawa, które w szczególności miały już organizację urzędników ziemskich i które korzystały z przywilejów ziemskich. Korona polska — to Małopolska, złożona z województw: krakowskiego i sandomierskiego, Wielkopolska, t. j. województwa: po-

znańskie i kaliskie (które poprzednio w siebie wsiąknęło przez czas jakiś istniejące województwo gnieźnieńskie), oraz Łęczyca i Sieradz, stanowiące odrębne województwo. Z Kujaw przez czas pewien tylko kawałek podlegał królowi polskiemu, nie należała też do Polski ziemia dobrzyńska, dopiero pod koniec wieku XIV wróciły Kujawy pod berło króla polskiego i stały się częścią Korony jako dwa województwa: brzeskie i gniewkowskie, wkrótce później inowrocławskiem zwane, choć jeszcze nie zaraz zrównane co do przywilejów, podobnie, jak ziemia dobrzyńska, wykupiona od Krzyżaków w r. 1404. Należała zaś wprawdzie do Polski na stałe od r. 1387, ale nie wchodziła w skład Korony, Ruś Czerwona; tak samo było z ziemią chełmską, przyłączoną w r. 1377, z Podolem, które przeważnie szło jako lenno, ale od r. 1430 już bezpośrednio podlegało królowi polskiemu. Te ziemie weszły w pojęcie Korony dopiero w r. 1434, kiedy im nadano ustrój polski i prawo polskie sądowe. Rada królewska składała się więc pierwotnie tylko z urzędników ziem Korony, więc małopolskich, wielkopolskich, sieradzkich i łęczyckich, później kujawskich i dobrzyńskich, od roku 1434 także ruskich, chełmskich i podolskich, w skład jej później znacznie dopiero weszli urzędnicy bełscy, rawscy i gostyńscy (od roku 1462) oraz sochaczewscy (od r. 1476), kiedy i te terytoria do Polski na pełnych prawach wcielono.

Z tych ziem powoływał król urzędników na radę królewską. Nietylko jednak urzędników. Jak na wiece, tak i na radę powoływał przedewszystkiem biskupów z arcybiskupami: gnieźnieńskim i lwowskim. Z urzędników zawsze wzywał wojewodów i ka-

sztelanów. Ale powoływał i niższych, choć już nie stale; najczęściej spotykamy na radach królewskich podkomorzych, sędziów i chorążych, rzadziej innych: stolników, cześników, łowczych, podsędków, podczaszych, podstolich, wojskich. Niekiedy do rady wciągał król także i zwykłą szlachtę.

Jak widzimy — skład rady jest ten sam, co wiecu. Rada królewska — to poprostu mechaniczne połączenie kilku dawnych wieców z tych dzielnic, które utworzyły Koronę polską lub później w tę Koronę zostały wcielone.

Lecz jest pewna zmiana. Rada królewska — to organ ogólnopañstwowy. W tym czasie zaś wytwarzać się zaczynają już ogólnopañstwowe urzędy, bądź to z krakowskich urzędników wykształcone (kanclerz, podkanclerzy, podskarbi), bądź nowo stworzone (marszałkowie). Trudno, by w naradach państwowych nie brali udziału kanclerz i podkanclerzy, którzy najlepiej znali te sprawy, o jakich tam radzono, gdy jako kierownicy kancelarji obznajmieni byli z całą polityką i administracją państwa. Nie mógł być usunięty od tych obrad marszałek, który z podrzędnego urzędnika za Kazimierza W. już na przełomie XIV i XV stulecia stał się najbliższym królowi, najwyższym z urzędników dworu, szedł wszędzie tam, gdzie król, poprzedzając go z laską; tak z laską szedł też i na obrady rady królewskiej, a za nim, gdy już na stałe przyjął nazwę koronnego, szedł i jego zastępca, marszałek nadworny, choć znacznie później ostatecznie tam mu przyznano miejsce. Dostał się do rady królewskiej i podskarbi koronny, który tyle miał również tam często do powiedzenia. Że do tej rady królewskiej przedewszystkiem powoływano

tych, którzy niegdyś na wiecach siedzieli, którzy więc niejako zasiedzieli swoje miejsca i pierwszeństwo, stało się, iż ci nowi w stosunku do tamtych dostojnicy po nich dopiero zajęli krzesła. I tak od początku istnienia rady ustalił się w niej porządek zasiadania: najpierw arcybiskup gnieźnieński, który w tym czasie prymasem Polski się stał, arcybiskup lwowski (posunięty na to miejsce dopiero po upomnieniu się ziem ruskich, gdy początkowo siedł po innych biskupach), biskupi, kasztelan krakowski, który już w połowie XIII wieku w województwie krakowskiem wysunął się przed wojewodę krakowskiego, wojewodowie, a po nich kasztelanowie, wreszcie dopiero po kasztelanach, nawet takich drugorzędnych, już omal na końcu, szli obaj marszałkowie, kanclerz, podkanclerzy i podskarbi. Ostatnie miejsca zajmowali niżsi urzędnicy ziemscy, podkomorzowie, sędziowie, chorążowie i t. d., i zwyczajna szlachta.

Nie dostali się zaś za to do rady królewskiej inni urzędnicy dworu króla, choć nawet koronnymi się zwali, choć mieli wybitne funkcje — ci, którzy powstałi, gdy już rada królewska zamknęła się w sobie i nowych czynników widocznie nie chciała dopuszczać. Nie wszedł do rady podskarbi nadworny, choć zastępcą był koronnego, gdy wykształcił się ten urząd dopiero w drugiej połowie XV stulecia; nie weszli późniejsi jeszcze co do czasu powstania, choć tak ważni, — hetmani. Od XVI stulecia tych tylko pięciu urzędników koronnych i nadwornych, którzy w radzie mieli miejsca, ministrami nazywano.

Uczestnictwo w radzie obowiązkiem było tego, który był panem radą. Niebranie udziału może króla

pogniewać. Usprawiedliwia się też taki kardynał Oleśnicki, gdy nie chce na radę przyjechać. Ale już nie tylko obowiązkiem, ale i prawem jest udział w radzie dla niektórych jej członków: dla biskupów, wojewodów i kasztelanów, których król nie może pominąć; nie pomija oczywista i ministrów. To są consiliarii — panowie rady. Innych może król wezwąć, lecz prawa oni do tego nie mają, by żądać wezwania.

W końcu XIV wieku z kategorii tych, którzy mieli prawo zasiadać w sejmie, było biskupów (razem z arcybiskupem gnieźnieńskim) czterech, wojewodów początkowo sześciu, kasztelanów 34, do czego trzeba jeszcze doliczyć marszałka, kanclerza i podkanclerzego, a więc razem 47, pod koniec XV wieku biskupów 8, wojewodów 13, kasztelanów 55, ministrów 5, razem więc 81. Ale nie wszyscy zjawiali się na radach, zwłaszcza z pośród mniej znacznych kasztelanów nieliczni tylko na nie przybywali. Za to znów nieraz kilkunastu i więcej bywało na nich niższych urzędników ziemskich i zwykłej szlachty. Przez cały wiek XV nawet bardzo liczne zjazdy rady królewskiej nie przekraczały razem 60 osób, zwyczajnie było ich poniżej 50.

Tak jak skład rady rozszerzył się na całe państwo, tak rozszerzyła się kompetencja rady na sprawy ogólne. Zresztą jednak stanowisko rady odpowiadało stanowisku wiecu. Już sama nazwa mówi, że to było tylko consilium regis, rada królewska. Rodzaje spraw też były takie same, jak na wiecach; ale ustosunkowanie i ilość ich inaczej się przedstawiają. Przedewszystkiem ogromnie dużo miejsca w obradach zajmują sprawy politycznej natury, zwłaszcza

tyczące się polityki zagranicznej. Od końca XIV wieku ciągle wchodzi pod obrady kwestja stosunku do Litwy, za Jagiełły sprawy z Zakonem, czeska i husycka, specjalnie stosunek do cesarstwa i t. d.; podobnie jest i za Kazimierza Jagiellończyka. Obok tego zajmowały się zjazdy rady ustawodawstwem; szereg edyktów królewskich i statutów na nich został ułożony. Ale nie tylko polityka, nie tylko ustawodawstwo wchodziło w zakres działalności tych zjazdów; obradowały one nad najrozmaitszymi sprawami z dziedziny administracji państwa. Wyjątkowo po kilku takich zjazdach zachowały się t. zw. conclusiones, obejmujące zwięzłe spisane ich uchwały; widać z nich, jak różnorodne były to materje, które stanowiły przedmiot omawiania. Tak np. conclusiones z roku 1444, choć dochowane fragmentarycznie, zawierają przecież aż 29 punktów; zdecydowano tam wysłanie posłów na Litwę, na Węgry i do książąt śląskich i dano im instrukcje, uchwalono ustawodawczego charakteru przepisy co do monety, oczyszczania się z zarzutu kradzieży, składu sądu ziemskiego i t. d., powzięto postanowienia w sprawie powołania przeciw Tatarom pospolitego ruszenia, uchwalono podatek na miasta, wprowadzenie składow w niektórych miastach na granicy zachodniej, wydano zarządzenia co do eksploatacji żup solnych, polecono interwenjować w jakiejś prywatnej sprawie u księcia mazowieckiego, zagrożono karami za pomoc dawaną kilku banitom i t. d. i t. d. A wreszcie na zjazdach rady król odbywał swoje sądy królewskie w pełnem otoczeniu rady, jako sądy in curia, na które setki spraw wnoszono.

Nic dziwnego, że zjazdy te, na których ostre

toczyły się nieraz dyskusje, trwały i czas dłuższy; zwyczajnie jednak kilka dni tylko obradowały rady królewskie.

Nie wyrobiła sobie przecież rada — jak i wiec — jakiegoś zakresu działania, któryby wyłącznie do niej należał, tak, iż bez niej nie mógłby król sprawy z tego zakresu załatwić — bez zgody czy choćby tylko bez zasięgnięcia jej opinii. Widzimy, iż we wszystkich państwowych sprawach król mógł postąpić według swojej woli, bez zwoływania rady; nieraz wyraźnie postępuje wbrew woli panów rad. Tak np. uczynił Jagiełło w sprawie nadania Podola w lenno, lub znowu w sprawie koronacji na królową swej żony Elżbiety Granowskiej. Z powodu tego, iż król Kazimierz Jagiellończyk postępował, nie dbając o radę, usuwali się nieraz członkowie jej od obrad, by tem dać poznać swoje nieukontentowanie, jak np. kardynał Oleśnicki, wojewoda Tenczyński i inni; ale to znaczenia mieć nie mogło, nikt nie mógł kwestionować prawności zarządzeń królewskich, bez panów rad podjętych. I ustawowe postanowienia wydawał król w wielu sprawach zupełnie swobodnie. Od króla zależało, od jego indywidualności, od kierunku jego polityki, czy chce zasięgać zdania rady, czy ją będzie częściej zwoływać, czy nie. Jagiełło w ostatnich dziesiątkach lat swoich rządów na radzie się opierał, żadnej ważniejszej sprawy bez niej nie rozstrzygał. W r. 1444 rada w liście do Warneńczyka zastrzegła się, by on, na Węgrzech bawiąc, nie załatwiał spraw polskich, gdy przy jego boku bawi ledwie jeden lub niewielu z członków rady, żądała, by szedł w ślady swego ojca, który „wszystkie sprawy ważne odsyłał pod zbadanie swej rady”. Toż później (w r. 1456) pisze

kardynał Oleśnicki o Jagielle, że „zwykł był nawet o drobnych sprawach zawiadamiać swoją radę” (consiliarios), i skarży się na Jagiellończyka, że przeciwnie zataja przed nią nieraz sprawy dużej wagi.

Jeden jedyny wyjątek, iż król bez zgody rady postępować nie mógł, przyniósł przywilej czerwiniński z r. 1422, w którym król zobowiązał się, iż na przyszłość bez rady specjalnej i zgody prałatów i baronów, t. j. więc rady, nie będzie bił ani bić nie pozwoli monety, ani będącej w obiegu, ani obcej, ani jakiejś nowo wymyślonej; powtórzyły to postanowienie przywileje z lat 1425, 1430 i 1433. Poza tem nie było żadnego więcej przepisu, któryby władzę króla w stosunku do jego rady krępował. Rada na zjeździe w r. 1444 chciała przeprowadzić nie zasadnicze, ale przynajmniej jednorazowe uregulowanie tej sprawy takie, iż na tym zjeździe powziętych postanowień nie wolno będzie zmienić w jakiejkolwiek mierze bez podobnego zjazdu. Nie miało to znaczenia. Dopiero w r. 1501 wymogła rada na Aleksandrze, przed jego wyborem, uznanie prawne swojego stanowiska w przywileju wydanym w Mielniku; przywileju tego jednak król po koronacji nie zatwierdził, tak że nie zyskał on znaczenia aktu prawnopństwowego, któryby miał moc obowiązującą.

W pewnych sprawach jednak rada miała głos decydujący; ale w tych wypadkach nie jako rada ona występowała. Inny był charakter tego rodzaju jej uchwał. Lecz o tem właściwiej będzie pomówić w innym związku, w ciągu dalszych wywodów.

III. WCIĄGANIE SPOŁECZEŃSTWA W ŻYCIE PAŃSTWOWE.

We wzmaganiu się tych dwóch czynników: władzy i społeczeństwa, których wzajemny stosunek do siebie wypełnia przeważną część historii rozwoju państwowego ustroju przez szereg wieków, w Polsce ani wiec ani rada królewska nie zdołały doprowadzić do tego, by zapewnić części choćby społeczeństwa dostatecznie prawnie gwarantowany udział w rządach. I wiec i rada królewska przez cały ten okres, który tu wchodzi w rachubę, są prawnie — z drobnymi zastrzeżeniami — tylko doradczemi ciałami w stosunku do władcy, a faktyczny ich wpływ, nieraz nawet silny, znów ulegał osłabieniu, nie skrytalizował się w formie prawnie określonej.

Na innej drodze miało społeczeństwo — t. j., ściśle biorąc, nie całe społeczeństwo, ale jego wyższe warstwy, które się w stany przekształcają — uzyskać udział w rządach, w różnych kierunkach, aż wreszcie już w formie dokładniej określonej — w sejmie. Po kolei trzeba przejść te momenty, przyjrzeć się tym formom, w których współudział społeczeństwa powoli się wyrabiał.

1. **Udział w aktach międzynarodowych.** Dużo wcześniej, nim prawnie przyznano pewnym społecznym czynnikom wpływ na sprawy państwowe w obrębie granic państwa, stwierdzić można udział ich w aktach międzynarodowych. Dziwić to może, jak to się stało, by czynnik, w życiu wewnętrznym państwa nie mający jeszcze uznania, mógł mieć znaczenie w stosunkach zewnętrznych. A jednak objaw to zwykły, nietylko w Polsce. Szło o to, by umowom międzynarodowym zapewnić wykonanie, wciągnąć do nich nietylko czynnik, prawnie mający prawo do zawierania umowy, ale także ten, który mógł faktycznie decydować o jej przestrzeganiu, by on wyraźnie ją przyjął jako obowiązującą dla siebie. Mogło takie żądanie wciągnięcia tego czynnika wyjść od strony przeciwnej, chcącej zapewnienia wykonania traktatu, zwłaszcza jeśli strony zawierające traktat sobie nie ufały. Mogło wyjść od księcia w stosunku do jemu podległego czynnika, gdy chciał się upewnić, że ten czynnik jego woli nie będzie się sprzeciwiał. Tak już np. w XIII wieku zdarza się, iż książęta wielkopolscy, Przemysław i Bolesław, zawarli w r. 1243 traktat handlowy z Zakonem krzyżackim za zgodą (*consentientibus*) kilku swoich urzędników i zwykłych rycerzy. Ale grono to godzących się na traktat, będących niejako współkontrahentami, może być i bywa w Polsce znacznie liczniejsze. Nietylko dostojnicy wchodzący do rady bywają wciągani jako świadkowie, a nawet wprost jako gwaranci za władcę, ale czynnik dużo szerszy. Bardzo pod tym względem charakterystyczny jest traktat t. zw. kaliński, zawarty w r. 1343 przez Kazimierza W. z Zakonem krzyżackim, przypadający właśnie na epokę

osłabienia znaczenia czynnika społecznego w życiu wewnętrznem państwa. Tu niedowierzanie wzajemne zawierających kontrakt sprawiło, iż wciągnięto szerokie koła jako gwarantów traktatu, przyrzekających, iż króla ani nikogo w niczem wspomagać nie będą, gdyby ten traktat chcieli naruszyć. Wystawili na to z osobna dokumenty: dostojnicy ziem wielkopolskich (4 wojewodowie, 5 kasztelanów, 2 sędziów), wybitni dostojnicy małopolscy (2 wojewodowie, 4 kasztelanów); wciągnięto nadto do tej akcji i niektóre miasta, zgoda nigdy nie biorące udziału w wiecach, a to znowu z osobna wielkopolskie (Poznań, Kalisz, Włocławek, Brześć kujawski) i małopolskie (Kraków, Sandomierz, Sącz). We wszystkich tych dokumentach wyraźnie zaznaczono, iż stało się to na wyraźny rozkaz króla; inaczej oczywiście nie byłoby to rzeczą możliwą, by mogli ci gwaranci traktatu módz się prawnie sprzeciwiać woli króla, gdyby im nakazał przeciw traktatowi działać.

Odosobniony to fakt za Kazimierza W., tego wciągnięcia w sprawy państwowe w takiej formie urzędników, a nawet miast. Ale po kilku dziesiątkach lat znowu się spotykamy z takim wciąganiem czynnika społecznego do układów międzynarodowych. W r. 1418 rękojmię dotrzymania przez króla przedłużenia rozejmu z Zakonem przyjęli niektórzy panowie rady (1 biskup, 1 kanonik, 6 wojewodów, marszałek, 1 kasztelan i 1 starosta) oraz 6 miast. Zawarte w r. 1419 przymierze Jagiełły i Witolda z Erykiem duńskim stwierdzili osobiście, także przez przywieszenie pieczęci, wszyscy członkowie rady królewskiej, od biskupów do drobnych urzędników ziemskich, którzy byli obecni na zjeździe. Podobnie w r.

1435 do aktu pokoju z Zakonem przywiesili pieczęcie wszyscy panowie rady, urzędnicy niżsi ziemscy, trochę zwykłej szlachty, a również i osiem miast: król nawet poprzednio zobowiązał się zwolnić swoich poddanych od przysięgi wierności, gdyby tego pokoju nie przestrzegał. Poręczenia za króla zostały też ze strony dostojników wydane w latach 1454 i 1466.

Podobnie też jest przy aktach unji z Litwą. W r. 1401 w Radomiu przyjmuje zobowiązania wobec Litwy cała rada królewska i wystawia osobny dokument, który opatruje swojemi (49) pieczęciami; w roku 1413 w unji horodelskiej idzie to jeszcze dalej, bo ogół szlachty przez reprezentantów 47 rodów wystawia zobowiązania. Tak samo osobne dokumenty członkowie rady królewskiej wystawiali w latach 1433 i 1434, i to w imieniu całej szlachty polskiej, przyjmując dosłownie cały tekst układu polsko-litewskiego, jak on się przedstawiał w dokumentach króla i wielkiego księcia litewskiego.

Tak to moment obcy naturalnemu rozwojowi ustosunkowania się społeczeństwa do władcy wpływał na wciąganie społeczeństwa w sprawy państwowe ogromnej wagi, nie jako czynnika tylko doradczego, ale wprost współdziałającego z władcą, biorącego gwarancję za władcę, idącą tak daleko, że ten czynnik mógł nawet w niektórych przypadkach na mocy wyraźnego upoważnienia władcy sprzeciwić się jego woli, co więcej — wypowiedzieć mu posłuszeństwo. A choć tego rodzaju zdarzenia nie były zbyt częste, choć zachodziły od czasu do czasu tylko, to jednak oddziaływanie ich na psychikę społeczeństwa musiało być silne; przyczyniało się ono do tego,

by ten czynnik zyskiwał samowiedzę swojego znaczenia, oswajał się z tem, iż może występować obok władcy jako równouprawniony, współrzędny.

2. Elekcje. W wewnętrznem życiu państwowem podobne znaczenie, a nawet większe, miała sprawa elekcij. I one wciągały czynnik społeczny do ważnych spraw państwowych, podobnie, jak tamte przypadki, tylko od czasu do czasu, nieraz w znacznych jego odstępach. Większe znaczenie miały elekcje z tego powodu, iż ten rodzaj udziału w życiu państwowem stał się prawem, oraz że ogarnął daleko szersze sfery.

Elekcje znane są już z epoki piastowskiej z XII i XIII wieku. Są to fakty, nie przejawy prawa. Rycerstwo decyduje o tem, kto władzę ma otrzymać, gdy wypędzi jednego księcia, a drugiego powoła, gdy spór zachodzi między pretendencjami, który ono przez wybór jednego z nich rozstrzyga, gdy ono powołuje władcę, kiedy niewiadomo, kto ma być następcą, bo poprzednik nie wskazał go według prawa. Nie elekcja — ale dziedziczenie po ojcu lub na mocy wyznaczenia przez tego, po którym zostaje dzielnica, jest wtedy zasadą prawną. Elekcje — to bądź wprost przypadki łamania przepisów prawnych, które moc miały, bądź też zaradczy środek faktyczny, gdy prawo wykazywało lukę, którą trzeba było jakoś wypełnić.

Te elekcje dość często się zdarzały. Wytwarzało się tak na gruncie praktyki pojęcie prawne, że jeśli władcy braknie, a niema legalnego następcy, to do czynnika społecznego należy decyzja co do następcy, więc wybór nowego władcy — do tego czynnika, który faktycznie w takich wypadkach dokonywał

elekcji: do szlachty. Nie jednostki brały udział w tych faktycznych elekcjach, ale szerokie warstwy, boć tylko poparcie siły, przewagi ilościowej, mogło zapewnić, iż elekcja będzie miała skutek. Stąd też wyrabia się druga zasada, że prawo elekcji przysługuje nie jakiejś grupie, lecz całej szlachcie. Tak jest już od początku. Cała szlachta bierze udział w elekcji w Kosszycach, kiedy tron, który miał zaważować po Ludwiku węgierskim, jako nie mającym męskich potomków, zapewniono jednej z jego córek jako założycielce dynastji. Cała szlachta bierze udział w wyborze męża dla Jadwigi, a przez to króla. Prawda, że faktyczny i prawny stan nie pokrywały się z sobą; przewaga możnowładców, dostojników, była zbyt silna, ogół szlachty nie dość rozbudzony do życia publicznego, tak, że ci dostojnicy naprawdę decydowali, a prawny moment uznania przez całą szlachtę miał raczej formalny tylko charakter. Nie należy jednak przeoczać, iż w czasie bezkrólewia 1382—1384 wciągali ci możni i szeroki ogół do życia publicznego, nawet miasta, by wzmocnić swoją politykę, swoje stanowisko wobec Andegawenów. Silniej wystąpiło wciąganie do decyzji szerszych czynników, gdy szło o elekcję synów Jagiełły. Zwrócił on się do szlachty i do miast. Długi szereg miast wystawiał dokumenty, w których uznawał syna Jagiełły za następcę; zwoływał Jagiełło i szlachtę po niektórych ziemiach — na Rusi, na Kujawach, w Wielkopolsce, w Dobrzyńniu, by dała ze swej strony to uznanie. Ostatecznie i ta elekcja załatwiła się na ogólnych zjazdach (1425, 1430, 1433), gdzie przedewszystkiem występowali członkowie rady królewskiej jako czynnik faktycznie decydujący. W następnych elekcjach (1492, 1501,

1506) już się wyrobiły formy elekcji lepiej określone. Obrady odbywały się w gronie rady, do którego dobierano nieco szlachty, zapraszano nawet niektóre miasta; tam też indywidualnie oddawano głosy na elekta, gdy moment prawnie decydujący polegał na tem, iż zebrana na zjazd szlachta okrzykiem dokonywała elekcji. Ogół to był szlachty z ziem, wchodzących w skład Korony polskiej; wszyscy mogli przybyć na nią osobiście, ale mogli też wysłać tylko reprezentantów. Wzmagало się przecież znaczenie tego czynnika szlacheckiego; on już np. naprawdę zdecydował o wyborze Olbrachta, choć forma pozostała taka sama. Gdy elekcja Zygmunta I (1530) doszła w innej formie do skutku, na zwykłym sejmie, wbrew wyrobionej już praktyce, w dwóch konstytucjach (1530, 1538), wyraźnie stwierdzono, że prawo elekcji jest prawem całego ogółu szlachty, która jej dokonywa na ogólnym zjeździe.

Ale nietylko szlachty to prawo. Przysługuje cno i duchowieństwu i miastom. Duchowieństwo jednak od początku — poza biskupami — w elekcjach nie brało żywszego udziału, co się tłumaczy całą ich genezą faktyczną. I później tylko udział reprezentantów kapituł się spotyka — w masie szlacheckiej. Wciągnięcie miast do elekcji było może obce ko-szyckiemu wyborowi; lecz zabiegi Jagiełły o miasta, gdy szło o elekcję na wypadek jego śmierci, podkreśliły to prawo. Widzimy też, iż w późniejszych elekcjach miasta biorą udział — ale tylko najwybitniejsze: Kraków, Lwów, z pruskich: Gdańsk, Poznań i Elbląg. Gdy pruskie miasta w radzie królewskiej mogły wtedy zasiadać ze względu na specjalne prawa, jakie miały w sejmach pruskich, polskie do rady

nie należały; dozwolono przecież tam głos oddawać, przynajmniej na niektórych elekcjach, Krakowowi.

Tak elekcje otwarły czynnikowi społecznemu wstęp do prawnego udziału w decyzjach w jednym przynajmniej dziale życia państwowego. Nim się to stać miało w szerszej mierze, musiały jeszcze przyjść momenty, które rozbudziły silniej ogół szlachecki.

3. *Zjazdy i konfederacje.* Jak w czasach nowszych wydawanie konstytucyj i tworzenie ciał reprezentujących poprzedzają fermenty w społeczeństwie, agitacja, związki różnego rodzaju, jawne i tajne, które propagują myśl konstytucyjną, i zgromadzenia, opozycyjny w stosunku do rządu mające charakter, nieraz przeradzające się w rewolucyjne zebrania, tak podobnie i w wiekach średnich, nim przyszło do wytworzenia sejmów, więc organów reprezentujących część społeczeństwa, t. j. silniejsze stany, wpierw te stany zostały rozruszane, rozagitowane, w pewnej mierze przynajmniej, nim się zaczęły upominać o udział w rządach. Rzeczą konieczną było takie rozagitowanie nawet wtedy, kiedy już istniały prawne podstawy do udziału stanów w rządach; bez tego bowiem te warstwy, które miały prawa, nie korzystały z nich w dostatecznej mierze, a nawet pozwały, by te prawa przez desuetudo zamarły lub zostały im wprost wskutek tej apatii przez władzę zaprzeczone i odebrane.

I w Polsce były takie ruchy opozycyjne, a forma tych ruchów—to przygodne zjazdy, oraz związki, które powstawały jako t. zw. konfederacje. Konfederacje zastępowały w tej epoce dzisiejsze stowarzyszenia i partje polityczne, były ich surogatem. Cechą takiego związku było, iż przynależeli do niego tylko

ci, którzy doń osobiście przystępowali i — zwyczajnie — zaprzysięgli go, i że zobowiązywał on do łącznej działalności wszystkich, którzy go zawarli. Cel związku był polityczny, oznaczony ściśle; związek nie miał więc jakiegoś nieokreślonego bytu, ale trwał tak długo, jak długo nie osiągnął celu lub też nie poniachał zamiaru. Zasadniczą cechą był opozycyjny charakter konfederacji; ona dążyła do jakiegoś przekształcenia w ustroju państwa, do zmuszenia władzy do przeprowadzenia jakichś zarządzeń, których ta władza sama od siebie nie chciała wydać. Ale konfederacja nie chce się wprost zwracać przeciw władcy, stąd stale w akcie konfederacyjnym pomieszczane są słowa wierności dla monarchy; praktyka życia określa, jak się władca wobec konfederacji zachowaczv ją wprost zgniecie, uznając tych, co do niej przystąpili, za buntowników, czy też, uznając słusność jej postulatów, zechce w pewnej choćby mierze zadość im uczynić i tak stępi ostrze opozycji. Mniej wybitnie opozycyjny charakter miały konfederacje, jeśli zwracały się nietyle przeciw władzy, co przeciw innemu stanowi.

Dla usunięcia nieporozumień dodać trzeba, iż nie wszystkie konfederacje przedstawiają się tak, jak je tu określono; są także inne ich typy: konfederacje, które się ukonstytuują w miejsce władcy, w czasie bezkrólewia, oraz konfederacje przy władcy, z jego inicjatywy nawet powstałe. Jednakże są to tylko pochodne typy; formy związków już dawniej istniejące przyjmuje się jako dogodne w innych ukształtowaniach stosunków, dla innych celów. Ale i tego rodzaju związki, legalnej natury, dla celów politycznych zawiązywane, wywierają wpływ na rozbudze-

nie świadomości politycznej warstw, które do nich są powoływane.

Wszystkie te typy konfederacyj spotykamy w Polsce, i to we wszystkich stanach. Bez większego znaczenia pod tym względem, o który tu chodzi, są konfederacje miast (1302, 1310, 1350) czy—jedna jedyna — duchowieństwa (1407). Konfederacje znaczenie miały głównie dla rozbudzenia stanu rycerskiego. Pierwsza — to konfederacja t. zw. Maćka Borkowica, zawiązana w r. 1352 w Wielkopolsce, a zwrócona przeciw nadużyciom wielkopolskiego starosty, dążąca do ograniczenia jego prawa egzekucji. W bezkrólewiu po Ludwiku spotykamy konfederację innego typu, mającą przez połączenie tego rodzaju między czynnikami społecznymi różnych dzielnic zastąpić brak władzy królewskiej. W utworzeniu konfederacji w Radomsku, zawartej w r. 1382, brali udział urzędnicy, szlachta i wogóle całe „communitates”, tj. ogół szlachty Wielkopolski, Małopolski, Sieradza i Łęczycy; w dwa lata później w Radomsku nowy zjazd, organizujący zarząd państwa na czas bezkrólewia, wciąga także miasta do konfederacji. Okres ten bezkrólewia, pełny zjazdów z udziałem szlachty, to okres wielkiego jej podniecenia politycznego.

Za Jagiełły znowu w jakiś czas później widzimy zjazdy i konfederacje, toż za Warneńczyka. Za pierwszego z tych królów zjazdy te najpierw obracały się koło kwestji bardzo wówczas zaognionej: sposobu płacenia i wymiaru dziesięciny na rzecz duchowieństwa; doprowadził ten ruch do dwóch konfederacji z r. 1406 i 1407. W późniejszych znowu czasach Jagiełły i za Warneńczyka ruch husycki, mający w Polsce więcej charakter ruchu społecznego, niż re-

ligijnego, łączy się z walką o kwestję dziesięcinne, doprowadził też do konferencji t. zw. Spytka z Melsztyna (1439), rozgromionej jako buntowniczej, jak i do konferencji przy królu, przez niego zawiązaných, więc legalnych, a szerokie obejmujących koła: wieluńskiej z r. 1424 i korczyńskiej z r. 1438, obu przeciw husytyzmowi wymierzonych. To najważniejsze konfederacje, ale było ich więcej, zwłaszcza specjalnie dzielnicowych, jak np. w województwie ruskiem w latach 1438 i 1468.

Zatraciły jednak konfederacje swoje znaczenie w połowie XV stulecia. Nigdy nie rozwinęły się one tak silnie, jak na zachodzie Europy. Nie one wytworzyły parlamentaryzm średniowieczny, jak błędnie twierdzili niektórzy autorzy, obcy i nasi (Rembowski). Lecz przyczyniły się one do rozbudzenia żywiołu szlacheckiego. W połowie XV w., gdy już on znalazł inne ujście dla wyrażania swoich postulatów, stały się konfederacje zbędne, niedługo później zamarły, by znów ożyć po dłuższym dopiero okresie czasu.

4. **Wiece i sejmiki.** Przez powstanie rady królewskiej wytworzył się organ ogólnopolski, w przeciwstawieniu do dawnych wiecew, mających charakter tylko dzielnicowy. Te wiece ściśle dzielnicowe ostały się dalej — ale tylko w wielkopolskich dzielnicach, t. j. w właściwej Wielkopolsce, na Kujawach, w Sieradzu, Łęczycy, jako wiece ze starostą zamiast królem na czele. Miały one przede wszystkim charakter sądowy: takie sądowe wiece utworzono od r. 1362 i w Małopolsce. Ale te wiece poza sądownictwem jeszcze czem innem były; one wyrażały odrębności dzielnicowe, nabrały charakteru au-

tonomicznych i samorządnych organów. Tyczy się do zwłaszcza dzielnic wielkopolskich; w Małopolsce trwała obecność króla sprawiała, że nie było tu sposobności do rozwijania odrębności dzielnicowych. W wielkopolskich dzielnicach wiece rozwijały wcale dużą działalność ustawodawczą, zwłaszcza łączycka, gdyż ta dzielnica najsilniej wyrobiła sobie swój odrębny typ; oczywiście miała ona ograniczoną treść, tyczyła się głównie prawa sądowego. Przejawy samorządu dzielnicowego były dużo słabsze, ale zdarzało się także opodatkowanie przez wiec. Te wiece następnie ulegały rozdzieleniu. Wiec jako sąd zacieśniał coraz bardziej swój skład, co do czynników, które mogły w nim brać udział, określił dokładnie, które komu z 5 lub 6 miejsc na wiecu jako sędzię przysługiwało. Ale takie ciało nie mogło rościć sobie pretensji do reprezentowania interesów ziemi, gdy budziła się świadomość polityczna u szerszego ogółu szlachty. W ciągu też pierwszej połowy XV stulecia rozdwarzają się niejako wiece; a właściwie wiec staje się wyłącznie instancją sądową, pod przewodnictwem starosty z udziałem ściśle określonych osób, zaś obok niego powstaje zebranie ogółu szlachty dzielnicy wraz z dostojnikami jako osobne ciało—jako sejmik. Są więc takie sejмки wielkopolskie, które najczęściej w Środzie się zbierały, są łączyckie, kujawskie czy sieradzkie. Niema ich jednak w Małopolsce. Te to sejмки przejęły na siebie funkcje samorządne i przede wszystkim ustawodawcze, one uchwały statuta czyli lauda, po polsku uchwałami zwane. Ogół szlachty — *communitas* — brał w nich udział; przewodził nie starosta, urzędnik *par excellence* królewski, ale najwyższy ziemski urzędnik — wojewoda.

Były to zadatki na rozwój autonomji dzielnic. Późniejszy jednak bieg wypadków inny wytyczył kierunek. Autonomja sejmików w początkach XVI wieku zamarła, wpłynęła do ogólnego łożyska — sejmu. A rozwój tego sejmu miał zużytkować także i to rozbudzenie dzielnicowego życia, ziemię uczynić podstawą łączności z instytucją ogólnopanstwową, radą królewską.

IV. CENEZA IZBY POSELSKIEJ.

Konfederacje i sejmiki wciągały rycerstwo do życia publicznego, były szkodą dla niego czy krytycznego myślenia politycznego czy pozytywnego o sprawach ogólnopństwowych (przy konfederacjach legalnych) lub dzielnicowych. Konfederacje w czasie bezkrólewia lub przy królu już wprost wciągały je w załatwianie spraw państwowych; także znaczenie miało używanie czynnika społecznego do traktatów międzynarodowych, jeszcze większe — udział w wyborze władców, w elekcjach. Ale były to tylko fragmentaryczne niejako stykania się społeczeństwa z rządami państwa; na tych podstawach nie mogła się wyrobić podstawa jakiegoś szerszego dopuszczenia społeczeństwa do decyzji w państwowych sprawach. To miało się zrodzić w inny sposób.

1. Przywileje i prawa podmiotowe stanów. Podstawą, na której wyrósł parlamentaryzm polski, były przywileje. W czemże to ich znaczenie?

Cechą charakterystyczną prawa, które tworzy przywilej, jest to, że on nie tylko normą jest, która określa prawnie pewną kwestję, ale że tworzy także

prawo podmiotowe dla tego, na rzecz kogo zostaje wydany. Zgoła to inne pojęcie prawa, niż to, do którego dziś jesteśmy przywykli. Dziś jesteśmy przyzwyczajeni w zakresie także prawa publicznego do norm prawnych, które tworzą przedmiotowe tylko prawo, mogące każdej chwili ulec zmianie przez zarządzenie czynników, do których to należy. A więc dziś obowiązują takie przepisy co do obowiązku służby wojskowej lub co do wysokości podatków, ale jutro mogą być wydane inne; ta władza, która ma do tego moc, czy to monarcha będzie, czy to jaki sejm, wydając nową normę, cofa przez to poprzednią. I nikt nie może mówić, że jakie jego prawo zostało pogwałcone, jeśli tylko ta nowa norma wyszła od władzy, która miała ją prawo wydać.

Zgoła inaczej przedstawia się ta kwestja w wiekach średnich. Tam prawo tworzone przez przywileje, czy to będą przywileje na rzecz jednostek czy na rzecz grup większych lub mniejszych, tworzy nie tylko normę, ale i prawo podmiotowe. Jeśli w stosunku do jednostki lub grupy przywilej określa, jakie są jej ciężary na rzecz państwa lub jaki obowiązek służby wojskowej, to znaczy według ówczesnych pojęć, iż władca ograniczył raz na zawsze swoją pełnię władzy przez te przepisy w stosunku do osób, dla których wydał przywilej, tak, iż już mu tego zmienić z mocy jego władzy nie wolno. Kto ma taki przywilej, ten nim się broni, by mu nie nałożono żadnych ciężarów, ponad te, jakie są w przywileju określone, żadnej dalej sięgającej służby wojskowej. Gdyby władca więcej od niego zażądał, toby to było bezprawiem, naruszeniem tego prawa, które on z przywileju nabył, jego więc prawa podmiotowego.

A jeśli władca chce legalnie znieść przywilej, to nie ma innej rady, tylko musi zwrócić się do tego, który dostał przywilej, lub do wszystkich tych, na rzecz których był przywilej wydany, jeśli był wydany jako grupowy, i — pertraktować z nimi, by chcieli na zmianę się zgodzić, czy to na zmianę stałą, czy też na derogację jednorazową, a więc, by chcieli iść na pewną wyprawę, choć według przywileju w tych warunkach, w jakich wyprawa przychodzi do skutku, nie są do niej obowiązani, lub by złożyli w tym jednym jedynym razie podatek, który jest niezbędny dla pokrycia wydatków państwowych. Oczywiście już kwestją jest faktu, czy ugoda dojdzie do skutku, w jaki sposób przemówi władca do uprzywilejowanych, by się zgodzili na zmianę lub jednorazową derogację przywileju, czy za to zapewni im jeszcze nowe korzyści, czy uczynią to oni ze względu na potrzeby państwa, którego interes potrafią zrozumieć, lub też lękając się następstw, jakieby odmowa mogła na nich spowodować, wywołując gniew władcy; to już wszystko zależy od konkretnego ukształtowania się stosunków.

Tak więc przywilej bronił bezwzględnie prawnie tego, na rzecz którego został wydany; prawo podmiotowe, które przywilej na rzecz jego tworzył, nie mogło ulec zmianie bez jego zgody. Te też przywileje były podstawą wyrobienia się udziału społeczeństwa w rządach państwa, a właściwiej, dokładniej mówiąc: te prawa podmiotowe, które czynniki społeczne zdołały uzyskać od władców, przede wszystkim w przywilejach. Przede wszystkim — nie wyłącznie. Bo także i w drodze prawa zwyczajowego mogło się wyrobić pojęcie prawa podmiotowego.

Ale wtedy nie było ono tak ściśle, jasno określone, łatwiej było o wątpliwości. Ale jeśli zwyczaj był silny, jeśli przez dłuższy czas trwał i zyskał sobie uznanie, to i on zmieniał się na prawo i tak jak przywileje mógł służyć za tarczę obronną oraz jako podstawa do wywalczenia sobie legalnego wpływu na rząd.

Trzeba jednak odrazu uczynić tu jedno ważne zastrzeżenie. Przestrzeganie przez księcia praw podmiotowych społeczeństwa warunkowało to, by ten czynnik społeczny, który posiadał to prawo podmiotowe, miał chęć i siłę, by strzedz tego prawa. Mogło się zdarzyć, iż czynnik społeczny nie dbał o to swoje prawo, nie miał dość zmysłu dla zrozumienia jego wartości; rzadkie to wypadki, ale są — spotykamy się z tem także w Polsce. Częściej zachodzi inny wypadek; iż czynnik społeczny nie jest dość silny, by bronić tego swojego prawa. Władca uznawał je, gdy musiał, ale nie czynił tego nigdy z chęcią, z dobrej woli; znosił niechętnie ograniczenia swej władzy i korzystał zawsze ze sposobności, by znów te ograniczenia z siebie zrzucić. Stąd, jeśli czynnik społeczny nie był dość silny, by temu zapobiedz, władca bądź zmieniał normę, ograniczając prawo podmiotowe, bądź też, nie usuwając normy, jednak w poszczególnych przypadkach nie troszczył się wcale o to istniejące prawo, łamał je, raz i drugi, aż stało się ono bez wartości. To moment ważny, ogromnej doniosłości. To nam tłumaczy szereg niezgodności życia z przepisami prawnymi, a nawet wogóle później usunięcie całego systemu parlamentarnego, który wytworzyło średniowiecze na zachodzie Europy.

Tak przedstawia się kwestja i w Polsce. I tu

wyrobiły się w drugiej połowie wieków średnich pojęcia prawa podmiotowego (choć oczywiście tego wyrażenia nie znano), boć i tu przywilej miał taki charakter, jak gdzieindziej. Dziesiątki przywilejów na rzecz duchowieństwa dla poszczególnych diecezji, na rzecz miast, na rzecz poszczególnych rycerzy, a później przywileje na rzecz ogółu szlachty, t. zw. ziemskie, potworzyły prawa podmiotowe poszczególnych stanów. Zmiana tych praw mogła więc nastąpić tylko za zgodą tych, którzy przywileje dostali. A że te prawa podmiotowe ujednastajniały się w stosunku do poszczególnych stanów, bądź tak, że przywileje poszczególne jednaką mniej więcej zawierały treść (przywileje dla duchowieństwa i dla miast), bądź że objęto przywilejem na równo cały stan (przywileje ziemskie dla szlachty), więc zmiana prawa podmiotowego mogła nastąpić tylko za zgodą całego stanu, o ile o każdy z nich szło z osobna. Szło tylko o to, jakiego rodzaju będzie forma tego porozumienia. Trzeba jej się przypatrzeć z osobna, o ile chodzi o poszczególne stany, zaczynając od tego, który miał dla tej kwestji największe znaczenie — od szlachty.

2. **Sz l a c h t a.** Stanowisko prawne rycerstwa jako warstwy w Polsce dość późno zostało oparte o prawne podstawy. Przez długi czas tylko poszczególne jednostki, w XIII i XIV wieku, uzyskiwały przywileje, które częściowo zapewniały im prawne stanowisko w stosunku do władzy; przeważna część rycerzy takich przywilejów nie posiadała. W szczególności nie byli oni chronieni przez prawne przepisy, co się tyczy podatków i służby wojskowej. Ogólniejsze przywileje z lat 1228, 1291 i 1355 nie

miały większej doniosłości, czy to, że znaczenie ich nie sięgało poza niezbyt długi okres rządów tych książąt, którzy je wydali, i poza dość ciasne terytorjum, którego się tyczyły (1228, 1291), czy to iż treść ich nie przeprowadzała zrównania wszystkich, którzy do tej warstwy się liczyli (1355). Jedynie rycerstwo śląskie wcześniej otrzymało dalej idące gwarancje co do specjalnej możności pociągania go do podatków. W Koronie polskiej przywilej koszycki z r. 1374 — to pierwszy dopiero przywilej, który objął wszystkich należących do szlachty w granicach Korony polskiej i na równi ich postawił co do obowiązków wobec państwa, a więc co do podatków, służby wojskowej, budowy grodów i t. d.; rozszerzały te przepisy dalsze przywileje: dwa z r. 1386, z r. 1388, i znowu z lat 1422, 1425, 1430 i 1433. Wytworzyły te przywileje daleko idące prawa podmiotowe szlachty; wśród nich zaś zwłaszcza ze wszystkich przepisów najważniejsze są te, które tyczyły się obowiązku służby wojskowej (zawarte w przywilejach z lat 1374 — 1433, i przepis przywileju koszyckiego z r. 1374, iż szlachta poza płaceniem 2 groszy rocznie z łanu osiadłego nie jest obowiązana do żadnych podatków na rzecz monarchy. Te prawa: niepełnienie obowiązku służby wojskowej poza granicą kraju bez wypłacenia żołdu, a w jeszcze wyższym stopniu podmiotowe wolności podatkowej poza określonym uiszczeniem dwóch groszy z łanu, czyli t. zw. poradlnego albo łanowego, stały się główną podstawą, na której wyrósł cały gmach polskiego średniowiecznego parlamentaryzmu.

Władca nie miał prawa, o ile żołdu nie wypłacił przedtem, domagać się przekroczenia granicy;

spotykamy się niejednokrotnie w takich przypadkach z oporem szlachty, jak w latach 1426, 1436 itd. Nie mógł też władca domagać się nic ponad poradlnę. Że zaś sprawa żółdu przy wyprawie za granicę też wymagała pieniędzy, więc i te przypadki zwyczajnie sprowadzały się do kwestji podatków. Jeśli król nie był w stanie opędzić wydatków państwowych zwykłemi dochodami, nie wolno mu było nałożyć podatku, jak tylko za zgodą tych, którzy mieli zabezpieczone prawo podmiotowe niepłacenia niczego ponad normę 2 groszy. Ta szlachta była też dostatecznie uświadomioną co do swoich praw, by nie pozwolić ich naruszyć; była ona też dostatecznie silną, choćby już przez swoją ilość, większą w Polsce, niż gdziekolwiek indziej, by nie dopuścić do naruszenia swojego prawa. Nie widzimy też w Polsce ani razu próby ze strony księcia, by te prawa podmiotowe szlachty podać w wątpliwość. Każda ich zmiana, każde ograniczenie dokonywać się musiało za jej zgodą. Jak wszędzie indziej, tak i w Polsce takie wypadki ograniczały się prawie wyłącznie do kwestji podatków i służby wojskowej; inne prawa podmiotowe bowiem, raz przyjęte, trwały przeważnie bez zmiany dalej. Błędną byłoby jednak rzeczą ograniczać ich pojęcie wyłącznie do tych dwóch przypadków; i w Polsce zdarzały się takie wypadki zmiany lub derogacji innych praw także, bardzo jednak rzadkie, dla właściwego rozwoju parlamentaryzmu prawie bez znaczenia.

Poraz pierwszy, o ile nam wiadomo, okazała się potrzeba nałożenia na szlachtę podatków w roku 1404, gdy król potrzebował sumy 40,000 florenów na wykupno ziemi dobrzyńskiej z zastawu u Krzyża-

ków. W pierwszej połowie XV wieku jeszcze rzadkie były wypadki, kiedy król musiał zwracać się do szlachty o podatki; zaczęły się przypadki wymagania służby wojskowej poza granice lub podatków stawać często w połowie XV stulecia, zwłaszcza zaś w czasie dwunastoletniej wojny z Zakonem krzyżowym (1454 — 1466). Potem już ustawicznie słyszymy o podatkach. Zasoby, jakimi rozporządzał król polski, zostały bardzo silnie przez poprzednią finansową politykę Jagiellonów nadwerężone, wojny w coraz większej mierze toczyły się wojskami zaczepnymi, które dużo kosztowały, tak, że zwykle dochody państwa już nie wystarczały na żaden wysiłek, choćby trochę nadzwyczajny, zwłaszcza na żadną wojnę.

Gdy władca potrzebował pieniędzy, gdy jedynym sposobem zdobycia ich było nałożenie podatku na społeczeństwo — podatki w zasadzie wówczas są tylko dorazowo nakładane — lub gdy trzeba było podjąć wyprawę za granicę państwa, więc wypłacić żołd, konieczną rzeczą było uzyskać zgodę na to szlachty, i to zgodę wszystkich, całej szlachty bez wyjątku, boć przywileje były wydane na rzecz wszystkich, tak, że tworzyły prawo podmiotowe dla każdego z osobna, kto wchodził do stanu szlacheckiego. Nie mogła podatków uchwalić rada królewska, bo ona nie przedstawiała ogółu, bo to prawnie byli tylko urzędnicy króla. Na radę królewską oczywiście sprawy podatkowe czy wojenne zawsze wchodziły; lecz kwestją tam było danie królowi rady, czy wojnę prowadzić pospolitem ruszeniem czy zaciężnymi lub czy podatki są konieczne oraz jakiego rodzaju to mają być podatki i w jakiej wysokości. Rada królewska występowała więc w tej kwestji jako ciało do-

radcze. Posuwała się jednak tu jeszcze kwestja o krok dalej. Nie mogła rada nałożyć na innych podatku czy służby wojskowej bez zółdu, bo nie miała prawa za nich zrzekać się uprawnienia podmiotowego choćby na jeden raz; mogli atoli poszczególni członkowie rady, którzy należeli wszakże także do tych warstw bronionych przez prawo podmiotowe, zrzec się tego prawa — ale za siebie samych. I tak też czyniono. Obok rady, czy iść na wyprawę lub wybierać podatek, jaki i w jakiej wysokości, członkowie rady nadto każdy za siebie indywidualnie dawali swoją zgodę na derogację tego ich prawa podmiotowego na raz jeden, godzili się na to sami za siebie.

To oczywiście nie wystarczało. Król, wzmochniony powagą rady, tem, iż jej członkowie na służbę wojskową lub na podatek osobiście się zgodzili i doradzili to, musiał się zwracać do ogółu szlachty.

W jaki sposób miało się to stać?

Można było postąpić tak, jak przy elekcjach, kiedy szlachtę całą zwoływano w jedno miejsce. I tak też niekiedy się działo. Ale rzadko. Zgromadzanie szlachty w jedno miejsce było rzeczą trudną, niewygodną, nawet niebezpieczną. Widzimy, iż tego rodzaju przypadki zdarzały się wyjątkowo, mianowicie wtedy, gdy szlachta z całego państwa była zebrana razem na wyprawę wojenną. Obrady w takim ciele były niewygodne; obradowała wówczas rada, do której wciągano trochę szlachty; wyjątkowo raz, w r. 1455, ze szlachty, wciągniętej do rady, utworzono osobną izbę obrad. Nie jest to znowu taki dziwny obraz takiego tłumnego obradowania; spotykamy takie sejmy — i to stale — na Węgrzech, w taki sposób obradował sejm litewski jeszcze w XVI stuleciu.

W każdym razie tego rodzaju porozumiewanie się z ogółem szlachty, by od niego uzyskać zgodę na usunięcie prawa podmiotowego, tj. zmianę, czy — jak pospolicie — jednorazową derogację, zwłaszcza prawa wolności od wojny za granicami kraju lub podatkowej, nie było na rękę władcy; ogół szlachty czuł się wtedy silniejszy, trudniej ustępował, z tłumem wielotysięcznym nie łatwo było sobie dać radę, zachodziła zawsze obawa, iż niewiadomo, do czego dojść może, zwłaszcza w razie jakiejś silniejszej agitacji, jakie mogą być postawione żądania ze strony szlachty. Zwyczajnie w inny sposób postępował monarcha; porozumiewał się z całą szlachtą, ale — jeśli tak rzec można — kawałkami. Wszakże zamiast zgody ogółu szlachty z całego państwa, która była właściwie sumą zgody wszystkich poszczególnych osób należących do tego ogółu, można było uzyskać zgodę tej szlachty podzielonej na grupy, boć wynik będzie sumą zgody wszystkich, należących do tego ogółu. Taki sposób osiągania zgody — to więc kwestja techniki, dużo wygodniejszej. Ale także kwestja polityki; bezpieczniej było władcy mówić z osobna z grupami, które łatwiej mógł wtedy poddać swojemu wpływowi.

Tak już postępuje władca w r. 1404; zbiera zgodę na podatek po kawałku, nie wiemy bliżej, w jaki sposób, może tak, iż sam kraj objeżdżał, zbierał szlachtę z okolicy i uzyskiwał jej przytaknięcie na pobór podatku. Już jednak w połowie XV wieku widzimy, iż inny wyrobił się sposób. Za podstawę zbierania szlachty wzięto te terytorja, które już się wyrobiły historycznie, jako pewne jednostki: dawne dzielnice, bądź jedno województwo obejmujące, bądź niekiedy kilka. Nie schematycznie tę rzecz urządzi-

no, ale zużyto historyczny rozwój. Inaczej wygląda ta kwestja w wielkopolskich dzielnicach, inaczej w Małopolsce, właśnie przez to, iż inny był poprzedni rozwój tu czy tam. W wielkopolskich dzielnicach zbierał król szlachtę tak, iż zgromadzała się ona we właściwej Wielkopolsce (w ścisłym tego słowa znaczeniu), t. j. z województw kaliskiego i poznańskiego, najczęściej w Środzie, z województwa łęczyckiego w Łęczycy zwykle, na Kujawach, t. j. w województwach brzeskiem i inowrocławskim, z osobna w każdym, w Brześciu i Inowrocławiu (dopiero od XVI w. wspólnie razem w Radziejowie), w ziemi dobrzyńskiej w Dobrzyniu lub Lipnie, w sieradzkim województwie w Szadku, a osobno w ziemi wieluńskiej w Wieluniu. Gdy przyłączono trzy ziemie, tworzące województwo rawskie, każda z nich z osobna sejmikowała u siebie, w Rawie rawska, sochaczewska w Sochaczewie, w Gąbinie gostyńska, później przyłączone województwo płockie zbierało się w Płocku lub Raciążu.

A te zebrania szlachty całej dzielnicy lub województwa czy ziemi — toć to są co do składu te same sejmiki, które się w nich rozwinęły jako organ samorządu i autonomji. Zużytkowano tę lokalną instytucję, zrobiono z niej człon instytucji państwo obejmującej.

Ten stan rzeczy utrwaliły przywileje nieszwaskie, które szlachta wymusiła na królu w r. 1454. Przyrzekł król w przywileju dla właściwej Wielkopolski, iż „żadnych nowych zarządzeń (*constitutiones*) nie uczyni, ani ziemian na wojnę nie ruszy bez sejmiku ziemskiego (*absque conventionione communi terrestri*) w Środzie”. Toż samo przyrzekł Sieradzowi,

zastrzegając zwołanie sejmiku w Sieradzu; podobnie pewnie brzmiały przywileje dla Kujaw, Dobrzynia i Łęczycy. Nie te przywileje stworzyły więc sejmiiki, jak dawniej błędnie przypuszczano, bo ta instytucja poprzednio już istniała; było to tylko stwierdzeniem tego stanu, który się wyrobił; te constitutiones, o których mowa w przywileju — to zarządzenia naruszające prawa ziemian, zwłaszcza podatkowe, te prawa, które dziś określa nauka jako prawa podmiotowe. Nowością też nie było żądanie zwołania sejmików zawsze przed zarządzeniem pospolitego ruszenia, co zresztą tak często łączyło się z kwestją podatkową: czy szlachta da podatek, czy sama pójdzie na wojnę.

Inaczej sprawa ta porozumiewania się króla ze szlachtą wygląda, o ile chodzi o Małopolskę. W niej nie wytworzył się samorząd województw czy ziem, nie było sejmików osobnych dla województw krakowskiego czy sandomierskiego. Te województwa razem tworzyły oddawna jedną całość jako dzielnica; tu też, gdy król się chciał porozumieć ze szlachtą, zwoływał ją z całej tej dzielnicy, z obu województw, najczęściej do Nowego Miasta Korczyna, rzadziej do Wiślicy. Tam napływała *communitas* szlachty małopolskiej, zresztą jednak zdaje się nie tak licznie, jak na sejmiiki wielkopolskie tamtejsza szlachta, a to zarówno z powodu zbyt wielkiego obszaru tej dzielnicy, jak i dlatego, że tu żywioł możnowładczy dużo silniejsze miał znaczenie; na zjazdach tych w Korczynie rej wodzili zwłaszcza ci, co zasiadali w senacie, zrzadka śmieiej odezwie się szlachta.

Gdy w r. 1434 zrównano ruskie ziemie z ziemiami Korony, także szlachtę województwa ruskie-

go, podolskiego i ziemi chełmskiej, a później (od r. 1462) i województwa bełzkiego, do Korczyna zwoływano; ze względu na odległość nieraz one jednak tylko reprezentantów (posłów) tam wysyłały.

Tak więc do uchwały, któraby zmieniała jakie prawo podmiotowe, trzeba było przy tym systemie: zwołania rady królewskiej, a następnie sejmików w poszczególnych ziemiach wielkopolskich i sejmiku dla Małopolski z Rusią.

Nie jest to rzeczą przyjemną płacić podatek. Ale jeśli to rzeczą konieczną, to ci, co płacić muszą, chcą, by płacili wszyscy, by ciężar jednolicie się rozkładał na wszystkich. Ogólny to objaw, i współcześnie i dawniej widoczny, łatwo tłumaczy się psychologicznie. Przy uchwalaniu podatków w sposób, jaki w Polsce był pospolicie w XV wieku używany, mogło się jednak zdarzyć, iż jedna dzielnica byłaby dała podatek, druga nie, lub jedna większy, inne mniejszy. Odrazu też, odkąd system sejmikowy się przyjął, zaczęto dążyć, by zaradzić niewspółmierności w ciężarach. Obawy co do tego występowały zwłaszcza w Wielkopolsce, gdzie z osobna kilka obradowało sejmików. Otóż zaradzano temu tak, iż po sejmikach zwoływano jeszcze jeden zjazd dla wszystkich ziem wielkopolskich, zwyczajnie w Kole, którego rzeczą było ujednolajnienie uchwały. Na ten zjazd cała napływała szlachta ze wszystkich dzielnic wielkopolskich, lub też wysyłała tylko reprezentantów, których wybrała, dając im odpowiedni mandat; przybywali na taki zjazd i wszyscy członkowie rady królewskiej, z Wielkopolski pochodzący. Ten zjazd odpowiadał zewnętrznie zjazdowi małopolskiemu w Korczynie, choć sam już przedstawiał

drugi szczebel, gdy zjazd korczyński nie posiadał niższego szczebla. Oczywiście chodziło znowu o ujednolnienie stanowiska tych zjazdów; i one znowu już w połowie XV stulecia porozumiewały się z sobą przez posłów, których do siebie wysyłały.

Dopiero w dziewiątym dziesiątku XV wieku potworzono i w Małopolsce — na wzór Wielkopolski — sejmiki po województwach. Sztucznie więc je w niej powołano do życia, zastosowując wzór, który wzięto z Wielkopolski. W ten sposób zjazd korczyński przeistoczyć się mógł również w zjazd, w którym obok członków rady brali udział już tylko reprezentanci (posłowie) sejmików małopolskich, nie ogół małopolskiej szlachty. Stworzono tak tedy sejmik województwa krakowskiego, w Proszowicach się zbierający, sandomierskiego, który się zbierał w Opatowie, i lubelskiego (istniejącego dopiero w r. 1474), gdzie zwykłą siedzibą był Urzędów; w województwie ruskiem zwoływano sejmik do Wiszni, jeden tylko (gdy dla samorządu wytworzyły się tam dwa), w ziemi chełmskiej w Krasnymstawie, w bełskim województwie w Bełzie, a w Kamieńcu dla Podola.

Ciężka to jednak była machina, którą trzeba było w ruch wprowadzić, by dojść do rezultatów, o które szło: naprzód rada królewska, potem sejmiki, potem zjazdy wielkopolskie w Kole i małopolskie w Korczynie, zwane — później — sejmikami głównymi lub generałami (jako *conventio generalis Maioris* lub *Minoris Poloniae*), a wreszcie nieraz jeszcze na końcu znowu rada królewska. Król nieraz więc pomiął radę królewską, zwłaszcza jeżeli tylko szło o podatki, zwoływał wprost sejmiki główne i sejmiki

ki; politycznie też często to także było rzeczą dogodną dla władcy, by nie dopuszczać w ten sposób do zjazdu ogólnopanstwowego; to też Kazimierz Jagiellończyk nieraz w ten sposób postępował.

I otóż w tej praktyce nastąpiła w końcu XV wieku, conajpóźniej w r. 1493, zmiana, która przyjęła się już na stałe. Król najprzód zwoływał sejmiki po województwach i ziemiach, przedkładał im życzenia, zwłaszcza co do podatków, potem sejmiki główne małopolski i wielkopolski, na które zjeżdżali się prócz panów rad tylko posłowie wybrani przez sejmiki, wreszcie sejm ogólnopanstwowy, który przedstawiał się więc jako połączenie w jedną całość dwóch części: obu sejmików głównych, a składał z dwóch izb: rady królewskiej, która później przybrała nazwę senatu, i izby poselskiej. Zamiast rady królewskiej i szeregu sejmików, które niejako razem tworzyły sejm, powstaje sejm, złożony z rady i posłów. Posłowie zastępują więc sejmiki. Sejm zamiast — obok rady — obejmować indywidualnie całą szlachtę Polski, zbierającą się po ziemiach na sejmikach, obejmuje odtąd — obok rady — reprezentantów tego ogółu szlachty. Są oni tej szlachty pełnomocnikami, ją zastępują, w jej imieniu działają.

Nic się więc w istocie nie zmienia. O tem, czy prawa podmiotowe mogą być zniesione lub jednorzowo derogowane, tak samo decyduje ogół tych, którzy to prawo mają; tylko na sejmikach decydował bezpośrednio ten ogół osobiście, na sejmie będzie decydował pośrednio przez swoich pełnomocników-posłów, przenoszących w jedno miejsce wolę ogółu z całego państwa.

Prawa podmiotowe posiadała jednak nie tylko szlachta; przysługiwały one także i dwom innym stanom: duchowieństwu i mieszczaństwu. Do zmiany więc czy jednorazowej derogacji praw podmiotowych, jeśli chodziło o zmianę ich w stosunku do wszystkich stanów, nie mogła wystarczyć zgoda samej szlachty. Trzeba się zatem przypatrzyć, jak ta sprawa przedstawia się w stosunku do duchowieństwa i miast, zwłaszcza, gdy chodzi o nałożenie podatku, bo jest to najczęstszy przypadek, gdy ma się z tą kwestją do czynienia, w stosunku do obu tych stanów, osobistą służbą wojskową nie obciążonych.

3. **Duchowieństwo.** Do rady królewskiej wchodził z duchowieństwa tylko arcybiskupi i biskupi; inni duchowni, jeśli się tam pojawili, to tylko jako biskupów asysta. Biskupi na radzie królewskiej mogli się zgodzić na derogację praw podmiotowych duchowieństwa tylko za siebie samych, nie mogli tego uczynić za resztę duchowieństwa, świeckiego czy zakonnego. Jakże więc tę sprawę załatwiano?

Właściwie reprezentacją całego duchowieństwa był synod diecezjalny; więc dla uzyskania zgody na derogację praw, zabezpieczonych duchowieństwu, to byłaby właściwa instancja, odpowiadająca sejmikowi ziemskiemu, o ile chodzi o szlachtę. Trzeba się jednak liczyć z tem, iż kwestja podporządkowania, wewnętrzna kwestja kościoła, i tu występowała; wystarczało żądać zgody nie od wszystkich z osobna, jak przy szlachie, która oparła swoją organizację na równości wszystkich, do szlachty należących, ale od tych, którzy mogli innym nakazać, za nich powziąć objaw woli. Widzimy też, iż zgodę na derogację przy-

wilejów—w praktyce: zgodę na nałożenie podatku—dają nieraz synody diecezjalne, w których uczestniczą obok kapituły plebani, a także i przełożeni klasztorów. Ale takie wypadki są na ogół dość rzadkie; ledwie kilka razy zdarza się w ciągu XV stulecia, iż po sejmie synody diecezjalne są zwoływane. Dużo częściej spotykamy się z inną praktyką. Mianowicie zgodę na podatki dają zwyczajnie w XV wieku kapituły. One uzyskały przewodnie miejsce wśród kleru świeckiego diecezji, one tak nad tym klerem górują, że ich decyzja wystarcza, zastępuje zgodę całego świeckiego duchowieństwa, diecezją objętego. Nie może to jednak wystarczyć, o ile chodzi o kollegiaty i o klasztory. Rzeczywiście też widzimy, iż przy takich uchwałach kapituły nie w zwykłym obradują gronie, ale przy udziale przełożonych klasztorów i prałatów kollegiat. W ten sposób czynnik zewnętrzny, kwestja stosunku do państwa, wpływał też i na kwestje wewnętrzno-organizacyjne kościoła.

Jednakże uzyskiwanie uchwał wielu synodów diecezjalnych lub kapituł, z każdej diecezji Królestwa Polskiego z osobna, było rzeczą uciążliwą. Nadto sprawę to przeciągało, gdy i wśród duchowieństwa ta sama wstępowała tendencja, by nie przyjąć na siebie podatku, jeśli nie przyjmie go duchowieństwo innych diecezji. A więc trzeba było porozumiewania się, wysyłania posłów i nowych obrad. Była zaś jeszcze jedna instytucja kościelna, która mogła wchodzić w rachubę — instytucja właśnie mająca na celu skoordynowanie działalności kościoła w całym państwie: synod prowincjonalny. Ale na tym synodzie tylko biskupi mieli głos decydujący. Przecież zużytkowano i tę instytucję; jednakże — podobnie

jak kapituły—ulegała ona w takich wypadkach przekształceniu, a na takim synodzie obok biskupów zasiadali reprezentanci kapituł, zaopatrzeni przez kapituły w odpowiednie instrukcje co do stanowiska, jakie mieli tam zająć, a zapewne i przełożonych klasztorów wzywano na te synody. Właściwie nie były to już synody — ale z tą nazwą odrębne ciała, stworzone dla potrzeb państwowego życia. Spotykamy się z załatwianiem spraw w taki sposób przez synod prowincjonalny, już w połowie XV stulecia, częściej zaś w początkach XVI wieku.

Synody czy posiedzenia kapituł powoływano po radzie królewskiej, która uchwaliła potrzebę podatku; na synodach czy kapitułach zapadała dopiero decyzja. Później, po powstaniu sejmu z dwu izb złożonego, kiedy na nim uchwalano podatki co do szlachty, nie wchodziły one w moc co do duchowieństwa, dopóki ono ich nie zaaprobowало; a znowu szlachta zastrzegała się, że sama płacić nie będzie. Próbowano więc tak sprawę uprościć, iż królowie nieraz żądali zwołania synodu prowincjonalnego przed sejmem; ale to się niezbyt wiodło.

Jak z tego widać, stan duchowny z osobna obradował, z osobna dawał zgodę na derogację swoich praw podmiotowych. Ważne z tego poszły dalsze konsekwencje. Kapituły czy synody diecezjalne lub też synod prowincjonalny stały obok sejmików jako jeden z członków systemu parlamentarnego polskiego z czasu do wytworzenia dwóch izb. Kiedy przeprowadzono zmianę w tym kierunku, że sejmiki zaczęto zwoływać przed sejmem i one wysyłały posłów na sejm, którzy tam utworzyli izbę poselską, podobnego przekształcenia co do stanu duchownego nie przepro-

wadzono; nie wysyłał on posłów na sejm na wzór szlachty, nie wytworzyła się w sejmie osobna kurja posłów duchowieństwa, ani też razem z posłami szlacheckimi nie zasiadali posłowie duchowieństwa. Stan duchowny od powstania sejmu pozostał — poza sejmem; w sejmie zasiadali tylko biskupi — ale oni tam zasiadali jedynie jako rady królewskie. Stąd to charakterystyczna cecha sejmu polskiego — brak w nim reprezentacji duchowieństwa, jaką widać w tylu innych sejmach średniowiecznych. Ciekawa rzecz, że tak samo brakło duchowieństwa w sejmie angielskim — i brakło z powodu takiego samego historycznego rozwoju kształtowania się sejmu.

4. M i a s t a. W sejmie polskim dwuizbowym tylko wyjątkowo zasiadali posłowie miast; jedynie Kraków tam miał stałe miejsce w izbie posłów. Podobnie się więc ta sprawa przedstawia, jak co do duchowieństwa. Ale powody były częściowo inne.

Miasta jako stan były też bronione przez swoje przywileje, miały własne swoje podmiotowe prawa. Tak samo gwarantowały one miastom — prócz innych praw podmiotowych — i to, że ponad określone ciężary innych ponosić miasta nie są obowiązane, że więc w razie, jeśliby miały je płacić, konieczną prawnie rzeczą byłoby uzyskać zgodę ich na to.

Prawnie — konieczną było rzeczą tę zgodę uzyskać. Inaczej jednak przedstawiała się ona faktycznie. Już wyżej zwróciłem na to uwagę, iż prawa podmiotowe działają, jeśli ci, którzy je posiadają, mają siłę, by oprzeć się ich naruszeniu. Widać to wszędzie; to samo jest w Polsce. Niejednokrotnie miasta — jak szlachta — dostawały, gdy dały podatek, stwierdzenie ze strony króla, że dały go dobrowolnie, że

są w zasadzie wolne od wszelkich takich ciężarów, których król samowolnie nakładać na nie nie może; dość wskazać na takie przywileje, jakie dostał Kraków w latach 1428 i 1431. Ale tylko z większymi miastami liczył się król; o ile chodzi o mniejsze, to żadne z nich nie byłoby śmiało oponować królowi, zwłaszcza jeśli Kraków godził się dać podatek. Tak też ta kwestja się przedstawiała, iż nie ze wszystkimi miastami król pertraktował; gdy rada królewska oświadczyła się za podatkiem, nie zwoływano jakichś zjazdów władz miejskich, które mogły za całą ludność miejską powziąć postanowienie, ale władca porozumiewał się tylko z najważniejszymi miastami, z Krakowem zwłaszcza, a innym poprostu nakazywał złożyć podatek, grożąc karą.

Ale nawet Kraków nie był w stanie oprzeć się żądaniu króla; gdy w r. 1435 powołał się na to, że nie ma obowiązku dawać podatku, o ile się nie zgodzi nań dobrowolnie, i wyciągnął dwa dokumenty królewskie z r. 1428 i 1431, które to stwierdzały, król poprostu zabrał je pod pozorem, by można ich było użyć później przy dokładniejszym roztrząśnięciu sprawy. Gdy zaś w r. 1487 Kraków nie chciał zadość uczynić żądaniu podatkowemu króla i pociągnął za sobą szereg miast małopolskich, został pozwany przed sąd króla i skazany na wysoką karę, tak że ugiąć się musiał, zapłacił podatek, a od kary został zwolniony tylko za wstawieniem królowej, zyskanej hojnemi darami.

Tak więc brak dostatecznej faktycznej siły po stronie miast sprawiał, że z ich prawami podmiotowymi nie bardzo się liczone.

Ale przyłączał się tu jeszcze inny czynnik: że

miasta same o zabezpieczenie tych praw nie dbały. Innemi zajęte sprawami, oddane życiu gospodarczemu, obce w znacznej części plemiennie, boć w największych miastach, które jedynie wchodziły w rachubę, zarządzili mieszczanie Niemcy, dbały one o jedno tylko: by ich ciężarami nie obarczano ponad pewną miarę. Postulaty miejskie — jak to się widzi na przykładzie Krakowa — szły w dwóch kierunkach: 1) by na miasta nie nakładano podatku, jeśli do niego nie pociągano szlachty, oraz 2) by podatek wybie-rany od mieszczan, t. zw. szos, stał w stałym stosunku do tego podatku, t. zw. poboru, który płaciła szlachta. Ale jeśli te warunki zachodziły, to miasta uważały same, że nie mają nic do mówienia. W r. 1492 zawarł na tej podstawie Kraków ugodę z królem Olbrachtem, iż król będzie go pociągał do podatków tylko wtedy, gdy sejm podatek uchwali, i że stosunek będzie wtedy taki, iż mieszczanie będą płacić szosu 2 grosze od grzywny, jeśli szlachta będzie dawać poboru po 12 groszy z łanu, zaś 1 grosz, o ile pobór wyniesie tylko 6 groszy. Była to więc dobrowolna abdykacja z praw, godzenie się na to, że nie zgoda tych, którzy mają prawo podmiotowe niepłacenia podatków, będzie rozstrzygać o tem, że podatki dadzą, ale dzać się to będzie niejako automatycznie.

Tak miasta nie wytwarzały instytucyj, któreby odpowiadały sejmikom; udział ich w okresie, gdy wyrabiał się polski parlamentaryzm, t. j. przez cały XV wiek, był w tym rozwoju bardzo niewielki z powodu braku w nich rzeczywistej siły i braku zainteresowania się sprawami państwa wskutek ciasnoty horyzontu miejskiego życia. Rezultatem było, iż

w sejmie wyrobionym, z dwu izb złożonym, nie utworzyła się jakaś osobna kurja miejska, jak miały ją zwyczajnie średniowieczne sejmy, że miasta, nie posiadając reprezentacji w senacie, nie zdołały też jej zdobyć w izbie posłów, do której ledwie na stałe docisnęli się posłowie jedyne go Krakowa, a inne tylko niekiedy były wzywane.

5. **Zakres działania.** W XV stuleciu władca zmuszony był sięgać poza radę królewską wprost do stanów tylko wtedy, gdy chodziło o zmianę jej praw podmiotowych, w praktyce: gdy chodziło o wojnę lub podatki, gdyż inne prawa podmiotowe, jeszcze wówczas dość ciasno pojmowane prawie wyłącznie jako prawa wypływające z przywilejów, utrwały się bez doznawania potrzeby zmian. Stany mogły się zgodzić, lub i nie zgodzić na żądanie władcy, o ile miały siłę, by się jego żądaniu oprzeć. Tę siłę posiadały szlachta i duchowieństwo, nie posiadały jej miasta. Jeśli król otrzymał zgodę na derogację jednorazową praw stanowych, to żądały nieraz stany, by wyraźnie stwierdził, że to zasadniczo ich prawa podmiotowego nie zmienia. I król wystawiał takie poświadczenia — od r. 1404 poczynając, z którego pierwsze pochodzi — w formie osobnego aktu, bądź to dla szlachty całej Polski, bądź dla poszczególnych ziem, ale także dla poszczególnych jednostek (np. biskupów), a nawet dla niektórych miast. Nie zawsze jednak były one wystawiane, zwłaszcza dla miast (z miast wogóle tylko — o ile dotąd wiadomo — dla Krakowa). Lecz na tem się nie kończyło. Ci, którzy dawali dobrowolnie podatek lub godzili się iść na wyprawę wojenną za granice państwa, więc godzili się choćby na jedno-

razową derogację swoich praw podmiotowych, tembardziej gdy godzili się na stałą zmianę praw podmiotowych lub pojmowanych jako podmiotowe, jak zmiana następstwa tronu, mogli to uzależnić od spełnienia pewnych warunków. Przychodziło do targu. Tą ceną, którą król musiał płacić za zgodę, mogło być wydanie administracyjnych, ale także ustawodawczych zarządzeń z jego strony. Ustawa taka wychodziła tylko z mocy władzy księcia, stanowiła jednostronny akt; układ, że ustawa będzie wydana, miał faktyczne tylko znaczenie, nie zmieniał prawnego charakteru aktu władcy jako jednostronnego objawu woli z jego strony. Mógł monarcha w takim akcie zaznaczyć, iż wydaje go na prośby czy za zgodą nawet stanów czy stanu; było to rzeczą bez znaczenia prawnego dla charakteru tego aktu, będącego aktem króla, który mógł takie zarządzenie ustawodawcze wydać także i bez współudziału czynnika społecznego. Nie wytwarzało to więc żadnego jakiegoś koła spraw, któreby miały być załatwiane z współudziałem stanów.

W taki sposób przychodziły do skutku przy sposobności zmiany zasad następstwa tronu, wypraw za granicę, czy nakładania podatków, do wydawania nowych przywilejów, jak np. przywilejów ziemskich dla szlachty z lat 1422, 1425, 1430, 1433 czy 1454 i t. d., jak również statutów lub dekretów królewskich. Niestety, nie zawsze źródła pozwalają stwierdzić dokładnie związek, zachodzący między temi sprawami; zasadę jednak można ustalić bez żadnych wątpliwości.

Te postulaty, wzamian za spełnienie których godzono się na derogację praw podmiotowych, for-

mułowano nieraz w formie t. zw. petytów, z szeregu punktów złożonych, zwracających się więc do monarchy z prośbą: *rex petatur*, ut...; ale mogły być przedkładane wprost w formie projektu. Tak zachowywały się takie projekty, przedstawiane królowi w r. 1425 co do treści przywileju, który miał wydać, zaś z grupy petytów t. zw. *petyta opockie* z r. 1454, które były podstawą do ułożenia przywilejów t. zw. *nieśzawskich*.

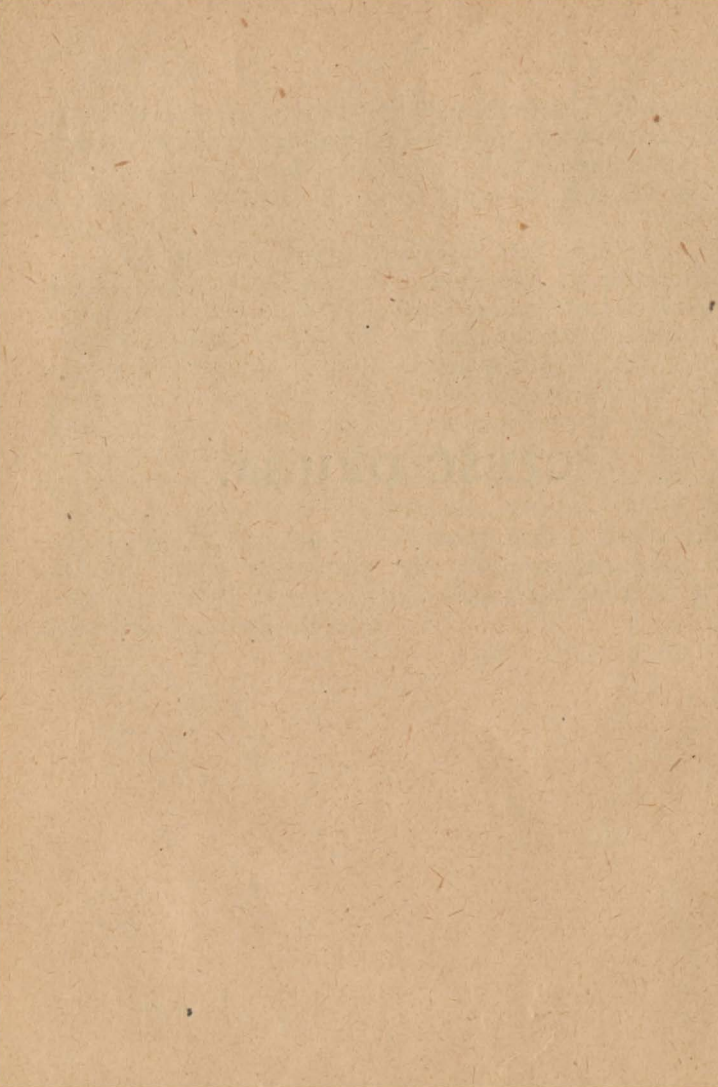
Różna nieco była pod tym względem polska praktyka od zachodnio-europejskiej. Tam przedkładano królowi podobnie *petyta*, różnie zwane (we Francji *cahiers des doléances*); król dawał odpowiedź swoją punkt po punkcie w odpowiedzi, tak, że odpowiedź króla dopiero z *petytami* razem stanowiła niejako całość zarządzeń, wydanych przy takich targach. W Polsce ta dwoistość nie występuje w tej formie; *petyta* stanowiły tylko substrat aktu królewskiego, który jednak wychodził jako akt tylko królewski, z zatarciem poprzednich targów, całej genezy aktu, tak, że wyjątkowo tylko można ją niekiedy bliżej poznać.

Ale w Polsce te żądania mogły wychodzić tylko od poszczególnych stanów, o ile nie razem one były zebrane, o ile — jak to było najczęściej poza elekcjami — król z osobna układał się ze stanami. Stan duchowny, nasycony już w tym okresie co do swoich żądań, nie stawiał od siebie zwykle postulatów, ale tylko ogólne łącznie z szlacheckimi, jak np. to widać przy przywilejach z lat 1425, 1430 i 1433. Stan mieszczański był za słaby, by mógł iść dalej w postulatach; nieraz jednak i on zyskiwał — t. j. właściwie niektóre miasta, jak Kraków — jakieś ko-

rzyści w formie przywilejów specjalnych. Tak zarządzenia władcy wychodziły w tych wypadkach głównie z powodu żądań szlachty; stąd to wrażenie — niezupełnie słuszne — że ona tylko ma głos już w tej epoce.

Te pojęcia średniowieczne, ta praktyka XV wieku, miały silnie zaważyć następnie na całym dalszym przebiegu rozwoju parlamentaryzmu polskiego. Sejm polski od końca XV w. substytuuje się w miejsce ogółu szlachty, czy to razem zebranej, czy to po ziemiach na sejmikach. On tylko też takie prawa sobie aroguje, jakie miała poprzednio ta szlachta. I treść i formy nawet są zgoła identyczne, dopiero powoli rozwija się dalej i jedno i drugie już w sposób odmienny, ale tylko nieznacznie, powoli. Stąd też rzeczą konieczną znać i rozumieć genezę sejmu polskiego, stądja pierwotne, gdy dopiero tworzyły się jego elementy, by zrozumieć także i ten sejm już wykształcony w jego istocie.

CZĘŚĆ DRUGA.



Sejm Walny.

W końcu XV wieku powstał sejm walny; od tego czasu jest on stałym czynnikiem historii Rzeczypospolitej Polskiej. Szybko, coraz szybciej rośnie jego znaczenie, aż z instytucji drugorzędnej wobec tej, która miała dotąd w rękach władzę w państwie, wobec króla, przeradza się on na czynnik współrzędny, a wreszcie wyłącznie nawet opanowuje najpierw faktycznie, ostatecznie i prawnie ster nawy polskiego państwa.

W miarę jak rośnie jego znaczenie, musiało dojść do określenia częstości jego zebrań, do zapewnienia, że się odbywać będą tak, by udział w nich nie przedstawiał trudności. Radę królewską w XV wieku zwoływał król, dokąd chciał i kiedy chciał; do stanów musiał zwracać się tylko w takich przypadkach, gdy sam z swej władzy nie mógł zadośćuczynić potrzebom państwa. Przechodzą te właściwości także jeszcze i na sejm walny. Za Jagiellonów jeszcze niema żadnego określenia prawnego, któreby wyznaczało jakieś stałe terminy dla zwoływania sejmów. Za to

już ustalało się, gdzie ma się sejm zebrać. Konstytucje z r. 1540 i 1543 zastrzegały, iż sejmy będą się odbywać zwyczajnie w Piotrkowie; pierwsza z tych konstytucyj dozwalała królowi zwołać go gdzieindziej po porozumieniu z senatorami, druga dopuszczała wyjątków tylko z powodu zarazy w mieście lub choroby króla. Piotrków wyznaczono na miejsce sejmu ze względu na jego centralne położenie w państwie, by łatwiej było członkom sejmu zjechać się tam z całego obszaru państwa. Gdy więc poprzednio spotykamy sejmy także w Krakowie, Lublinie, Radomiu, Bydgoszczy, nawet w Toruniu, potem już wyjątkowo wyznaczano na nie inne miejscowości, a to — gdy chodziło o porozumienie z Litwą — bliżej granic Litwy, więc w Warszawie, Łomży, Parczowie lub Lublinie.

Dopiero unja z Litwą w r. 1569 zawarta i równoczesna inkorporacja Podlasia, Wołynia i Kijowszczyzny do Korony, przesuwając punkt ciężkości Rzeczypospolitej ku Wschodowi, sprawiła, że przesunięto także w tym kierunku stałą siedzibę sejmu — do Warszawy; stało się to w „potwierdzeniu unji”, które dozwalało na wyjątki tylko, „gdzieby casus jaki przypadł znaczny”, a to za radą senatorów. Wyjątkowo poza Warszawą, która wkrótce stała się i siedzibą króla, zbierały się sejmy, jako to w Toruniu (1576, 1626), w Krakowie (1595, 1603), w Brześciu Litewskim (1653), albo w Lublinie (1703). Zmianę jednak przeprowadzono w roku 1673 (potwierdzoną w r. 1685), postanawiając, iż co trzeci sejm w Grodnie ma się odbywać; chciano w ten sposób zadośćuczynić żądanom Litwy, by ona i pod tym względem była zrównana z Koroną, że w obrębie jej terytorjum także sejm będzie obradować. Nie liczone jednak od r. 1699

w ten porządek sejmów, zerwanych przed wyborem marszałka.

Nie tyczyła się ta zasada sejmów koronacyjnych, które musiały się zbierać w Krakowie, jako w tradycyjnem od Łokietka miejscu koronacji; wyraźnie to prawo Krakowa stwierdzono w konstytucjach z r. 1673 i 1685. Dwa tylko koronacyjne sejmy — Leszczyńskiego i Poniatowskiego — odbyły się nie w Krakowie, ale w Warszawie. Nie tyczyła się też ta zasada konwokacyj i elekcyj.

Wkrótce po ustaleniu miejsca zbierania się sejmu miano także określić stałe okresy dla jego obrad. Gdy za Zygmunta I prawie corocznie sejm się zbierał, Zygmunt August, sejmom mniej chętny, dużo rzadziej je zwoływał, nieraz co kilka lat ledwie. Zaznaczająca się przewaga sejmu doprowadziła do skrepowania pod tym względem swobody króla w artykułach henrykowskich z r. 1573; przepisały one, iż król ma sejm zwoływać co dwa lata, może zaś i częściej to czynić za radą senatorów. W ten sposób wytworzono podział sejmów na ordynaryjne, które musiały się zbierać co dwa lata, i w międzyczasie powoływane ekstraordynaryjne. Ale dzień zebrania się także ordynaryjnego sejmu od króla zależał; dopiero konstytucja z r. 1717 oznaczyła stały termin na poniedziałek po św. Michale w latach parzystych, a konstytucja z r. 1768 przeniosła go na poniedziałek po św. Bartłomieju. Do zwoływania sejmu ekstraordynaryjnego zwyczajnie upoważniał króla — na wypadek określonej potrzeby — już sejm ordynaryjny; ale i bez tego upoważnienia składał go król za radą senatu.

Artykuły henrykowskie ustaliły jeszcze także

i czas trwania sejmu; postanowienie to dążyło do tego, by sejm nie trwał zbyt długo. Zdarzało się bowiem, że sejmy, które trwały pospolicie za ostatnich Jagiellonów po kilka tygodni (najczęściej miesiąc lub dwa), niekiedy przecież przeciągały się na miesiące, jak np. sejm lubelski w r. 1569, który obradował omal sześć miesięcy, „iż się już panom posłom czknęło”. Nie zdawano sobie sprawy z tego, że niepodobna przewidzieć, czy sejm w ciągu określonego czasu wyczerpie swoje zadania; nie przewidziano fatalnych skutków tego określenia. Naznaczono na sejmy ordynaryjne po 6 tygodni. Za zgodą jednomyślną nieraz się sejm taki nieco przedłużał, a to nawet mimo to, że konstytucje z r. 1633 i 1678 zakazywały tego, żądając: „by się sejmy ani skracaly, ani prolongowały”; ale też nieraz w razie braku zgody na prolongację sejm nie dochodził z wielką szkodą publiczną. Dla sejmów ekstraordynaryjnych nie przepisano w artykułach czasu i trwania, lecz z natury swej, jako dla pewnych tylko spraw zwoływane, krócej one trwać miały. Sejmy ordynaryjne, pozwalając królowi na zwołanie ekstraordynaryjnego, nieraz zakreślały nań czas trwania na dwie lub trzy niedziele; zwano je też zwykle dwuniedzielnymi, choćby nawet trwały w praktyce nieco dłużej.

I. SKŁAD SEJMU.

W końcu XV wieku powstał ostatecznie sejm walny, złożony — obok króla — z dwóch izb: rady królewskiej, która w XVI wieku przybrała nazwę senatu, i izby poselskiej. Czynniki składowe sejmu nie uległy odtąd zmianie aż do konstytucji 3-go maja 1791 r. Zmieniały się jednak liczby członków obu izb — a to w kierunku powiększania tak członków senatu, jak izby poselskiej; wyjątkowo następowały ubytki.

Z dwóch powodów liczby te się zwiększały. Jeden z nich — to włączanie w ciało Rzeczypospolitej nowych obszarów, bądź takie, że te terytoria stały się integralną częścią Korony, na równych prawach z temi, które do niej poprzednio się liczyły (inkorporacje czyli wcielenia na pełnych prawach), bądź też na warunkach równorzędności co do uczestnictwa w sejmie (unja realna z Litwą w r. 1569, włączenie do Korony i Litwy Inflant w r. 1598). Drugi powód — to powiększanie liczby członków senatu czy izby poselskiej z tych terytorjów, które już poprzednio miały w nich swoich przedstawicieli, ale w mniejszej liczbie.

1. S e n a t. Jak już wyżej powiedziano, w skład senatu w r. 1493 wchodziło: 2 arcybiskupów, 6 biskupów, 13 wojewodów (7 z Wielkopolski, 6 z Małopolski), 55 kasztelanów (34 z Wielkopolski, 21 z Małopolski) i 5 ministrów (marszałek koronny, kanclerz koronny, podkanclerzy koronny, podskarbi koronny, marszałek nadworny)—czyli razem 81 tych, którzy byli senatorami, t. j. mieli prawo do miejsca w senacie. Obok nich zasiadali w nim—ale tylko mniej więcej do połowy rządów Zygmunta I — niżsi urzędnicy ziemscy i nawet zwykła szlachta; gdy ostatecznie się wytworzyła izba poselska, zapewniająca reprezentację szerokiej masie szlacheckiej, te inne czynniki — poza senatorami czyli panami „radą” — stały się zbędne, usunięto też je zupełnie.

Tymczasem zwiększał się senat. W r. 1495 przyłączono do Polski ziemię płocką i od razu wprowadzono do senatu: biskupa płockiego, wojewodę oraz 4-ch kasztelanów, z których jednak jeden — wiski — przestał do niego należeć, gdy ziemię wiską oddał Zygmunt I w lenno księżętom mazowieckim. Resztę Mazowsza — t. zw. księstwo mazowieckie, złożone z 10 ziem — połączono z Polską w r. 1526, dopiero jednak w r. 1529, kiedy uregulowano stosunek prawno-państwowy Mazowsza do Polski, otwarto wstęp do senatu wojewodzie mazowieckiemu oraz 7 kasztelanom. Tak liczba senatorów wzrosła do 94, właściwie do 95, bo nadto zasiadał w senacie już w tym czasie kasztelan oświęcimski, choć definitywne wcielenie ziemi zatorsko-oświęcimskiej nastąpiło dopiero przez akta z r. 1563 i 1564.

Wreszcie, gdy w r. 1525 przyszło do t. zw. sekularyzacji i bliższego określenia stosunku lennego

Prus Książęcych do Polski, przyznano miejsce w senacie księciu pruskiemu, i to pierwsze zaraz po królu. Następnie wytłumaczono to prawo jego tak, iż ma on siedzieć po lewej ręce króla (miejsca po prawej ręce nie chciał mu ustąpić prymas) i że może głos zabierać tylko w sprawach Prus dotyczących się. Realnie z tego prawa książę nie korzystał, choć wyraźnie je dla siebie zastrzegął.

W tym czasie ostatecznie ustalił się porządek zasiadania senatorów. Już w XV stuleciu wyrobiły się zasady co do pierwszeństwa, ale tylko co do części senatorów, zwłaszcza najwybitniejszych. Ostatecznie sprawę tę załatwił Zygmunt I, zdaje się pod sam koniec swego panowania. Zmian ważniejszych nie przeprowadzono; ustalił się dopiero przy tej sposobności podział kasztelanów na większych i mniejszych, tak iż do pierwszych zaliczano po jednym kasztelanie z województwa, z wyjątkiem województw krakowskiego i kaliskiego, z których liczono po dwóch. W senacie pierwszy szedł prymas, po nim arcybiskup lwowski i wszyscy biskupi w liczbie 7, dalej: kasztelan krakowski, 15 wojewodów, 16 kasztelanów większych, 49 mniejszych i 5 ministrów.

Silnej zmiany w składzie senatu dokonano na sejmie lubelskim z r. 1569. Głównie przyniosła ją nowa unja z Litwą, lubelską od tego sejmu zwana, a ściślej mówiąc wcielenie (inkorporacja) do Polski ziem: podlaskiej, wołyńskiej (obejmującej województwa: wołyńskie i bractawskie) i kijowskiej oraz zawarcie nowej unji (realnej) z resztą Litwy. Wprowadzono wtedy do senatu z terytorjów inkorporowanych, jak i złączonych unją, tych dostojników, którzy odpowiadali polskim, więc biskupów (2 z ziem inkorporo-

wanych i 2 z Litwy), wojewodów (4 z ziem inkorporowanych i 9 z Litwy), kasztelanów (4 + 10) i ministrów litewskich (w takiejże liczbie, jak byli w Polsce, t. j. 5); ponieważ jednostką równą województwu była ziemia żmudzka, a nie miała wojewody, wprowadzono do senatu z niej starostę żmudzkiego na równi z wojewodami traktowanego, jedyne go więc starostę, jaki wchodził do senatu.

Na tym sejmie uregulowano jednak nietylko stosunek prawno-państwowy do ziem Wielkiego Księstwa litewskiego, lecz także do Prus Królewskich, które już przez traktat toruński z r. 1466 zostały złączone z Polską, ale nie brały udziału w sejmach polskich. Ostatecznie wciągnięto Prusy wtedy do sejmu — do senatu wliczono z nich 2 biskupów, 3 wojewodów i 3 kasztelanów.

Tak liczba senatorów osiągnęła cyfrę 140 — liczyła koronnych senatorów 113 (13 biskupów, 22 wojewodów, 73 kasztelanów i 5 ministrów) i 27 litewskich (2 biskupów, 9 wojewodów, starostę żmudzkiego, 10 kasztelanów i 5 ministrów). Nie dano miejsc w senacie podkomorzym i większym miastom, choć zasiadali w sejmie pruskim; nie dano ich również należącym poprzednio do sejmu litewskiego innym urzędnikom gospodarskim, jak i niektórym książętom, choć Czartoryscy, a zwłaszcza książęta Słuccy wcale energicznie o to się upominali.

Na tym sejmie lubelskim z r. 1569 ustalono też nowy porządek rady koronnej; senatorów litewskich pomieszano z koronnymi, tak, że przeważnie po biskupie koronnym szedł biskup litewski, po wojewodzie koronnym wojewoda litewski i t. d. Różnica występowała co do kasztelanów mniejszych, którzy byli

tylko z Korony, gdy na Litwie istnieli jedynie więksi, bo tam w województwie jeden tylko był kasztelan, nie po kilku, jak w Koronie.

Po r. 1569 zmiany w składzie senatu nie były wielkie. Gdy w r. 1598 na nowo urządzono stosunek prawno-państwowy Inflant do Polski i dano im miejsce w sejmach, przybyło 3 wojewodów i 3 kasztelanów; biskupowi dano miejsce w senacie już w r. 1593. Nabytki terytorjalne na Moskwie, zorganizowane w r. 1633 w województwo czernihowskie, dodały senatowi wojewodę i 1 kasztelana. W r. 1638 zapewniono miejsce w senacie nowo utworzonemu biskupowi smoleńskiemu.

Tak cyfra senatorów doszła w połowie XVII wieku do 150. Mieli ją jeszcze powiększyć według układu hadziackiego z Kozakami z r. 1658 metropolita kijowski i 4 władcy, lecz w praktyce do tego nie doszło. Następnie nieco ona spadła, gdy po utracie przeważnej części Inflant zreorganizowano pozostałą resztę w r. 1677 jako jedno województwo, przez co ubyło 4 senatorów. Odtąd cyfra 146 senatorów (17 biskupów, 34 wojewodów, 85 kasztelanów i 10 ministrów), utrzymuje się bez zmiany aż do czasów Stanisława Augusta.

Za czasów Stanisława Augusta utworzono jedno nowe województwo (gnieźnieńskie, w r. 1768), i dwie kasztelanje (1 w r. 1764, 1 w r. 1768); wreszcie wprowadzono (w r. 1768) do senatu jako ministrów: hetmanów wielkich i polnych i podskarbach nadwornych, oczywiście tak koronnych, jak litewskich, powiększając w ten sposób liczbę ministrów z 10 na 14. Razem więc od r. 1768 było senatorów 153. Ułożono też na tymże sejmie nowy porządek „senatus et mini-

sterii", przyczem ministrom przyznano słusznie miejsca po wojewodach a przed kasztelanami.

Pierwszy rozbiór nie zmniejszył zbytnio liczby członków senatu, gdyż i dalej nominowano wojewodów i kasztelanów dla tych terytorjów, które przez rozbiór odpadły, tak że ubyli jedynie czterej biskupi, których katedry pozostały poza nowemi granicami kraju. Że jednak sejm rozbiorowy utworzył znowu 3 nowe kasztelanje i wprowadził do senatu jako ministrów podskarbich nadwornych koronnego i litewskiego, senat nie zmniejszył się, ale nawet zwiększył o jedną osobę — do 154 członków (13 biskupów, 35 wojewodów z starostą żmudzkim, 90 kasztelanów i 16 ministrów).

2. Izba poselska. Niezupełnie dokładne są wiadomości, ilu posłów, wybieranych przez szlachtę na sejmikach, czyli ziemskich, liczyła izba poselska, kiedy powstała. Z późniejszych nieco wiadomości widać, iż przeważnie sejmiki wysyłały wówczas po 2 posłów, ale niektóre już wtedy więcej, nawet po sześciu. Wszystkich posłów razem było na przełomie VX i XVI stulecia tylko około czterdziestu. Niewielka była więc cyfra posłów, dużo niższa od nominalnej cyfry senatorów, a nawet od cyfry tych z nich, którzy na sejm faktycznie przyjeżdżali. Bardzo szybko jednak miała się ta cyfra zwiększać.

Zwiększała się ta cyfra przez inkorporacje; terytorja włączane dostawały sejmiki, o ile ich nie posiadały poprzednio, i wysyłały posłów do izby poselskiej na równi z temi ziemiami, które już poprzednio w sejmie uczestniczyły. Tak więc przybywają posłowie województwa płockiego po roku 1495, oraz ziemi

wiskiej, którzy jednak wkrótce potem odpadli; w r. 1529 wprowadzono do sejmu posłów mazowieckich, których liczba — przynajmniej nieco później — wynosiła 20, t. j. po 2 z dziesięciu ziem, składających Mazowsze.

Silniej jednak powiększała się liczba posłów w inny sposób; sejmiki wysyłać ich zaczęły więcej, niż wysyłały poprzednio. Było to rzeczą możliwą, gdyż ilość posłów, na sejmik przypadających, nie była nigdzie określoną, a wobec tego, iż sejmy nie decydowały większością głosów, kwestja liczby posłów z poszczególnych ziem nie miała zasadniczego znaczenia. To powiększenie się ilości posłów nie było jednak pożądane dla rządu, zwłaszcza iż właśnie od końca panowania Zygmunta I zaczyna izba posłów formułować swój program, występować z krytyką, niebardzo pożądaną dla tych, którzy ster państwa mieli w ręku. Niechętnie więc patrzą ostatni Jagiellcnowie na to wybieranie posłów ponad normę zwyczajem ustaloną, starają się temu przeciwdziałać. Ale nie wskazują właściwego powodu swej niechęci; motywują ją inaczej; że zbyt wielka liczba posłów utrudnia pracę i że powoduje znaczne koszty; w tym okresie ciężar utrzymania posłów spadał na króla, który im płacił strawne. W r. 1520 zastrzeżono konstytucją, iż wprawdzie województwa mogą wysyłać posłów według swej woli, król jednak strawne da najwyżej na 6 posłów z większych województw; w r. 1540 znowu król na sejmie ogłosił za radą senatu, by nie wybierano posłów więcej, niż to było za przodków króla. Jeszcze ostrzej wystąpił w r. 1552 Zygmunt August, który w osobnym dekreście określił liczbę posłów co do szeregu ziem, zmniejszając ją na

ogół zdaje się do liczby 59. Wszystkie te jednak zarządzenia, zwłaszcza zaś dekret z r. 1552, spotkały się z opozycją ze strony szlachty i pozostały bez rezultatu.

W tym czasie posłów już jest 94. Ale przynajmniej odtąd nie rośnie cyfra posłów przez samowolne wybieranie większej ich ilości przez poszczególne sejmiki. W r. 1563 przybył 1 poseł z ziemi zatorsko-oświęcimskiej, wtedy wcielonej do Korony. Znacznie cyfra posłów miała podskoczyć po roku 1569 — a to przez wprowadzenie do izby posłów pruskich z powodu uregulowania prawno-państwowego stanowiska Prus wschodnich, oraz posłów z ziem W. Księstwa litewskiego, tak inkorporowanych wówczas, jak tych, które tworzyły dalej Wielkie Księstwo, złączone unją realną z Polską. Tak jak wkrótce później ustaliła się ilość posłów — początkowo nieco chwiejna — z ziem litewsko-ruskich, przybyło ich z województw inkorporowanych 19, zaś 48 z Litwy. Razem było więc w ostatnich dziesiątkach lat XVI wieku posłów w izbie 162, t. j. 114 z Korony i 48 z Litwy, obok posłów pruskich, których cyfra była ciągle chwiejna, wówczas jeszcze niezbyt wielka (kilkunastu).

Od r. 1598 dodano przy nowej ordynacji dla Inflant sześciu posłów z tego kraju; cyfra ta się utrzymała, choć później Polska straciła znaczną część Inflant. Zorganizowanie województwa czernihowskiego przez konstytucje z r. 1633 i 1635 przysporzyło 4 posłów. Odtąd liczba posłów aż do XVIII w. wynosi 172 (118 z Korony, 48 z Litwy, 6 z Inflant) — prócz posłów pruskich, których coraz więcej tam wybierano, zwyczajnie po kilkudziesięciu, niekiedy—w XVIII

wieku — nawet po stu kilkudziesięciu, którzy jednak — raz wybrani — w przeważnej liczbie na sejm nie przybywali.

Dopiero w XVIII stuleciu w drodze praktyki a następnie przez konstytucję z r. 1736 przybyło 10 posłów Koronie — tak, że w latach 1736 — 1764 było ich 128 z Korony, a ogółem 182, prócz pruskich.

W ostatnich dziesiątkach lat istnienia Rzeczypospolitej cyfra posłów ulegała często zmianom. Konwokacja z r. 1764 dodała 3 nowych, sejm konwokacyjny 5, sejm z r. 1768 jeszcze 8. Na konwokacji też ustalono, iż z Prus mają wybierać posłów po 2 na powiat; że jednak kwestja ilości powiatów nie była tam ustaloną, wybierano posłów na każdy sejm w różnej ilości — od 38 do 46. Najwyższą cyfrę posłów wykazał sejm z r. 1768, bo 236.

Pierwszy rozbiór zmniejszył skład sejmu. Nie wydano co do tego żadnych specjalnych zarządzeń; praktyka rozstrzygnęła tę sprawę tak, iż odpadli posłowie z tych terytorjów, które miały swoje sejmiki a znalazły się w całości poza nowemi granicami państwa; jeśli zaś została przy Polsce choćby część takiego terytorjum, to utrzymywał się sejmik, który w razie potrzeby — o ile jego siedziba odpadła od Polski — przenoszono na inne miejsce, i wybierał posłów jak poprzednio; tak nawet z Inflant wybierano dalej posłów, choć przy Polsce pozostała z nich jedynie łąka, na której się zbierały inflanckie sejmiki. Ubyło posłów z Korony 20 z ziem, które przypadły Austrii, z Litwy 4, i wszyscy posłowie pruscy. Zmalałaby więc była ilość członków izby poselskiej do 174, że jednak dodano w sejmie rozbiorowym 3 pos-

łów Litwie, wynosiła następnie 177 (t. j. 123 z Korony, 48 z Litwy i 6 z Inflant).

W takim składzie obradował także i sejm czteroletni. Gdy jednak w r. 1790 ubiegły dwa lata obrad sejmku i miały nastąpić nowe wybory do izby, chcąc zachować ciągłość pracy, postąpiono w ten sposób, iż wybory zarządzono, ale nowo wybranych posłów dołączono do poprzednich; tak od r. 1790 sejm czteroletni liczył podwójną ilość posłów, t. j. 354.

Tak się przedstawia kwestja liczby posłów szlacheckich. Obok nich jednak w sejmach walnych zasiadali przecieź w pewnej mierze posłowie miejscy. Stale prawo to przysługiwało tylko posłom miasta Krakowa, których po 2 wysyłało. Inne miasta wzywano za Zygmunta I, jak za Zygmunta Augusta, ale wyjątkowo, gdy wchodziły pod obrady sprawy, miast specjalnie w większej mierze tyczące się. Nie wszystkie miasta powoływano, lecz niektóre, i to za każdym razem specjalnie je oznaczano; tak np. w r. 1503 powołano na sejm posłów Krakowa, Lwowa i Lublina, w r. 1551, gdy chodziło o kwestję prawa składu, wezwano szereg miast, które je posiadały, a to: Kraków, Poznań, Lwów, Lublin, Kalisz, Sandomierz, Wiślicę i Biecz. Po Jagiellonach już się posłów miast na sejmach nie spotyka — poza posłami Krakowa; ale zdaje się działali oni wówczas na sejmie wprawdzie, lecz nie zasiadali w samej izbie w czasie jej obrad.

II. PORZĄDEK OBRAD SEJMOWYCH.

Jakkolwiek sejm walny istniał przez trzy wieki, jednakże ustawodawczo dokładnie uregulowano porządek obrad sejmowych dopiero pod koniec omal jego istnienia, przedtem zaś opierał się on na praktyce, która się powoli wyrabiała, tylko w nieznacznej mierze uzupełnianej przez konstytucje. Wprawdzie w konstytucji z r. 1690 podano zestawienie poszczególnych stadiów obrad, ale niesłychanie sumarycznie, tak, iż to nie mogło zgoła wystarczyć dla rozstrzygnięcia wielu kwestyj, które ciągle się nasuwały. Porządek obrad — czyli, jak my mówimy: regulamin — podrzędną wprawdzie jest rzeczą, jeśli chodzi o istotę parlamentaryzmu, jednakże praktycznie jest niesłychanej doniosłości; od niego bowiem zależy sprawny przebieg obrad, usunięcie możliwych sporów o formę, które w ciałach parlamentarnych oddziałują tak często hamująco na bieg obrad, a więc i na wydajność pracy. W sejmie też polskim brak dokładnego regulaminu dawał się odczuć bardzo szkodliwie; wielokrotnie te same powstawały kwestje formalne, na nowo je rozpatrywano, tracąc czas tak kosztowny wobec krótkiego trwania sejmu, nieraz one dawały

podstawę nawet do zrywania sejmów. Z trudem też ustalała się praktyka, która stawała się dopiero z czasem prawem obowiązującym.

1. Zebranie się sejmui pierwsze jego stadja. W dzień, na który oznaczony był początek obrad sejmui, odprawiał uroczyste nabożeństwo jeden z biskupów. Przyjął się też zwyczaj, iż wygłaszano w czasie niego kazania na temat zadań sejmui i jego członków; przeszły te kazania do historii zwłaszcza jako kazania sejmowe Skargi, które jednak nie były rzeczywiście wygłoszone. Niezbyt pilnie zjeżdżano na sejm; w chwili jego rozpoczęcia brakowało często wielu z senatorów i posłów. Z kościoła senat i posłowie odprowadzali króla na jego pokoje i dopiero za jego pozwoleniem odchodzili do swoich izb, w których mieli obradować.

Nim do tych obrad sejm przystąpił, musiała się ukonstytuować — jak się to dziś mówi — izba poselska, t. j. **wybrać marszałka**. Nie trzeba było tego w senacie, który przedstawiał się jako ciało stałe, nie odnawiane perjodycznie, jak izba poselska; w senacie przewodniczył marszałek koronny, który objął te funkcje jeszcze na dawnej radzie królewskiej w XV wieku z racji swego stanowiska jako mistrza ceremonii przy osobie króla. Izba poselska wybierała sobie sama przewodniczącego, który nosił też — widocznie na wzór przewodniczącego w senacie — nazwę marszałka; kiedy to się wytworzyło, nie da się stwierdzić, już jednak za Zygmunta I marszałek jest głową izby poselskiej. Za Zygmunta Augusta stwierdzić można zwyczaj, że naprzemian na sejmach obierano marszałka raz z Wielkopolski, drugi raz z Małopolski; po unii lubelskiej powoływano co trzeci

sejm na marszałka jednego z posłów litewskich, co później stwierdzono i konstytucją z r. 1673; miał być z litewskich posłów marszałek brany na tych sejmach, które się zgromadzały w granicach Litwy. Niezawsze ściśle przestrzegano tej praktyki; odstępując od niej jednak, zastrzegano, iż to nie narusza zasady. Do chwili zaś wyboru marszałka przewodniczył izbie marszałek poprzedniego sejmku, i to — do połowy XVII w. — nawet choćby na nowy sejm nie był wybrany posłem; jeśli go zaś na sejmie nie było, to najstarszy poseł z tej prowincji, z której był marszałek zeszłego sejmku.

Pierwotnie nie było żadnych ograniczeń, by obierać na marszałka tego, kto na poprzednim sejmie sprawował tę godność, nieraz nawet — za Zvómunta Augusta zwłaszcza — ta sama osoba jest marszałkiem na kilku z kolei sejmach. Dopiero w XVII wieku wyrobiła się zasada, iż na dwóch z kolei sejmach nie może ta sama osoba być marszałkiem; była to zresztą kwestja bez znaczenia wobec przyjętej zasady alternatywy co do wyboru marszałka z trzech prowincyj. Oznaką władzy marszałka była laska. Marszałka za jego funkcje wynagradzał król przez nadanie mu jakiego starostwa; od końca XVII wieku sejm wyznaczał mu wynagrodzenie.

Dopiero po wyborze marszałka mogły się rozpocząć obrady, których pierwsze stadja odbywały się wspólnie z senatem, czyli — jak mówiono — w izbach połączonych. W tym celu **marszałek zawiadamiał króla o swoim wyborze** i prosił o wyznaczenie dnia, kiedy izba poselska będzie mogła władcę powitać. W XVII w. do zawiadomienia króla o wyborze wyznaczał marszałek po jednym z posłów każ-

dej prowincji, później po kilku. Tym wysłannikom, których król przyjmował w otoczeniu senatu, odpowiadał w imieniu króla kanclerz, winszując wyboru marszałka, poczem dopuszczano ich do ucałowania ręki królewskiej. Wybór marszałka nie zawsze odrazu się dokonywał. Wobec wielkiego znaczenia dla przebiegu sejmku osoby tego, który przewodził izbie poselskiej, niejednokrotnie przeciągały się obrady izby, niejednokrotnie król ją ponaglał, by prędzej, załatwiła tę ważną formalność.

Pomiędzy obiór marszałka a powitanie króla wcisnął się od końca wieku XVI jeden nowy człon obrad — **rug**. Uznanie ważności wyboru posłów, decyzja, jeśli wybór się rozbił, którzy posłowie są wybrani prawomocnie, w tym czasie przeszły do kompetencji izby poselskiej, gdy poprzednio należało rozstrzygnięcie o tem do króla. W tem stadium to, po wyborze marszałka, przystępowano do badania zarzutów co do posłów i ostatecznie je rozstrzygano, poczem izba cała z marszałkiem na czele szła do senatu.

Witaniem króla nazywano mowę polityczną, jaką wygłaszał marszałek. Na tę mowę odpowiadał w imieniu króla kanclerz. Posłów dopuszczano do ucałowania ręki królewskiej, poczem kanclerz zabierał powtórnie głos, by wypowiedzieć t. zw. propozycję sejmową. Według dzisiejszej nomenklatury nazwalibyśmy propozycję mową tronową; w niej rozwijał kanclerz program rządowy, tłumaczył powody zwołania sejmku, jak długo sejmy jeszcze nie miały przymusowych terminów zebrań, przedstawiał najważniejsze sprawy, które miały być przedmiotem obrad sejmku. Poczem następowały t.

zw. wota senatorów i rozłączenie się izb, mających następnie obradować osobno. W ciągu rozwoju sejmowania rozszerzają się te stadja wstępne, przybywają nowe człony łańcucha obrad sejmowych; przypadają te rozszerzenia głównie na wiek XVII. Sejm coraz głębiej wchodzi w sprawy zarządu państwa, chce się zapoznać z działalnością rządu, przebiegiem spraw, które się toczą. Kanclerz więc obok przedstawienia stanu spraw Rzeczypospolitej odczytuje szereg aktów, które mogą dać obraz tego, co się działo od ostatniego sejmu, a więc odczytuje t. zw. pisma do archiwum dane (od r. 1693), t. j. uchwały poprzedniego sejmu, których nie ogłoszono jako tajnych w konstytucjach, uchwały, powzięte przez senatorów rezydentów (t. zw. senatus consulta), instrukcje, dawane posłom Rzeczypospolitej, wysłanym za granicę.

W tem stadium sejmu przybywa też jedna dalsza formalność. Marszałek już w końcu XVI wieku komunikował sejmowi t. z. artykuły marszałkowskie, t. j. rozporządzenie swoje na czas sejmu, zawierające przepisy natury policyjnej o przestrzeganiu porządku z zagrożeniem karami za nie; w XVII wieku odczytywano je po propozycji. W r. 1669 usunięto jednak odczytywanie tych artykułów marszałkowskich, które ogłoszono drukiem, a zamiast tego nakazano odczytywać w tem miejscu obrad pacta conventa, by tak przypominać sejmowi, jakie to zobowiązania wziął na siebie król przy wstępowaniu na tron.

Wreszcie między propozycję a wota senatorów wsuwa się jeszcze jedna sprawa. Rozdawnictwo urzędów było atrybucją króla. Król zaś nieraz, gdy urząd jaki zawakował, zwłaszcza gdy chodziło o najważniejsze urzędy koronne i nadworne, nie spieszył

się z różnych powodów z ich nadawaniem, zwłaszcza, że miał w tem silną broń, której mógł używać w stosunku do kandydatów, a nieraz znowu wołał zwlekać, by nie wywołać opozycji pominiętych. To znów nie podobało się kandydatom na te urzędy, którzy też pobudzali posłów do upominania się, by wakansów nie przedłużano. Już w konstytucji z r. 1543 zastrzeżono, że król ma urzędy, o ile wakują, rozdawać na początku obrad sejmowych. W r. 1588 postanowiono, iż posłowie mają pilnować rozdania wakansów w ciągu pierwszych ośmiu dni sejmu. Wreszcie w r. 1607 oznaczono, iż upominać się ma marszałek o to zaraz po propozycji, dodano też, iż wpierw nie mają posłowie do obrad przystępować; utwierdzono ten termin dla upominania się o wakanse także w porządku sejmowania z r. 1690. W praktyce tak się działo, iż izby się rozłączały, w izbie poselskiej wymieniano urzędy, które były wolne, i wymieniano na nich kandydatów, poczem marszałek przedstawiał królowi w senacie polecane osoby. Nieraz jednak ograniczano się do ogólnikowego wezwania króla, by rozdał wakanse. Król zwyczajnie odrazu częściowo je rozdawał, nie był jednak poleceniami posłów krępowany.

Dopiero wtedy przystępowano do **wotów senatorskich**. Ten człon obrad sejmowych przyjęty został z poprzedniej jeszcze epoki istnienia samej tylko rady królewskiej, kiedy to działalność rady ograniczała się — o ile nie chodziło o zmianę praw podmiotowych — do porady, dawanej królowi; po kolei według miejsca swego dawali wtedy członkowie rady swoje zdanie, czyli wota, poczem król konkludował. Wota w sejmie podobnie się przedstawiają. Senato-

rowie, naprzód duchowni od prymasa zaczynając, poczem świeccy od kasztelana krakowskiego do niższych godnością, w obecności całej izby poselskiej dawali wota, więc przedewszystkiem wyrażali swoją opinię w związku z propozycją królewską, ale wychodzili i poza nią, ograniczając się jednak do kwestyj ogólniejszej natury. Miało to być niejako pouczenie dla braci młodszej przez tych dane, którzy większe mieli doświadczenie w sprawach publicznych. Na tem też się kończyło, gdyż nie następowała zaraz konkluzja królewska, ale dopiero miały się zacząć obrady dalsze. Nieraz wota, przygotowane poprzednio, odczytywano z kartki. Wota dawano siedząco. Nie wszyscy senatorowie głos zabierali — mówili biskupi, wojewodowie, więksi kasztelanowie, przynajmniej niektórzy, i ministrowie, gdy z kasztelanów mniejszych zrzadka który głos zabierał; chodziło o wagę zdania głoszonego, bo takie tylko mogło mieć znaczenie; nieraz następni senatorowie ograniczali się do tego, by stwierdzić, że tak myślą, jak który z poprzedników. W miarę wzrostu znaczenia izby poselskiej oczywiście coraz te wota mniejsze miały znaczenie, coraz mniej na nie zwracano uwagi, stawały się częścią poprostu formalnością. Przecież je dalej utrzymywano.

W XVI wieku po wotach rozdzielały się izby. W XVII wieku jeszcze kilka przybyło formalności; po wotach kanclerz powoływał senatorów do boku króla, t. zw. rezydentów, których utworzyły artykuły henrykowskie z r. 1573, wyznaczał też marszałek koronny kilku z senatorów do układania tekstu konstytucyj, innych znów do odbierania „liczby“ od podskarbich i od generała artylerji. W tem stadjum sej-

mu wreszcie — jakby w uzupełnieniu wywodów kanclerza — słuchano posłów obcych, posłów od wojska i t. d.

To była pierwsza część obrad sejmowych, której cechą zmienną stanowiło połączenie razem wszystkich czynników sejmu: króla, senatu i izby poselskiej. Było to stadium przygotowawcze, orjentowanie się w stanie Rzeczypospolitej i w zadaniach, jakie miał sejm rozwiązać — wstęp do właściwych obrad, które już każda izba z osobna podejmowała.

2. Obrady w izbach rozłączonych. W dobie istnienia sejmu, złożonego już z dwóch izb, gdy izba poselska coraz większe zyskuje znaczenie, obrady senatu schodzą na plan drugi. Jeszcze w XVI wieku król radzi w czasie sejmu z senatem nad sprawami zwłaszcza polityki zewnętrznej, obok tego z senatem odprawia sądy sejmowe; później prawie ogranicza się do tej ostatniej funkcji, a rada senatu nabiera w tym jej charakterze tylko wówczas znaczenia, jeśli sejm nie dojdzie i król przynajmniej z senatem chce omówić ważniejsze sprawy. Cały interes już wówczas skupia się na obradach izby poselskiej.

W izbie przewodniczył **marszałek**. On ozna-
czał sesje i solwował je, to jest odraczał. On rozda-
wał głosy. Do niego znoszono projekty czyli — jak to
mówiono — podawano do łaski. On utrzymywał po-
rządek w izbie, wzywając do niego uderzeniem łas-
ką. Do niego należało wyznaczanie członków do nie-
których deputacyj. On reprezentował izbę na ze-
wnątrz; on prowadził ją do króla, do senatu, on zwy-
czajnie, a już poprostu stale w XVII w., przemawiał
w jej imieniu do króla i senatu. Najważniejszą jego

funkcją było konkludowanie, to jest stwierdzanie, jaka zapadła uchwała. Wobec zasady jednomyślności zależało niesłuchanie dużo od zdolności marszałka, by doprowadzić izbę do zgodzenia się na pewien projekt, by w chaosie różnych zdań tak sformułować konkluzję, żeby odpowiadała wszystkim, by przeciw niej nie podnoszono opozycji. Niełatwem było więc jego zadanie — od powagi, jaką się cieszył, od taktu, zręczności politycznej, zależało, czy doprowadzi do pomyślnego rezultatu: osiągnięcia uchwały. Często mógł on pokierować rozprawami tak, by wynik wypadł po myśli tej lub tamtej ze spierających się stron. Stąd też partje sejmowe jak i król, bardzo zawsze zabiegały o to, by marszałka wybrano po ich myśli.

Pracę marszałka utrudniało ogromnie to, iż nie miał on właściwie żadnej władzy w stosunku do sejmku, że nie mógł decydować o przebiegu dyskusji, ani jej zamykać przy niesłuchanej swobodzie słowa, której każde silniejsze ograniczenie uchodziłoby za ograniczenie praw posła. Stąd pochodziła częsta bezładność w dyskusjach sejmowych; tylko wysiłkiem starń umiejętnych i spokojnych mógł marszałek powściągnąć rozbieżność obrad, skierować je we właściwe łożysko.

Sposób obrad w izbie poselskiej był dwojaki: albo przez wota, albo też w formie swobodnej dyskusji, interlocutorie. Pierwszy sposób odpowiadał sposobowi obrad senatu i widocznie był przerwany przez izbę poselską z tego wzoru, którym dla niej były obrady starszej od niej istnieniem, doświadczeńszej tradycją izby senatorskiej. A więc projekt marszałek puszcza na wota — czyli per turnum woje-

wódtw. O projekcie wyrażają swoje zdania po kolei posłowie wojewódtw; ta kolej została ustalona już za Zygmunta I; a więc naprzód szły województwa: krakowskie i poznańskie, naprzemian, czyli — jak mówiono — alternatą, potem, aż do ostatnich, w tym porządku, w jakim posłowie ich siedzieli w izbie poselskiej. Oczywiście, iż w tych warunkach zdanie wojewódtw „górných“, t. j. tych, które pierwsze przemawiały, posiadało bardzo duże znaczenie. Po oddaniu wot przez województwa marszałek konkludował, t. j. stwierdzał, na co jest ogólna zgoda, o ile mógł ją stwierdzić. Ale nieraz nie było to rzeczą możliwą — trzeba było puszczać sprawę przez wota po raz drugi i trzeci. Albo też rozpoczynała się swobodna dyskusja.

I w taki sposób też obradowano; swobodnie ścierały się zdania, aż mogło dojść do konkluzji. W końcu XV w. zdarzały się wypadki, iż wybierano, jakbyśmy dziś powiedzieli, mówców generalnych, którzy mieli zrekapitulować obustronne argumenty, ułatwić więc zorientowanie się posłom, jakie mają zająć stanowisko. Zdarzało się też już za Zygmunta Augusta, iż dla sformułowania projektu wybierano komisję; sposób ten jednak nie był lubiany, nie przyjął się też w większej mierze, wyjątkowo go później używano.

Rozłączenie izb w tem stadium — właściwem stadium obrad sejmu — nie było zupełne. Początkowo, gdy się utworzyła izba poselska i gdy jeszcze nie zatracił się rozdział kompetencji sejmu i króla, izba przedstawiała swoje żądania, wzamian za które godziła się na przyjęcie propozycji króla, w średnio-wiecznej formie petytów. Już jednak za Zygmunta

Augusta, a zapewne i za jego ojca, obradowano z osobna nad poszczególnymi kwestjami i od razu co do tych kwestyj izba porozumiewała się z królem, by dojść do zgody.

Izba musiała w tych wypadkach za każdym razem prosić króla o pozwolenie przybycia do niego do senatu. Czyniła to wtedy, gdy już w izbie doszło do porozumienia. Wtedy pod wodzą marszałka szli posłowie do izby senatorskiej i tam bądź marszałek, bądź inni wyznaczeni mówcy — w XVII wieku już w zasadzie marszałek — przedstawiali królowi i senatowi stanowisko izby. Odpowiedź otrzymywali przez usta kanclerza, wyjątkowo po kanclerzu zabierał niekiedy sam król głos. Lecz król — o ile nie szło specjalnie o jakieś jego tyżące się kwestje — odpowiadał po naradzie z senatem. Narada taka trojako mogła wyglądać. Albo król odprawiał izbę i porozumiewał się z senatem, który mu dawał swoją radę przez wota, poczem dopiero król wzywał izbę do senatu, by jej zakomunikować, jakie jest jego stanowisko, albo też król porozumiewał się z senatem „nachyliwszy się“, t. j. po cichu z najważniejszymi senatorami, i odrazu odpowiadał przez kanclerza. Mogła jednak ta narada przybrać formę narady sentu w obecności izby poselskiej a także na prośbę izby, iż chce ona słyseć zdanie senatu, król zarządzał wotowanie senatorów w obecności izby poselskiej, aby pouczyła się o tem, co myślą ci dostojnicy; ale nieraz używano tego sposobu jako środka presji na króla. Po takiej naradzie kanclerz konkludował wynik obrad — zgodę lub rozbieżność zdań, i izba się oddalała. Niekiedy po wotach a przed konkluzją toczyły się jeszcze w senacie dyskusje interlocutarie. Mogli się przymówić

i senatorowie, zwłaszcza gdy szło o kwestje ich się specjalnie tyjące.

Wyjątkowo za Zygmunta Augusta zdarzało się, iż król pozwalał na naradę izby poselskiej z senatem w jego nieobecności. Rzadkie to wypadki, uchodzące za anormalne; później też zupełnie tego rodzaju praktyka wyszła z użycia.

Senat zachowywał więc w tych obradach charakter rady królewskiej — ale był radą i dla izby poselskiej. Obok odpowiedzi króla drugą odpowiedź dawał nieraz senat po porozumieniu się jego członków po cichu, lub też po osobnej naradzie.

W XVII i XVIII wieku narady izby z senatem w poszczególnych kwestjach stawały się coraz rzadsze, prawie zaniknęły. I to się łączyło z coraz większą przewagą izby poselskiej, która na senat przedstawiała się oglądać.

Wyjątkowo w XVI stuleciu stosowano inny sposób pracy wspólnej obu izb. Albo kilku lub więcej posłów wyznaczano z izby poselskiej do wspólnych obrad z senatem, albo też także senat ze swego grona wybierał kilku członków i ci razem z wybranymi posłami naradzali się a następnie zdawali sprawę obu izbom. Tego rodzaju wypadki wogóle jednak były rzadkie, gdyż izba poselska nie lubiła tego sposobu obrad; później wogóle wyszło to z użycia. Stale za to przez sejm były wybierane komisje dla pewnych spraw. Najwcześniej stało się to przy kwestji kontroli sejmu wobec podskarbich. Już Zygmunt August dozwalał izbie wybierać deputatów do „słuchania liczby” podskarbich; później już jest to stałą zasadą, iż wyznaczał taką komisję marszałek, po 2 z każdej prowincji, a to zaraz po rozejściu się izb.

Drugą taką komisję wyznaczano do układania konstytucji. Pierwotnie należało spisanie uchwał sejmu do zadań rządu, więc do kancelarii królewskiej; lecz niejednokrotnie skarżono się na to, że kancelarja nie postępowała rzetelnie, że dodawała konstytucje, których nie uchwalono, inne znowu, uchwalone, opuszczała. Chciała więc izba poselska kontrolować układanie konstytucyj przez swoich deputatów i już za Zygmunta Augusta wybierała ich w tym celu. Konstytucja z r. 1588 przepisała już stałe ich wyznaczanie, nie tylko z izby poselskiej, ale i z senatu; liczbę tych deputatów coraz powiększano; później podpisywali oni konstytucje.

W połowie XVII stulecia powstał nowy rodzaj obrad, mający właściwie charakter porozumienia pozasejmowego — t. zw. sesje narodów. Już w czasie wytwarzania się parlamentaryzmu polskiego zaznaczyły się silne różnice między Wielkopolską w szerszem tego słowa znaczeniu a Małopolską, które doprowadziły do wytworzenia sejmików generalnych małopolskiego i wielkopolskiego; później jako trzecia część — prowincja lub naród — przybyła Litwa, w której także wytworzył się sejmik generalny, zbierający się, jak tamte, przed sejmem. Sejmiki generalne miały na celu porozumienie się posłów z różnych sejmików prowincji wybranych między sobą — ale także z senatorami, którzy potem w sejmie występowali przedewszystkiem jako rada królewska, jako czynnik więc związany raczej z królem. Sejmiki generalne w XVI wieku wobec wzrastania znaczenia sejmu i rozszerzania się jego kompetencyj traciły coraz na znaczeniu; senatorowie i posłowie nie kwapili się przybywać na nie, tak że, choć zwoływane stale

w uniwersałach, sejmiki i sejm rozpisujących, zwyczajnie wogóle nie dochodziły. Ale potrzeba pewnego uzgodnienia prowincjonalnego stanowiska na sejmie oraz chęć porozumienia się posłów z senatorami doprowadziły w połowie XVII wieku do zbierania się t. zw. sesyj narodów, t. j. z osobna Małopolski, Wielkopolski i Litwy. Sesje te odbywały się pod przewodnictwem pierwszego z senatorów prowincji. Nie miały one charakteru oficjalnego, nie mogły niczego uchwalać; przygotowywały tylko prace sejmu przez swobodnie, niekrępowane formalnemi przepisami obrady. Były też używane nieraz w celu usunięcia rozdzźwięków i tarć.

3. Zakończenie sejmu. W XVI stuleciu ustalono przez porozumiewanie się w toku obrad z królem i senatem poszczególne kwestje, albo też odkładano obrady nad niemi, gdy nie mogło dojść do zgody, i znowu potem do nich powracano. Po skończeniu narad — z wynikiem czy bez wyniku — izba poselska udawała się do króla do senatu, by go pożegnać mową marszałka i ucałować jego rękę; jeśli wynik obrad był pomyślny, to sejm cały szedł do kościoła dla odśpiewania *Te deum*. Już jednak pod koniec wieku XVI zaczyna się rozwijać inna praktyka, która tworzy niejako nowe stadium obrad sejmowych — a to znowu w izbach połączonych.

Chodziło o ostateczne ustalenie brzmienia uchwalonych ustaw. Gdy coraz na przewadze zyskiwała w sejmie izba poselska, gdy coraz rzadziej już w ciągu sesji ustalano tekst uchwał przez porozumiewanie się izby poselskiej z królem i senatem, a rosła coraz bardziej ilość powziętych w izbie postanowień,

nieprzedkładanych królowi i senatowi, stało się rzeczą konieczną przed ukończeniem sejmu ustalić wspólnie tekst uchwał. Czyniono to w ten sposób, iż izba posłów łączyła się z senatem z królem na czele i tam odczytywano konstytucje, przyczem oczywiście mogły być podnoszone ze strony króla czy senatu zastrzeżenia, mogła się nawet rozwijać dyskusja. Ponieważ po ustaleniu czasu trwania sejmu miał się on kończyć z oznaczonym dniem, a przedłużanie mogło łatwo doprowadzić do niedojścia sejmu, trzeba było zapewnić odpowiedni czas na te końcowe wspólne obrady; konstytucja z r. 1633 postanawiała, iż na pięć dni przed końcem sejmu miały się izby schodzić na wspólne posiedzenie, co powtarzały późniejsze konstytucje z r. 1678 i 1690. Przed udaniem się do senatu marszałek żegnał posłów, w senacie królowi oznajmiał o ukończeniu obrad. Ale i te pięć dni — nieraz obcinane, gdy na czas nie była izba poselska gotowa — nie zawsze wystarczały. Posiedzenia ostateczne przeciągały się też długo w noc, przy jednej jedynej świecy, jaką wolno było zapalić tylko marszałkowi; zdarza się, że takie posiedzenie trwa bez przerwy dwa dni i dwie noce; konstytucje jednak z r. 1678 i 1690 zakazały takich posiedzeń przy świecy. Z posiedzenia nie wolno się było oddalać. Wreszcie, po odczytaniu konstytucyj i ich ustaleniu, marszałek żegnał króla przemową, poczem posłów król dopuszczał do ucałowania ręki.

Każdy sejm był jednością dla siebie. Mandat posłów na jeden sejm sięgał i wygaszał z chwilą skończenia się sejmu. Na każdy więc sejm trzeba było wybierać na nowo posłów. Wyjątkowo tylko dopuszczano do odraczania—czyli limitacji—obrad sejmowych, po-

czem sejm na nowo w tym składzie znowu się zbierał. Tak w XVI w. raz odroczone sejm w r. 1572, poczem się zresztą nie zebrał; tego środka chwycono się dopiero znowu w XVIII stuleciu, kiedy limitowano trzy sejmy z lat 1712, 1718 i 1724. Sejm wtedy rozjeżdżał się bez pożegnania króla, a zebrawszy się, przystępował do obrad wprost w rozłączonych izbach bez wstępnych formalności. Konstytucje sejmowe odrazu ogłaszano. Sejm z r. 1726, właśnie taki odroczone (jako dalszy ciąg sejmu z r. 1724), zabronił na przyszłość limitacji obrad sejmowych i rzeczywiście już się to nie powtórzyło aż po kilkudziesięciu dopiero latach.

III. KOMPETENCJA.

Żyjąc w pewnych ustrojowych formach, przywykli do urzędzeń, które dziś istnieją, przenosimy nieraz obecne pojęcia w inne stosunki państwowe, zwłaszcza jeśli zewnętrznie podobne tam spotykamy instytucje. Mąci to pojęcie tych stosunków, które można zrozumieć tylko, jeśli się sięgnie do ich istoty, jeśli przy badaniu nie mierzy się miarą współczesną wytworów innych epok, które inne miały, własne, pojęcia prawa i jego właściwości. Tak dużo nieporozumień co do zrozumienia średniowiecznego parlamentaryzmu wogóle, a w szczególności także i sejmowania polskiego, które wybiegło daleko poza wieki średnie i dotrwało aż do upadku państwa, wnosi stosowanie do tej instytucji pojęć dzisiejszych ustrojów parlamentarnych, czy to chodzi o ich kompetencję, czy o prawo inicjatywy i t. d. Tamte ustroje zgola z innych wychodziły pojęć i zasad; tylko na ich gruncie też można je zrozumieć.

Przyzwyczajeni dziś jesteśmy do tego, iż ściśle określony jest zakres działalności sejmów w państwach nowożytnych i że pewne sprawy, zwłaszcza ustawodawcze, muszą być poddane pod obrady sej-

mowe, inaczej zgola nie mogą być załatwiane. Pozornie uchwały sejmów średniowiecznych, najczęściej występujące jako t. zw. recesy sejmowe, nie przedstawiają silniejszych różnic od dzisiejszych ustaw uchwalanych przez sejmy; jeszcze mniej różnic odczuwa się między ustawami współczesnymi nam a konstytucjami dawnych sejmów polskich. A jednak są one bardzo istotne.

Uchwały dawnego sejm polskiego, noszące po policie — poza uchwałami podatkowemi — nazwę konstytucyj, tyczą się najrozmaitszych kwestyj, z różnych dziedzin życia państwowego; albo one mają także merytorycznie charakter ustaw, t. j. norm prawnych, albo też tylko formalnie, gdy są w istocie jedynie zarządzeniami administracyjnej natury, ale które są załatwiane przez sejm, uważany za władzę par excellence ustawodawczą. Tak samo i dziś sejmy nie tylko ustawodawcze załatwiają sprawy. Ale charakter tych postanowień sejm dawnej Rzeczypospolitej był zgola inny, niż to jest dziś.

1. Rodzaje uchwał sejmowych. Nie wszystkie konstytucje, t. j. poszczególne uchwały walnego sejm, miały ten sam charakter. Wprawdzie z biegiem czasu różnice się w dużej mierze zatępiły, ale zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę najwcześniejszy okres funkcjonowania tego sejm, przełom XV i XVI wieku, możemy te różnice stwierdzić i ocenić. Jak wyżej była mowa, sejm polski, gdy ukształtował się w Polsce w końcu XV stulecia, stanowił tylko przekształcenie formalne niejako w stosunku do tych instytucyj, które zastąpił: rady królewskiej i sejmików; w szczególności izba poselska zastąpiła jedynie ogół szlachty, wykonywującej po-

przednio swoje uprawnienia, bądź na zjeździe z całego państwa, bądź na sejmikach, przez instytucję pełnomocników tejże szlachty: posłów ziemskich. O zmianie kompetencji nie było zgoda przytem mowy; pozostała ona taką, jak się wyrobiła, oczywiście z możliwością coraz dalszego jej rozwijania.

Odróżnić więc także należy w uchwałach sejmowych dwie grupy spraw: takie, które muszą być załatwiane przy udziale sejmu, złożonego z dwóch izb, i takie, które wprowadzić często były — ale nie musiały być — załatwiane przy jego udziale.

Pierwsza grupa — to te sprawy, przy których nie można było sejmu pominąć i trzeba było osiągnąć jego zgodę, bo inaczej każde zarządzenie króla w tym zakresie, bez sejmu powzięte, byłoby naruszeniem praw podmiotowych stanów — specjalnie zwłaszcza szlachty. Były to sprawy tak ustawodawczej, jak administracyjnej natury, więc zwłaszcza wszelkie zmiany przepisów, zawartych w przywilejach, lub też uznanych poza niemi jako prawo podmiotowe stanów, jak i derogacja jednorazowa tych praw; jak poprzednio, przed wyrobieniem się jeszcze sejmu walnego, tak i po jego powstaniu przedewszystkiem chodzić tu będzie o uchwały podatkowe, mające ustawodawczy charakter, o uchwały wojskowej natury, co do których charakter administracyjny silniej się przejawia. Ale byłoby rzeczą błędną twierdzić, jakoby wogóle cała władza ustawodawcza sejmowi została przyznana. Zgoda o tem nie może być mowy. Rozróżnienie ustawodawstwa od zarządzeń administracyjnych wogóle nie było jeszcze w umysłach ówczesnych ludzi wyrobione. Król też pozostał dalej ustawodawcą, tylko że w niektórych sprawach,

gdzie szło o prawa podmiotowe tych, których sejm przedstawiał, bez zgody sejmu ustawy wydać nie mógł. W innych sprawach jego władza ustawodawcza nie była krępowana.

Ale obok tych spraw, które musiały być sejmowi przedkładane, w jego uchwałach znachodziły się rozliczne postanowienia ustawodawczej czy administracyjnej natury, które nie należały do przymusowej kompetencji sejmu. Te postanowienia przychodziły do skutku w ten sposób, iż swoją zgodę na uchwały w sprawach, na które sejm musiał przystać, uzależniał on od zgody króla na przedstawione przez siebie żądania, również bądź to administracyjnej, bądź ustawodawczej natury. Te więc uchwały przychodziły też za zgodą sejmu do skutku; ale był to tylko fakt, że się tak stało, nie prawo, by sejm w tych kwestiach dawał swoją zgodę. Stąd to częsta praktyka w innych sejmach na zachodzie Europy, a także na Litwie, iż rezultaty obrad sejmu przedstawiały się jako dwa akty, uzupełniające się: prośba (we Francji *doléances*) sejmu i odpowiedź (na Litwie: otkaz) króla. W Polsce raz tylko użyto tej formy — na sejmie z r. 1508. Ale że polskie konstytucje, w zasadzie przedstawiające się jako akt od króla wychodzący za zgodą panów rad i posłów, t. j. sejmu, przychodziły do skutku co do tego rodzaju spraw, które nie musiały być przedkładane sejmowi, to dowód choćby z petytów, które były podstawą konstytucyj z r. 1493, petytów, tak przypominających starą praktykę z XV wieku.

Tak więc postanowienia sejmów miały dwojaki charakter, choć w konstytucjach formalnie tych postanowień się nie odróżniało. Prawo sejmu co do dru-

giej grupy spraw nie jest więc identyczne z prawem inicjatywy w obrębie zakreślonej kompetencji, sejmowi przysługującej. W tym zakresie sejm nie miał mocy ustawodawczej; wydawanie takich postanowień z jego udziałem — formalnie ustaw — to tylko koncesja ze strony władcy, który mógłby te sprawy i sam także ustawodawczo załatwić.

Tak określoną kompetencję sejmu tłumaczy się, iż sejmy starały się projekty swoje, nieraz ogromnie daleko idące, przedstawiać jako tylko żądania ścisłego dopełniania ustaw — egzekucji praw — bo o to upominać się mogły, bo wtedy stanowisko ich było dostatecznie uzasadnione w ówczesnych pojęciach. Dlatego to największy program, jaki pojawił się w Polsce, reformy państwa, zapoczątkowanej za Zygmunta I, a rozwiniętej za Zygmunta Augusta, skromnie nazywano tylko egzekucją praw.

2. Konstytucja *Nihil novi* i dalszy rozwój. Na tej podstawie rozwijała się dalej konstytucja polskiego sejmu. I tylko na tej podstawie. Wprawdzie w konstytucji sejmu radomskiego z roku 1505 pomieszczono taki ustęp, znany pod nazwą konstytucji „*Nihil novi*”: „odtąd w przyszłości nic nowego stanowionem być nie może (*nihil novi constitui debet*) przez nas i naszych następców bez wspólnego zezwolenia panów rad i posłów ziemskich, coby było z ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej, oraz ze szkodą i niedogodnością czyjąkolwiek prywatną i połączone ze zmianą prawa pospolitego i publicznej wolności”; nic ten ustęp jednak nie wnosił nowego w pojęcie parlamentaryzmu polskiego, żadnej nie wprowadził zmiany. Nie zmienił się też zgoła charakter konstytucyj po roku 1505, ani też nie przywiązywano

wówczas do tego postanowienia wielkiej wagi, jak to dopiero później się stało, gdy — nie zdając sobie już sprawy z charakteru parlamentaryzmu tej epoki — podciągając poczęto ten przepis pod nowsze już pojęcia, dopatrywać się — niesłusznie — w konstytucji *Nihil novi* jakiegoś zasadniczej doniosłości aktu. Nie wyjaśniła kwestji kompetencji sejmu i konstytucja z r. 1538, choć użyła zdawałoby się ściślejszego terminu; mówi w niej król z powołaniem się na przepis z roku 1505, iż nowej konstytucji (*constitutiones novas*) nie będzie inaczej wydawać, jak za zgodą panów rad i posłów ziemskich, lecz nie daje definicji, co to są *constitutiones*, a w tem właśnie leży istota zagadnienia. Trzeba więc w praktyce sejmu szukać wyjaśnienia, z praktyki określić, co należało do sejmu. Ustawodawczo — ściśle na gruncie praktyki — wyszczególniono sprawy, należące do sejmu, dopiero w konstytucji z r. 1768, a następnie w konstytucji 3-go Maja 1791 r.

3. *Ustawaodawstwo*. Zakres spraw sejmowych, choć nie ujęty w ścisłe granice, przecież się ustalał. Obok spraw, które musiał już przychodzić do sejmu, zastrzegł on dalsze dla swej ingerencji; przedewszystkiem zaś, gdy na żądanie sejmu król za jego zgodą w konstytucjach pomieszczał przepisy z różnych działów życia, ustawodawczej czy administracyjnej natury, wytwarzała się praktyka, że tego rodzaju sprawy należeć mają do sejmu. A że w Polsce linja rozwoju wiodła ciągle omal bez odchyień w kierunku wzmacniania władzy szlachty w stosunku do króla, więc też nie mogło być mowy o tem, by król mógł umniejszać ten zakres działania, jaki sejmowi przypadł w udziale; stawał

on się coraz więcej normą przedmiotową, zacierała się też różnica charakteru między temi dwiema grupami spraw, które pierwotnie można było odróżnić w kompetencji sejmu, a żądanie ze strony sejmu co do załatwienia spraw drugiej grupy nabierało cech jedynie prawa inicjatywy.

Tak już za ostatnich Jagiellonów można mówić o szerokiej kompetencji sejmu. Byłoby błędem jednak tak dla tego okresu, jak i późniejszego, używać tu określeń z nowożytnego parlamentaryzmu wziętych, mówić, iż do sejmu wyłącznie należy ustawodawstwo, tembardziej, jakoby mu je przyznała konstytucja z roku 1505. Sejm ma władzę ustawodawczą, ale nie we wszystkich sprawach; nadto uchwała on w wielu sprawach administracyjnej natury. Przynajmniej w zarysie trzeba tę jego kompetencję określić.

Władza ustawodawcza sejmu bardzo była szeroka. Jednakże nie powiedziano nigdzie, jakie sprawy ustawodawcze sejm załatwia, a jakie król. Sejm wykonywał ustawodawstwo w zakresie całego prawa sądowego, a więc co do ustroju sądów, prawa prywatnego, karnego i procesu. Do niego należało wydawanie norm z zakresu prawa ustrojowego, ale już nie w pełni. Ustalał prawa szlacheckie, a także i innych stanów, uchwalał przepisy o sejmie i sejmikach, pozostawiając jednakże bardzo duży teren praktyce życia; również fragmentarycznie określał zakres działania urzędów. Do sejmu należało normowanie stosunków do terytoriów wcielanych i łączonych unją; ale jeszcze w końcu XVI w. n. p. ustrój Inflant określał z swej władzy król. Do króla należało regulowanie stosunków lennych aż do początków XVII wieku; tak sprawa stosunku do Prus zakonnych, później

Książęcych, nie była przedmiotem decyzji sejmowych. Również dopiero od Władysława IV przyjmuje się, iż zawieranie traktatów pokoju czy przymierzy jest rzeczą sejmu i że zawarte przez króla samego wiążą jego tylko, nie całe państwo. Wydaje sejm ustawy z zakresu finansowego, ale nie we wszystkich działach. O ile chodzi o dział dochodów króla, nie wchodzi weń, zostawiając królowi swobodę jego urządzania. Toż częściowo tylko sejm uchwalał ustawy z zakresu prawa administracyjnego, zresztą słabo rozwiniętego.

Za to prawie zupełnie królowi zostawiono sprawę wydawania przepisów o organizacji miast czy Żydów lub włościan w dobrach królewskich; wyjątkowo sprawy te przechodziły przed sejm. Nie znaczy to, by zwłaszcza w późniejszym okresie poagiellońskim, kiedy także miasta już zostały pozbawione wpływu i nie były w stanie bronić swoich praw podmiotowych, nie mógł sejm wydawać ustaw i w tym kierunku; zrobił to sejm — ale dopiero czteroletni, który ogłosił w r. 1791 ustawę o miastach. Te sprawy nie interesowały szlachty, która sejm składała; pozostawiała ona też je wyłącznie królowi, choćby sejm był mógł i na ten teren wkroczyć, gdy określonych granic jego władzy przecież nie było.

4. Inne zadania. Obok spraw ustawodawczej natury do sejmu także należały sprawy administracyjne. Już sejm z roku 1496 zastrzegł, iż król nie może ruszyć pospolitego ruszenia bez zgody wszystkich sejmików, wyjątkowo to prawo — jak np. w r. 1505 — na jeden raz przelewano na króla i radę królewską. Nie ograniczało to jeszcze prawa króla do wypowiedzania wojny,

o ile ją mógł prowadzić bez pospolitego ruszenia, więc przez rotę zaciężną, z własnych dochodów skarbu. Dopiero w artykułach henrykowskich z roku 1573 przyrzekł władca: „o wojnie albo ruszeniu pospolitem nic zaczynać nie mamy mimo pozwolenie sejmowe wszech stanów”. Dokładniej kwestję tę określiły konstytucje z lat 1611 i 1613, pierwsza, iż król „żadnemi wojski”, więc choćby zaciężnemi, nie może rozpocząć wojny zaczepnej, druga, iż tylko sejm może decydować o wojnie zaczepnej czy odpornej, ruszać pospolite ruszenie czy „zaciągać ludzie służebne” — z wyjątkiem nagłego niebezpieczeństwa, kiedy wolno mu zapobiegać wypadkom z poradą senatorów, których zdania będzie mógł na przódce zasięgnąć. Prawo wypowiedzania wojny sejmowi przekazały też prawa kardynalne z r. 1768.

Drugie ważne prawo z zakresu zarządu krajem zaczął wykonywać sejm dopiero w XVIII wieku: prawo budżetowe, jakbyśmy dziś powiedzieli. Sejm z r. 1717 zestawiał po raz pierwszy przewidywane dochody państwa i rozchody na wojsko; jeszcze to więc był nie zupełny budżet. Drugi wogóle z rzędu, już zupełny, dający obraz przewidywanych dochodów i rozchodów skarbu, uchwalił sejm z r. 1768.

Z innych spraw administracyjnych wymienić należy jako należące do sejmu: nobilitacje, zastrzeżone dlań przez sejm z r. 1601, który postanawiał, iż każda nobilitacja musi być konstytucją objaśniona, t. j. ogłoszona jako ustawa w konstytucjach, co stwierdzono też w r. 1768, zaś od roku 1641 także indygenaty (tylko wyjątkowo w r. 1764 dozwolono królowi na 10 tajnych nobilitacji); wybór poborców i szafarzy podatków, rozmaitych specjalnych komi-

syj: do kwarty, granicznych, rewizorskich i innych, od r. 1764 członków komisji wielkich, zaś od r. 1774 członków rady nieustającej; od XVI wieku inkorporacje wójtostw i sołectw do starostw, uchwalanie rozmaitego rodzaju nagród i t. d.

Wreszcie do sejmu należała kontrola działalności rządu. W XVI wieku już mógł sejm przedstawiać królowi zażalenia na działalność jego urzędów; ta kontrola jednak była jeszcze dość ogólna, silniejsza tylko w sprawach finansowych, o ile chodziło o dochody uchwalane przez sejm, a po rozdziale dochodów w r. 1590 wogóle co do dochodów państwowych. Od roku 1607 uchwały senatorów - rezydentów musiały być odczytywane na sejmach. Sejmy zaczęły słuchać obok sprawozdań kanclerza także relacji posłów wysyłanych, przyjmować posłów do Polski przybywających. Po ustanowieniu komisji wielkich z r. 1764 wybierano stale na sejmie deputacje do badania ich działalności. Nie doszło jednak do wyrobienia politycznej odpowiedzialności urzędników, kierujących państwem, choć od roku 1573 uznano zasadę odpowiedzialności monarchy; a i do odpowiedzialności prawnej — wobec sądu — nie pociągał sejm, choć były pod tym względem pomysły już w XVI stuleciu. Odpowiedzialność polityczną urzędników miała sformułować dopiero konstytucja z roku 1791.

Kiedy tak sejm poza zakresem ustawodawstwa wkraczał na pole administracji, a niekiedy nawet sam wykonywał bezpośrednio administracyjne czynności ściśle już do prostej egzekutywy należące, jak n. p. badanie nadań królewskich w czasie egzekucji dóbr w XVI wieku, a nie obca była mu też nawet

władza sądowa, gdyż do sejmu były odsyłane od roku 1578 sprawy z trybunału koronnego w razie braku przepisu prawa, i przeprowadzał on nawet później, zwłaszcza w XVIII stuleciu, rewizje wyroków sądowych, to jednak nie doszło w Polsce — jak to gdzieś — do tego, by sejm z siebie wyłaniał stały wydział dla załatwiania spraw, jemu podległy. Zaczątki tego rozwoju były w poborcach i szafarzach podatków, przez sejmy uchwalanych. Nie mieli charakteru wydziału sejmowego rezydenci, istniejący od roku 1573, którzy nie obok króla stali, ale przy królu, i nie byli wybierani, ale kolejno dobierani tylko z senatu. Toż komisje wielkie od roku 1764, a nawet rada nieustająca, jakkolwiek z wyboru sejmu pochodzące, były władzami państwa, jedynymi, nie zaś władzami tylko sejmu w przeciwstawieniu do władz króla. Pod tym względem więc Polska dualizmu państwa stanowego, jaki tak silnie zaznaczył się na Zachodzie, nie przeprowadziła, uchroniła pojęcie jedności państwowej władzy, od której tylko nieznaczne były wyłomy, w stosunku do tego, jak było gdzieindziej. Pod tym względem Polska wyższy typ państwowości przedstawia, niż inne na Zachodzie ustroje stanowe — prawda, że z tym wyjątkiem, iż od początku XVII wieku do roku 1717 część spraw wojskowej natury w swoje ręce potrafiły ująć sejmiki.

IV. INSTRUKCJE, JEDNOMYSLNOŚĆ I LIBERUM VETO.

1. Stanowisko *prawne posłów. Stanowisko panów rad było na sejmie podwójne; z jednej strony stanowili oni radę dla króla — ale też radę i w stosunku do izby poselskiej, co znajdowało swój wyraz w wotach przy izbie poselskiej oddawanych, z drugiej strony tam, gdzie chodziło o prawa senatorów, mieli oni głos stanowczy, każdy jednak tylko za siebie. Co się zaś posłów tyczy, to byli oni pełnomocnikami jedynie tych, którzy ich wysyłali. Stosunek ich do wyborców, więc do sejmi-ku, przedstawiano sobie według tych pojęć, które wyrobiło prawo prywatne. Zgoła więc różny ich charakter od posłów w nowożytnych ustrojach parlamentarnych, w których są oni reprezentantami całości państwa, a sposób ich wybierania taki lub owa-ki nie ma istotnego znaczenia, jest tylko techniczną instytucją, mającą za zadanie wskazać w najwłaściwszy sposób tych, którzy współdziałają w ustawodawstwie. Dziś poseł, z pewnego okręgu wybrany, nie jest prawnie reprezentantem, a tembardziej pełnomocnikiem tego okręgu; jeśli się nieraz gdzieś w ten

sposób wyrażamy, to jest to oddziaływanie faktycznych stosunków, które łączą wybranego z wyborcami, a głównie naśladowaniem dawnej terminologii, dziś niewłaściwej. W tym dawnym polskim sejmie rzeczywiście poseł ziemi krakowskiej czy poznańskiej był pełnomocnikiem szlachty tych województw, ich wolę przynosił na sejm. Stąd, z tego charakteru posła, wypływały dwie konsekwencje: 1) iż od niego jako pełnomocnika można się było odwołać do mocodawcy, sejmiku, i 2) iż ten mocodawca, sejmik, mógł mandat, który dawał posłowi, według swej woli ograniczyć.

Już za Zygmunta I pojawiają się też różne rodzaje określenia mandatu poselskiego w t. zw. instrukcjach sejmikowych. Posłom mógł sejmik dać nieograniczoną moc (*plena, non limitata potestas, plena facultas*) — t. j. zawczasu godził się przyjąć wszelkie postanowienia, na jakieby przystał poseł, i nie krępował go pod tym względem, na co ma się godzić, a co ma odrzucić lub do decyzji przynieść z powrotem na sejmik. Albo też mógł sejmik dać posłowi mandat ograniczony czyli „zamierzoną władzę” (*limitata potestas*), pozwalający mu wyrażać zgodę tylko w pewnej mierze, podanej w instrukcji, lub zgola zabraniający na przyjęcie pewnych postanowień. Mogła też władza posłów być warunkową: może się zgodzić, ale jeśli pewne postulaty sejmiku zostaną przyjęte. Niekiedy instrukcja wprost nakazywała posłowi przeprowadzić pewne żądanie.

Władza królewska ostatnich Jagiellonów działała w tym kierunku, by sejmiki posłom przyznawały moc nieograniczoną; gdy bowiem na sejmie byli posłowie z ograniczonymi mandatami, wtedy trudną

było rzeczą dojść do konkluzji, często wynikała konieczność zwoływania dodatkowego sejmików po sejmie, albo nawet jeszcze drugiego sejmu. Instrukcje dawano w tej epoce jeszcze zwyczajnie ustne tylko, rzadko pisemne, które pojawiają się wprawdzie już w czwartym dziesiątku XVI wieku, ale pospolicie są w użyciu dopiero od końca rządów Zygmunta Augusta. Choć władca instrukcjom nie był przychylny, to jednak przecież zdarza się, iż zachęca do ich spisywania — a to z tego powodu, by posłowie nie mogli się opierać uchwale pod pozorem, iż zabroniono im tego w instrukcji, co przy ustnej instrukcji trudno było stwierdzić.

Takie więc było stanowisko posła, wynikające z istoty tej instytucji, jak ona się wyrobiła historycznie; poseł obowiązany był ściśle przestrzegać poruczeństwa mu danego, bo „taka jest natura każdego posła, że o nic innego więcej nie ma się starać, krom zleceń otrzymanych od osoby, która go wysyła”. Jednakże, jakkolwiek „rozkazanie” miało charakter stanowczy, to jednak brakowało sankcji na wypadek, gdyby poseł przekroczył mandat. Jeśli poseł wyraził zgodę swoją — to wiązało to oświadczenie jego mocodawców; i tu przenoszono pojęcia o zleceniu według prawa prywatnego. Sejmik prawnie nie mógł odrzucić takich uchwał, na które przystał jego poseł; jeśli to czynił, to było to naruszenie prawa. Poseł odpowiadał tylko honorem, jeśli się sprzeniewierzył instrukcji.

Za Zygmunta Augusta zdarzało się niekiedy, iż silny duch publiczny, jaki ożywiał szlachtę, zrozumienie potrzeb całego państwa jako całości, sprawiały, iż posłowie niekiedy na skutek perswazji godzili

się przyjąć uchwałę mimo, że wzbraniała im tego instrukcja; prosili wtedy, by ich inni brali w obronę, gdy ich o to oskarżać będą. Pojawiła się nawet inna teoria, już nowożytny nosząca charakter; to podkanczerzy króla Zygmunta Augusta, Jan Ocieski, tak określał (w r. 1551) stanowisko posłów: „Ja mniemam, że posłowie są tylko wybrani z województw, ale nie są posłami, tylko całej Rzeczypospolitej“, a o karteluszach, t. j. instrukcjach, wyraża się, iż je tylko „dla pamięci posłom piszą; gdyby z nich tylko radzić, pocóż sejmy, które repraesentant corpus Reipublicae, jak statut mówi; niech sobie piszą, ale to niech będą życzenia, ale nie nakazy“.

Tak wzmacniało się za Zygmunta Augusta stanowisko sejmu wobec sejmików, mógł się ten sejm przekształcić w nowożytny; dowodem słowa Ocieskiego, które były wyrazem zapatrywań przynajmniej części stojących u steru opinii. Sprzyjały temu przekształceniu sejmu warunki; wszakże to okres walki o wielki program, sformułowany przez przywódców ruchu o egzekucję praw, którzy pod nim zgrupować potrafili masy szlacheckie, narzucić go im.

Bezkrólewia pojagiellońskie jednak przyczyniły się walcie do zwicnięcia tych nowych myśli. Szeroka masa szlachecka, niedość do życia politycznego przygotowana, zdobyła samowiedzę swej siły, potęgi; agitacja, nieraz rozbijała, demagogiczna, utwierdziła ją w tem poczuciu. A wkrótce brakło też silniejszych przywódców, którzyby potrafili nad temi masami zapanować. One to wówczas same rządzić zaczęły, coraz silniej uzależniały od siebie posłów, których ścigały z przewodniego stanowiska na wykonawców swej woli. Od ostatnich dziesiątków lat XVI wieku

instrukcja pisemna była już zasadą poprostu bez wyjątków; coraz te instrukcje pęczniały w ilość zleceń, coraz silniej krępowały posłów; już zgół nie słyszał o posłach z „mocą niezamierzoną”. Od początku XVII wieku niekiedy zaprzysięgać kazano posłom instrukcje, by tak się zapewnić, że ich ściśle będą przestrzegać. A im większy upadek ducha publicznego, oświaty, tem też niższy poziom obrad sejmików i instrukcyj, coraz też niższy i poziom obrad sejmowych. Instrukcje pozostały jako instytucja zasadnicza sejmu aż do reformy konstytucji 3 maja 1791 r.

Związek ścisły między sejmikami a sejmem przejawiał się nietylko w instrukcjach; widać go także w możliwości odwoływania się od posłów do sejmiku jako od pełnomocnika do mocodawcy. Wielokrotnie zdarzało się to w następnych dziesiątkach lat po powstaniu sejmu, specjalnie przy ustawach podzielnym, iż gdy na projekt przez przeważną część posłów przyjęty nie godzili się posłowie niektórych województw, odwoływano się do sejmików, które tych posłów wysłały, by one dały swoją aprobatę. Oczywiście fakta takie wzmacniały poczucie znaczenia w sejmikach. Mógł się do sejmików odwoływać król od posłów. Ale mogli też i posłowie sami zastrzegać się, iż nie chcą lub nie mają mocy przyjęcia projektu, i brali wtedy projekt do braci. Jeśli odwoływanie się przez króla do sejmików zdarza się głównie za Jagiellonów jeszcze, to od końca XVI stulecia przeciwnie, posłowie sami odwoływali się do sejmików, a nieraz one wyraźnie w instrukcjach zastrzegały, że mają być pewne sprawy do nich przywieszone. Nie miały jednak prawa sejmiki odrzucać uchwał, przyjętych już przez sejm; jeśli się takie wy-

padki zdarzały (np. w r. 1590), to było to nadużycie, łamanie prawa. W XVII wieku branie do braci zachodziło przy podatkach wcale często, aż ostatecznie w r. 1717 uchwalono już budżet stały.

2. **Jednomyślność.** Przywykli jesteśmy do tego, iż wszędzie o uchwałach decyduje większość głosów; wydaje nam się to rzeczą naturalną, rozumiejącą się samą z siebie. A jednak tak nie jest; wyrobienie się zasady większości jest rezultatem długiego rozwoju, wynikiem szeregu skomplikowanych oddziaływań różnego rodzaju czynników. Znaną to rzeczą, iż sejm polski zasady większości — z pewnemi wyjątkami — nie uznawał, że stosował przeciwnie zasadę jednomyślności; uchodzi to za rzecz wprost monstrualną, sprzeczną z tem, co było wszędzie. Tymczasem — jak to w ostatnich dopiero czasach nauka wykazuje — nie jest to rzeczą tak dziwną ani niezwykłą. Sejmy stanowe na Zachodzie Europy pierwotnie też wszystkie opierały się o zasadę jednomyślności, a dopiero z czasem wypartą ona została przez drugą, większości; najwcześniej stało się to w Anglii, już około roku 1300, w ciągu wieku XIV i XV gdzieindziej, choć jeszcze i później gdzie indziej jednomyślność w tych ustrojach się pojawia. Nie w tem więc odbiega sejm polski od typu sejmów zachodniej Europy, jakoby on tylko stosował jednomyślność, ale w tem, że przy niej pozostał tak długo, prawie aż do końca bytu państwa, gdy tam, na Zachodzie, oddawna jednomyślność większości ustąpić musiała, gdy zresztą i w Polsce w innych działach życia — w sądach specjalnie — oddawna zasadę większości stosowano.

Jeśli weźmiemy pod rozważę ustrój sejmu taki, jaki on się wytworzył w końcu XV wieku, nietrudno wytłumaczyć, iż uchwały jego zapadać musiały jednomyślnie. Musimy przytem rozróżnić te dwie grupy spraw, które sejm uchwalał: wychodzące od króla, dotyczące praw podmiotowych szlachty, i te, które wprowadzali pod obrady posłowie.

O ile chodzi o uchwały, które naruszały prawa podmiotowe, to musiały one — uzyskać zgodę wszystkich zainteresowanych, bądź osobistą każdego z nich, t. j. senatorów, bądź przez zastępców, którymi byli posłowie, gdyż prawem podmiotowem mógł dysponować tylko ten, komu to prawo przysługiwało, osobiście lub przez pełnomocnika. Nie znaczy to, by koniecznie musiała wówczas nastąpić zgoda wszystkich, całego sejmu. Niezbędną to było rzeczą przy takiej uchwale, która nie mogła być podzielną, t. j. której nie można było zastosować do pewnych tylko terytorjów. Jeśli jednak uchwała mogła być podzieloną, w tym wypadku wchodziła ona w życie w stosunku do tych, którzy ją przyjęli. Tyczy się to zwłaszcza uchwał podatkowych, nieraz i wojskowych, ale i innych. Godzi się np. Małopolska na podatek, to uchwała zapada co do niej, a nie ma mocy co do Wielkopolski, ażby np. na nią przystały zwołane następnie sejmiki wielkopolskie. Ale może się to tyczyć i innych ustaw; formula processus, będąca kodyfikacją postępku sądowego, została przyjęta w r. 1523 tylko przez Małopolskę, choć ją przygotowywano jako kodeks ogólnopolski; ale potem przyjmowały ją inne ziemie, aż wreszcie przyjęły wszystkie. Poza temi jednak wyjątkami ustawa musiała być jednomyślnie przyjętą.

Toż samo zachodziło i co do petytów ze strony posłów. Jeśli takie petyta miały być królowi przedłożone, to musiały być one przedstawione jako życzenie całej izby poselskiej: „do uszu J. Królewskiej Mości nic się nie przynosi od nas (t. j. od izby posłów), na cobyśmy pierwszej wszyscy jednomyślnie nie zezwolili”. Było praktyką przyjętą przez sejm, iż żądania izby, wysuwane jako postulat wzajemian za zgodę na propozycję królewską, stanowiły jeden akt, owoc więc porozumienia tych, którzy tu jako druga strona w stosunku do króla występowali. Ale—jak te podzielne uchwały, o których wyżej była mowa,—tak tu znowu mogły występować dezyderja, dotyczące tylko poszczególnych województw czy ziem, przez sejmik formułowane, które oczywiście nie nastręczały żadnych trudności, nie potrzebowały być nawet przyjmowane wyraźnie przez wszystkich, gdy innych nie obchodziły, przedstawiały się jako projekty ściśle partykularnych uchwał.

Nie potrzeba więc było żadnych zmian pod tym względem, gdy się zacierać zaczęły różnice między obiema grupami uchwał sejmowych. Zasada jednomyślności rozciągała się wogóle na wszystkie niepodzielne uchwały bez wyjątku, jakie sejm przyjmował, tak w izbie poselskiej, jak i w senacie. Jednomyślnej więc zgody wszystkich tych trzech czynników: króla, senatu i izby poselskiej, i to wszystkich członków izby i senatu, trzeba było do tego, by projekt mógł stać się ustawą - konstytucją.

Jeśli mimo zasady jednomyślności przecież przychodziło do wydawania tak licznych konstytucyj, to tłumaczy się to tem, iż skład sejmu przedsta-

wiał się jako jednorodny pod względem czynników, które do niego wchodziły — jako sejm wyłącznie prawie szlachecki. W grupie, której interesy były w tak dużej mierze zgodne, jeśli chodziło o stanowisko szlachty do innych stanów, a często także i w stosunku do króla, szlachty, której ideologia była jednaka, o jednomyślność w przyjęciu czy odrzuceniu pewnych projektów nie było tak trudno; niepodobna pod tym względem porównywać z takim sejmem dzisiejszych sejmów, złożonych z pierwiastków najróżnorodniejszych co do ich interesów i ideologii.

Pomimo to jednak zasada jednomyślności ogromnie utrudniała pracę, nieraz wprost uniemożliwiała powzięcie uchwał, zwłaszcza gdy ten tak jednolity społecznie i ideowo sejm zaczęły dzielić programy religijne i polityczne za Zygmunta Augusta. Zasadę większości znano przecież nie tylko na zachodzie, ale i w Polsce, w której oddawna stosował ją w swoim wewnętrznym życiu kościół. Siła programów, duch publiczny, w tej epoce silnie rozwijający się, sprawiały, że albo oponenci ustępowali i przyłączali się do większości, albo też nawet na opozycję nie zważano i mimo braku jednomyślności czy wśród posłów czy wśród senatu (nawet zgody biskupów) uchwały przychodziły do skutku i ogłaszano je jako konstytucje. Była to droga, prowadząca do wyrobienia na gruncie praktyki, łamiącej mniejszość, zasady, że większość rozstrzyga. Tylko bowiem faktyczna przewaga większości, zmuszenie przez nią mniejszości do oporu — jest drogą do wyrobienia się uznania, że większość ma prawo decydować. Pomóc mogła w tem władza królewska,

popierająca uznanie większości służącą jej do dyspozycji siłą.

Kierunek ku uznaniu większości nie doprowadził jednak do rezultatu; przeciwnie — nastąpił zwrot w kierunku silniejszego podkreślenia zasady jednomyślności w końcu wieku XVI. Osłabienie prądów politycznych, głoszących z silną wiarą swoje programy, brak silnej większości w sejmach, poparcia ze strony władzy królewskiej, która z sejmem często była w sporze i rzadko w nim miała przewagę, więc nie czuła potrzeby wzmocnienia jego siły przez uznanie zasady większości, nie w ostatniej zaś mierze przekonanie ideowej natury, że zrzeczenie się jednomyślności grozi zagładą wolności i sprowadzeniem rządów absolutnych, doprowadziły do uświęcenia zasady jednomyślności w sejmach polskich, tak iż miała ona — z pewnemi wyjątkami co do kwestyj drugorzędnych — przetrwać nienaruszona aż do reform z drugiej połowy XVIII stulecia.

Były jednak pewne wyjątki co do zasady jednomyślności, które się ostatecznie ustaliły po pewnym okresie chwiejności. Te wyjątki tyczą się: wyboru marszałka i rugów.

Wyboru marszałka dokonywano w XVI stuleciu zdaje się także jednomyślnością; ułatwione to było przez alternatę co do marszałków między prowincjami. Ale być może, iż się zdarzały i wybory większością. W początkach XVII wieku już zwyczajnie głosowano, o ile do jednomyślnego wyboru dojść nie było można; zachodziły tylko wątpliwości, czy należy głosować województwami lub sejmikami, tak by każde województwo lub każdy sejmik miały

jedną kreskę, czy też miały być liczone głosy posłów indywidualnie, t. j. *viritim*, jak mówiono. Rozmaicie tę kwestję rozstrzygano, aż ostatecznie przyjął się system głosowania województwami.

Co do rugów zaś, to pierwotnie rozstrzyganie o ważności wyborów posłów, t. j. *pospolicie* o tem, którzy mają zasiadać w sejmie, jeśli posłów więcej wysłano w skutek rozdwojenia sejmiku, należało do króla. Ale już za Walezego i Batorego o ważności sejmików, które dokonywały wyborów, jak i o ważności wyboru poszczególnych posłów, decydowała sama izba poselska. Do rugów stosowano zasadę większości głosów, gdyż wychodzono z tego założenia, że to jest sprawa sądowa, że więc należy ją rozwiązywać figura iudiciaria (jak to później mówiono), t. j. tak, jak w trybunale, więc większością. Odtąd to już przejęte było jako zasada, która nie natrafiła później na opozycję.

Ale zresztą wszystkie postanowienia zapadały jednomyślnie, nietylko więc uchwały, które stawały się konstytucjami, ale i inne — prócz wyboru marszałka i rugów — sprawy wewnętrznego porządku, jak wybór komisyj (o ile ich członków nie wyznaczał marszałek) lub usuwanie arbitrów przed odczytaniem skryptu *ad archivum*. Dopiero od roku 1764 wybory komisyj wielkich a później wybory członków Rady Nieustającej podciągnięto pod zasadę większości.

Nie znaczy to, by nie było przecież sejmów, któreby obradowały większością. Ale były to nieliczne tylko wyjątki. Łączą się one z instytucją konfederacji. Konfederacja nie uznawała jednomyślności, trzymała się zasady większości głosów. Otóż w razie

jeśli sejm zbierał się w czasie, kiedy cały kraj był związany w konfederację, wtedy zasada większości znajdowała zastosowanie także do sejmów. Po raz pierwszy stało się to w r. 1673, kiedy sejm (pacyfikacyjny) zebrał się podczas konfederacji t. zw. gołubskiej; w związku z konfederacją sandomierską obradowały pod węzłem konfederacji sejmy z lat 1710, 1712 i 1713, i wreszcie sejm z r. 1717 w związku z konfederacją tarnogrodzką. Dalszy rozwój znalazła ta idea później — za ostatniego bezkrólewia i rządów Stanisława Augusta, jak o tem jeszcze dalej będzie mowa.

3. *Liberum veto*. Nie wystarczy jednak mówić o jednomyślności tylko, jeśli chodzi o zrozumienie ustroju sejmiku polskiego. „Głos wolny“, jak go pojmowano w Polsce, nie tylko jednomyślność oznaczał, ale coś więcej także — możność wogóle niedopuszczenia do jakichkolwiek rezultatów obrad sejmowych, czego najjaskrawszą formą było *liberum veto*.

Odróżnić trzeba sejmy, które doszły, od sejmów, które zostały zerwane, co często bywa mieszane.

Już za Zygmunta I, jak i za Zygmunta Augusta, nie jeden sejm wogóle nie wydał żadnego rezultatu. Tak dzieje się i później; sejm obraduje przez okres czasu, jaki mu przypadł w udziale, ale ostatecznie nie wychodzą z niego żadne konstytucje. Opozycja nie tylko nie dopuszcza do pewnej uchwały, przeciw której się zwraca, ale wogóle do żadnych uchwał. Jak to wytłomaczyć? Zrozumieć to można tylko na tle całokształtu pracy sejmowej, jak ona się pierwotnie, po powstaniu sejmiku, przedstawiała. Propozy-

cjom królewskim przeciwstawiały się propozycje sejmowe, jak jedne, tak drugie tworzyły całość. Izba poselska godziła się na przyjęcie propozycji króla, w zamian za przyjęcie propozycji, jakie ona stawiała. Jeśli jedna strona ustąpić nie chciała, to upadało wszystko. Rezultat działalności opierał się na zasadzie jedności aktu sejmowego. A że uchwały musiały być przyjęte jednomyślnie, więc — ściśle biorąc — od początku opór jednego z członków sejmu mógł zniszczyć obrady całego sejmu. Za Jagiellonów jednak jeszcze opozycji jednostek nieraz nie uwzględniano. Ale już niezbyt długo później spotykamy przypadki, że opozycja kilku nie dopuszczała do uchwał. Tak rozlażyły się sejmy z r. 1582, 1585, 1592, 1597, 1600, 1605, 1606 itd.

W ciągu XVI wieku jedność dzieła sejmowego coraz silniej się wyrabiała; gdy sejmy początkowo ogłaszały swoje uchwały niekiedy w kilku aktach osobnych — a to odrębnie konstytucje czasowe, wieczne, uchwały podatkowe (ogłaszane w uniwersałach), a nawet z osobna większe ustawy, od początków XVII wieku już tylko jedne konstytucje jako całość obejmowały wszystkie uchwały sejmu. Wyrobił się też zwyczaj, iż pod koniec obie izby się schodziły, by stwierdzić zgodność powziętych uchwał, a to odczytywanie jeszcze raz wszystkich powziętych poprzednio uchwał podkreślało jedność, jaką przedstawiała praca sejmu. I wtedy to ostatecznie, po upływie terminu na sejm przeznaczony, konstатовano, że do zgody dojść nie może.

Takiego uniemożliwiania wydania konstytucyj nie poczytywano za coś niezwykłego; i było to rzeczą

zrozumianą tam, gdzie walczyły z sobą dwa programy, że chwymano się takiej broni, by poprzeć swoje postulaty. Ale miała się rozwinąć ta idea dalej jeszcze i przybrać kształty wprost potworne.

Przejściem do dalszych stadijów są przypadki, kiedy przy ostatecznych naradach w izbach połączonych brakło czasu na „utarcie” artykułów, doprowadzenie do zgody, a który z posłów sprzeciwił się prolongacie sejmu, tak że wskutek tego bezowocnym się on stawał. Tak w r. 1639 rozszedł się sejm z niczem z powodu protestu Jerzego Lubomirskiego (przy poparciu dworu królewskiego) przeciw prolongacji. Drugim takim sejmem był sejm z r. 1652, kiedy prolongaty nie dopuścił Władysław Siciński czy Syciński, podstarości upicki, poseł województwa trockiego, sługa Janusza Radziwiłła, hetmana litewskiego. Sejm ten uchodzi za pierwszy, który został zerwany przez liberum veto. Niesłusznie. Dobiegł on swego kresu, nie został przecięty przed przepisany koniec obrad. Tak samo już nie doszedł sejm w r. 1639 z powodu niedozwolenia na prolongatę. Jedyłą nowością w r. 1652 byłoby to, że Siciński, sam jeden, bez pomocy innych posłów, doprowadził do tego, iż sejm się rozszedł bez skutku. Jeszcze na sejmie r. 1664/5 wyraźnie stwierdzono, że sejmu nie można zerwać przed połączeniem się końcowem obu izb. Tak się rozłaziły sejmy dalej przy kwestji prolongaty, aż wreszcie sejm koronacyjny króla Michała z r. 1668 został zerwany przez posła Olizara na tydzień przed terminem jego zamknięcia. To jest więc pierwszy przypadek zerwania sejmu w ścisłem tego słowa znaczeniu.

Ostatnim etapem było zrywanie sejmu jeszcze przed obiorem marszałka. Stało się to po raz pierwszy w r. 1688. Próbowano wcześniej już to uczynić — ale nie dopuszczono do tego, a to na tej zasadzie, iż *activitas* posła zaczyna się dopiero od chwili rugów, że więc dopiero potem może on sejm zerwać.

Tak coraz potężniał głos wolny. Kiedy do połowy XVII wieku odosobniony sprzeciw, jeśli nie miał poparcia ze strony jakiegoś znacznego czynnika politycznego, był nie do pomyślenia, nie prowadził do rozbicia sejmu, w połowie XVII wieku w przekonaniu prawnem społeczeństwa wyrabia się przeświadczenie, że każdemu członkowi sejmu — posłowi czy senatorowi — służy prawo niedopuszczenia do jakichkolwiek uchwał, a nawet do przerwania obrad sejmowych, bez względu na pobudki czynu, choćby one nietylko usprawiedliwić się nie dały, ale były godne potępienia. Wystarczało stwierdzenie prawa: „Bom poseł wolny, bo takie jest moje zdanie, bom się ze zdania mego sprawować nie powinien nikomu”. Starano się tedy oponenta perswazją, prośbą odwieść od zamiaru, oburzano się na jego czyn, ale nikt nie miał odwagi, by zakwestjonować, by nie liczyć się z wykonaniem tego prawa. Nieraz ze zgrozą patrzano na taki czyn — ale uważano go za legalny, uznawano jego moc.

Łączyło się to z całokształtem pojęć politycznych, z uznaniem instytucji wolnego głosu jako jednej z podstawowych dla ustroju, jako „żrenicy wolności”. Uważano, że nieuznawanie wolnego głosu byłoby — pogwałceniem wolności, którą stawiano jako pierwszą zasadę polskiej budowy państwowej. Wi-

dząc nawet szkodliwość tej instytucji, nie umiano zrozumieć, że przez taką wolność dla siebie jednostka ukróca wolność innych, pozbawia ich możliwości decyzji. Uzasadniono tę instytucję mimo jej niebezpieczeństwa frazesem: „wolę niebezpieczną swobodę, niż spokojną niewolę” (Rafał Leszczyński).

Żądano też tylko, by poseł zrywający sejm dopełnił ściśle warunków zerwania. Veto mogło być pisemne albo ustne, ale wykonane miało być osobiście. Jeśli manifestant nie wykonał veta w izbie, ale wniósł protestację wprost do grodu, i to któregośkolwiek, to sekretarz sejmowy odczytywał ją w izbie. Musiał być jednak protest zgłoszony przed zamknięciem obrad, zresztą — w jego apogeum — w jakiegokolwiek chwili obrad sejmowych. Uzasadnienia veto nie wymagano żadnego.

Zdawano sobie sprawę z tego, jakie ciężkie skutki pociąga za sobą niedojście sejmu. Starano się usilnie, by skłonić vetanta do cofnięcia się. Nie przerwano też obrad, dokąd istniała jakaś nadzieja, iż on jeszcze wróci do izby. Ale z chwilą wniesienia veta sejm już nie mógł prawnie obradować. W połowie XVII wieku wyrobiła się taka praktyka, iż od chwili veta aż do rozstrzygnięcia kwestji toczyły się obrady, ale — biernie, t. j. marszałek składał laskę, nie rozdawał głosów, ale posłowie sami brali sobie głos i nic nie można było uchwalać; było to więc jakby nieformalne posiedzenie sejmu, z powodu zawieszenia *activitatis* posłów, stąd też wyrażenie: *sistere activitatem*.

Zerwać sejm mógł i senator — w praktyce jednak to się nie zdarzało, wysuwano zawsze jakiegoś

posła, którego namówiono lub przekupiono do wykonania wolnego głosu, do zgłoszenia veta w akcie pisemnym „manifestuję się... de nullitate sejmu” — albo w ustnem oświadczeniu: „nie pozwalam na nic”, „sisto activitatem” lub — najczęściej — „protestuję się”.

Za vetantem stały obce państwa lub polityczne partje czy frakcje. Najwięcej sejmów zerwano za sprawą Prus, potem Rosji, ale także Francji. Z polskich rodów największą ilość sejmów zerwali przez swoje intrygi — za Augusta II, a zwłaszcza Augusta III — Potoccy, po nich Sapiehowie, nieco mniej Lubomirscy. Z upadkiem myśli politycznej, ducha politycznego, coraz łatwiej było znaleźć takiego posła, który się dał użyć do tej niecnej roboty, a nawet w głupocie i zacierzwieniu nieraz tem się chwalił.

V. CHARAKTERYSTYKA SEJMU POLSKIEGO.

Sejm polski wyrósł z tych samych podstaw, z których wyrosły te tak liczne sejmy, zbierające się omal we wszystkich państwach Europy Zachodniej pod nazwą parlamentów czy kortezów, stanów generalnych lub prowincjonalnych, Reichstagów czy Landtagów, storthingów itd. Wszystkie te sejmy miały wspólne cechy. Wszystkie one były reprezentacją stanową, wszystkie wyrosły na gruncie praw podmiotowych publicznych, które zyskały w ciągu rozwoju dziejowego poszczególne stany, wszystkie one przede wszystkim biorą udział w ustawodawstwie, ale także w administracji itd. Ale mają przecież poszczególne z tych sejmów swoje oddzielne właściwości. Ma je także i sejm polski. Tu je też w porównaniu z właściwościami innych sejmów chcę zaznaczyć, by można w ten sposób lepiej ocenić charakter polskiego sejmu.

1. D w u i z b o w o ś ć. Przeważna część średniowiecznych sejmów przedstawia się jako złożona z kuryj stanowych, a więc z kurji szlacheckiej (niekiedy z dwóch kuryj szlacheckich, t. j. szlachty wyższej

i niższej), z kurji duchowieństwa i kurji miast, wyjątkowo w niektórych terytorjach, gdzie zachował się wolny włościanin i nie popadł w poddaństwo, także z kurji włościańskiej. Te kurje stanowe pierwotnie wszędzie ściśle się od siebie odcinały, obradowały niekiedy nawet w różnych miejscowościach, a choć zwykle w tej samej, to jednak każda z osobna, i porozumiewały się na równych prawach. Dopiero w późniejszym okresie w niektórych państwach (najwcześniej we Francji) łączyły się kurje już nawet przy wyborach, nietylko przy obradach. Nie wszędzie wszystkie te kurje istniały; brak było nieraz kuryj miast lub — zwłaszcza w Niemczech — kurji szlacheckiej, to znów kurji duchowieństwa. Wogóle po tym względem rozmaite widać kombinacje; te różnorodności tłumaczą się naturą ukształtowania się stosunków społecznych, które znajdowały swój wyraz właśnie w tej stanowej reprezentacji.

Polski sejm nie znał kuryj — podzielony on był zato na dwie izby, których charakter był różny, gdy senat składał się z urzędniczego elementu, a tylko izba poselska reprezentowała właściwie czynnik społeczny. Nie jest Polska jednak jedynym krajem, gdzie tak sejm wygląda. Podobnie było np. na Węgrzech (izba magnatów, izba poselska), podobnie również zwłaszcza w Anglii (izba lordów, izba gmin).

Jakkolwiek w późniejszym rozwoju sejmy kurjalne są bardzo różne od sejmów dwuizbowych, to jednak, jeśli się zwróci uwagę na ich genezę, da się je sprowadzić do jednego mianownika. W krótkości tak się da wytłumaczyć odrębność sejmów dwuizbowych.

Izba druga (posłów, gmin) odpowiada właściwie sejmowi kurjalnemu tak urządzonemu, iż wszystkie stany razem zasiadają. Że one tam są nie zawsze wszystkie, że w izbie poselskiej polskiej prócz szlachty ledwie widać mieszczaństwo, a niema zgoła duchowieństwa, to się tłumaczy rozwojem historycznym co do duchowieństwa, a brakiem siły u mieszczaństwa, jak podobnie rozwojem historycznym — porozumiewaniem się z osobna z duchowieństwem na synodach, jak w Polsce, i przewagą biskupów, — tłumaczy się brak duchowieństwa w parlamencie angielskim, podobnie też brak tego duchowieństwa i w sejmie węgierskim. Zato do tej reprezentacji stanowej przyłączył się w tych państwach, gdzie się wyrobił system dwuizbowy, czynnik inny genezą i charakterem: rada królewska. Rada ta, złożona z urzędników wyłącznie lub głównie (na Węgrzech nadto z t. zw. panów banderyjnych), początkami swojemi sięga dużo dalej wstecz, dopiero później wchodzi do sejmu jako jego czynnik składowy. Mogła ona złączyć się ściśle nawet z izbą poselską (jak to było na Węgrzech przez wiek XV); przecież jednak wszędzie ta różność genezy i składu sprawiała, że ta rada utworzyła osobny człon sejmów jako odrębna, wyższa izba. W innych krajach zaś do tego nie doszło; albo rada pozostała zgoła poza sejmem i nie weszła w bliższy z nim związek, albo też jej członkowie roztapiali się w kurjach jako ich członkowie. Ustrój sejmów dwuizbowy, dziś z punktu teorii prawa państwowego zasadniczo różny od systemu jednolizbowego, przemienił swoją ratio essendi w biegu

historji, zatracił związek z przeszłością co do swej istoty, choć go zachował nieraz co do swego składu.

2. I z b a p o s ł ó w. Jeszcze łatwiej wyjaśnić fakt, iż izba poselska pochodziła z wyborów — w przeciwstawieniu do sejmów kurjalnych, z których bardzo wiele wyborów nie znało. Różnica tu już nie jest tak wyraźna między sejmami dwuizbowemi a kurjalnemi. Głównie tylko w Niemczech w sejmach zasiadali członkowie na podstawie osobistego prawa, którego podstawą prawną zwyczajnie było posiadanie zamku, formalnie nieraz wpis do osobnych matrykuł; ale np. już we Francji, mimo iż jej stany generalne czy prowincjonalne miały charakter sejmów kurjalnych, wybory były zasadą. Tłumaczy się to wyłącznie — co do szlachty — kwestją wielkości terytorjum państwowego i ilością tych, którzy do udziału w sejmie mieli prawo. W zasadzie to prawo miało wszędzie charakter osobisty; ale faktycznie prawie niepodobna było powoływać wszystkich tam, gdzie zebranie przez to stawało się jakieś ogromnie liczne. Prawie niepodobna było — ale przecież to się niekiedy działo nawet w takich warunkach. Na Węgrzech nieraz na sejmy całą powoływano szlachtę; tak było na Litwie, aż wprowadzono tam za wzorem polskim wybory. W Polsce ogół szlachty nieraz brał udział w obradach — w sejmach wojennych w XV wieku, a stale w elekcjach. W Niemczech, które były podzielone na niewielkie państewka, mające swoje landtagi, gdzie też ilość uprawnionych do udziału nie była wielką, mogła zasada osobistego udziału w pełni się urzeczywistniać. Czy w sejmach osobiście zasiadali uprawnieni, czy przez posłów — to istoty

rzeczy nie zmieniało pierwotnie, gdy posłowie pełnomocnikami tylko byli tych, którzy ich wybrali. Dopiero późniejszy rozwój przyniósł zmiany, zwłaszcza w Anglii, które miały decydująco wpłynąć na cały nowszy system parlamentarny nowożytny.

I tu leży zasadnicza różnica, jaka dzieli takie sejmy, jak węgierski i polski, od parlamentu angielskiego. Ale nie od początku, nie we wcześniejszej fazie rozwoju, lecz dopiero od XVII wieku. Wtedy to zmienił się zasadniczo charakter sejm angielskiego — specjalnie stanowisko posłów, którzy stali się reprezentantami całego państwa, gdy w Polsce posłowie szlacheccy pozostali pełnomocnikami sejmików, krępowani instrukcjami, jakie dla nich sejmiki uchwały. W tem leży najważniejsza różnica między sejmem angielskim i polskim. Dlatego to sejm polski z angielskim równać się nie może, i choć z tej samej wyrosły podstawy, choć z wszystkich tych sejmów na kontynencie Europy, z wieków średnich pochodzących, najpełniej się rozwinął, lepiej nawet niż węgierski, ustąpić musi pierwszeństwa angielskiej instytucji; on dopiero w konstytucji trzeciego maja przejął tamte zasady, zaszczerpił je na pniu polskim, i to nie bezpośrednio, lecz przez pośrednictwo francuskiej teorii. Byłby może nie ustąpił tego pierwszeństwa, gdyby był przekształcił się tak, jak się zaczął przekształcać w XVI stuleciu; ale skończyło się tylko na pierwszych krokach ledwie, gdy sejm angielski w XVII wieku przybrał ostatecznie już nowożytne cechy.

3. **Dualizm.** Cechą, którą się wyróżnia średniowieczny parlamentaryzm od nowożytnego

go, konstytucyjnego, jest dualizm władz, króla i sejmu. Kiedy w nowożytnych ustrojach, tam także, gdzie sejm istnieje obok monarchy, oba te czynniki stapiają się w jedną całość, współuczestniczą we władzy, zwłaszcza ustawodawczej, w ustrojach, które noszą cechy średniowiecza, król przeciwstawia się ziemi, każdy z tych czynników ma swój własny zakres działania, ujęty w prawo podmiotowe każdego z nich, które stara się każda strona rozszerzyć na niekorzyść drugiej. Między temi czynnikami toczy się niejako ciągła walka; brak zaś wyrazistej linii demarkacyjnej, którą znają nowożytne ustroje, sprawiał, że przesuwiała się przewaga na tę, to znów na drugą stronę. Nie było stałego kierunku rozwoju, któryby można określić jako linię idącą ciągle naprzód, ale zachodziły częste chwiania się, załamania, zależne od faktycznych stosunków, od chwilowej nieraz przewagi, od osobistości i temperamentu tych, którzy się sobie przeciwstawiali. Sejmy nieraz się zbierały jeden po drugim, gdy zachodziły po temu warunki; to znów między ich sesjami zachodziły duże odstępy czasu. Jedne i te same kwestje normował ustawodawczo raz sejm, to znowu władca sam z mocy swego prawa. Obok instytucyj zależnych od władcy pojawiały się instytucje zależne od stanów. Dochody zwyczajne władcy różniły się od dochodów, które uchwalał sejm jako podatki; z nich żądał rachunku, kontrolował, na co one idą, gdy z tamtych nie mógł wymagać liczby. Swoje dochody sejm wybierał nieraz przez swoich własnych poborców, nieraz wydawał je przez swoich szafarzy, tak że powstawała zgoła odrębna organi-

zacja skarbową, zależną od sejmu. Sejm z osobną nawet wojsko zaciągał. Ostateczną instytucją była instytucja wydziałów sejmowych, które stanowiły władzę administracyjną w pewnym zakresie, sejmowi podległym, niezależną od władcy. Ten dualizm zaznaczał się zwłaszcza wtedy, kiedy stany zyskiwały na znaczeniu, kiedy okoliczności ułatwiały im uzyskanie przewagi — a więc zwłaszcza w razie częstych elekcji, w razie długotrwałych wojen, wyczerpujących zasoby monarchów, zmuszających ich do oglądania się na pomoc ze strony sejmów. Mniej silnie zaznaczała się ta dwoistość, jeśli władza królewska była silniejsza.

Typ polskiego parlamentaryzmu nieco inaczej wygląda, choć i w nim widzimy zasadę dualizmu. Po-słowie — to „universum corpus Regni representantes“, jak mówi konstytucja z r. 1503 w stosunku do króla. Sejm wybierał poborców, także i szafarzy; później w nowszej epoce to prawo przeszło na sejmiki. Dochody, uchwalane przez sejm, pozostawały pod sejmu kontrolą, który żądał z nich liczby, gdy innemi król zarządzał do woli, opędzając z nich jednak nie swoje tylko osobiste, ale w zasadzie wszystkie zwyczajne rozchody państwowe. O kompetencji króla i sejmu, przeciwstawiającej się sobie, już poprzednio była mowa. Ale przecież nie doszło w Polsce do dalszych konsekwencji dualizmu, przeciwnie nawet, słabł on, oba czynniki coraz silniej z sobą spajając. Już w formie konstytucyj wysuwa się silniej powiązanie obu czynników, gdy w nich zatracą się zakres działania każdego z nich, a postanowienia ustawodawcze wychodzą jako łącznie z woli króla

i sejmu wynikające. Kwestja skarbową została uporządkowana tak, że królowi (w r. 1590) wydzielono część dochodów jako osobiste jego dochody, a inne uznano za dochody państwowe. W XVII wieku już traktaty państwowe zawierane były przez króla i sejm. Do wytworzenia jakiegoś wydziału sejmowego nie doszło; a gdy wreszcie powstała (1774 r.) rada nieustająca, z sejmu wychodząca, objęła ona także i króla w siebie. Prawda, iż jeśli brak tego przeciwstawienia króla i sejmu u góry, to jednak występowało ono u dołu w sejmikach w okresie ich największego rozrostu, kiedy sejmiki zarządzały podatkami z województwa czy ziemi, nawet najmowały żołnierza.

Tak ustrój parlamentarny polski nie przedstawia równie silnego przeciwstawienia dwóch tych pierwiastków, które się tu topią w jedną całość. A już zgoła nie występuje tu inny objaw dualizmu; przechylenie się przewagi faktycznej od jednego czynnika ku drugiemu; niema tego zabierania sobie nawzajem kompetencji, jakie widzimy gdzieindziej omal bez wyjątku. Linja rozwoju była prostsza — szła wyłącznie w kierunku rozszerzania praw sejmu. Co raz sejm wciągnął w swój obręb działalność, to już mu pozostawało, nic nie oddawał władcy, ale zagarniał coraz to więcej. Jakkolwiek więc określenie jego funkcji nie było takie ścisłe, sztywne, jak w nowożytnych państwach, miało cechy średniowieczne aż do konstytucji 3-go maja, to jednak zbliżało się dużo więcej do typu nowożytnego, niż prawie zresztą wszystkie — bo z wyjątkiem angielskiego — ustroje parlamentarne na Zachodzie Europy. Stąd to nieraz oceniano go

na tę modłę nowożytną, zacierając jego swoistą konstrukcję.

4. W a r t o ść. Pod względem ustrojowym sejm polski nie dorósł do angielskiego parlamentu, który w XVII wieku z średniowiecznego sejmu przekształcił się w nowożytny, stał się wzorem dla sejmów konstytucyjnych z najnowszej doby od końca XVIII stulecia — także dla polskiego sejmu w reformie 3-go Maja 1791 r. Ale zresztą wyrósł ten sejm polski ponad wszystkie inne sejmy stanowe, pozostawił je w tyle, razem z najbliższym mu zresztą węgierskim. Przytem gdy inne sejmy przeważnie zaginęły w ciągu XVII wieku, w XVIII wiek ledwie nieliczne już tylko przeszły, sejm polski ostał się, nietylko nie osłabiony na rzecz władcy, ale coraz bezwzględniej kierujący życiem państwa.

Inna rzecz — wartość tego sejmu jako czynnika politycznego, wartość owoców jego działalności. Pod tym względem różnie się on przedstawia. Ma on swoje precudne karty, przyczynił się do rozkwitu i świetności Rzeczypospolitej; ma, niestety, także niesłychanie smutne, których przypomnienie rumieńcem wstydu musi oblewać twarz każdego Polaka.

Ten sejm, walczący jeszcze po powstaniu swoim głównie o prawa szlachty, o wolność od ceł, o swobodę handlu zbożem, o przewagę nad innymi warstwami, zwłaszcza włościanstwem itd., nie zdobył się za Zygmunta I na reformę ani skarbową, ani wojskową, choć tak wiele nad niemi obradował, nie potrafił nadać państwu kodyfikacji, obaliwszy w r. 1536 świetny projekt kodeksu, t. zw. correctura iurium, tak że ledwie z jego działalności pozostała

jako trwały dobytek prawniczej kultury średniej wartości ustawa o postępku sądowym: formula *processus* z r. 1523; pozatem niewiele jakichś istotnych zdobyczy dla życia państwowego możnaby wykazać z tego okresu. Dopiero pod koniec rządów Zygmunta I zaczął sejm formułować program polityczny. Rozszerzył go następnie dopiero za ostatniego Jagiellona w wielki program pod nazwą egzekucji praw, sięgający w najistotniejsze zagadnienia bytu i rozwoju państwa. Zawiódł co do kwestji uregulowania stosunków religijnych, doprowadził jednak do uchwał konfederacji warszawskiej z r. 1573, zaprowadzającej jaki taki pokój religijny *inter dissidentes de religione*. Nie uporządkował elekcji na wypadek wymarcia Jagiellonów. Tylko częściowo wypełnił zamierzenia co do reformy finansowej przez częściową egzekucję dóbr i utworzenie skarbu rawskiego. Ale za to przygotował utworzenie nieco później — bo już za Stefana Batorego w r. 1578 — trybunału koronnego. A przedewszystkiem uporządkował stosunek prawnopañstwowy poszczególnych części, z których składało się państwo polskie, przeprowadził, jak już poprzednio za Zygmunta I wcielenie Mazowsza w r. 1529 — tak za Zygmunta Augusta wcielenie księstwa oświęcimskiego i zatorskiego (r. 1563), Prus królewskich (1569), a wreszcie oparcie (1569) na nowej podstawie stosunku do Litwy przez wcielenie do Korony Podlasia, Wołynia i Ukrainy i określenie stosunku do reszty Wielkiego Księstwa w wielkim akcie unji lubelskiej, co później jeszcze uzupełniono ściślejszem złączeniem z Polską Inflant (1598).

Najświetniejsza to epoka sejmu, kiedy występował z inicjatywą, prowadził politykę państwową, przekonał nawet króla o wartości swego programu i pozyskał jego poparcie. Wyrabiały się stronnictwa, które walczyły o program szeroko zakreślony. Nowożytnie omal myśli zjawiały się co do stanowiska sejmu i posłów.

Ale już w następnej epoce za pierwszych Wazów nie potrafił się sejm utrzymać na tem stanowisku. Zapelniały jego obrady przez większość sejmów spory z królem, prawda, że zasadniczej natury, o charakter polityki państwa. Nie tyle winą jednak sejmu, iż okres ten nie wydał większych rezultatów. Sejmowi trzeba przyznać rację, kiedy zwalczał politykę Zygmunta III-go i synów, która przez podnoszenie pretensyj dynastycznych do Szwecji wywoływała niepotrzebne wojny ze Szwecją, aż wreszcie spowodowała „potop“, nieopatrznie doprowadziła przez wyprawy samozwańcze na Moskwę, popierane przez dwór, do rozluźnienia wewnętrznych stosunków, a przez ciasnotę widnokregu nie umiała następnie zużytkować korzystnych okazji do ułożenia stosunku do Moskwy. Sejmowi przyznać trzeba rację, kiedy przeszkodził lekkomyślnym planom Władysława IV wojny tureckiej. Prawda jednak także, że ten sejm nie zdobył się ze swej strony — poza ofiarnością niekiedy na cele publiczne, jak w czasie wojen szwedzkich — na jasny program polityki zagranicznej, prawda, że nie umiał dalej prowadzić budowy państwa, nawet zreformować sejmu przez nadanie mu lepszych form, co byłoby wzmocniło przecież jego siłę i znaczenie. Prawda, że nie zdobył się

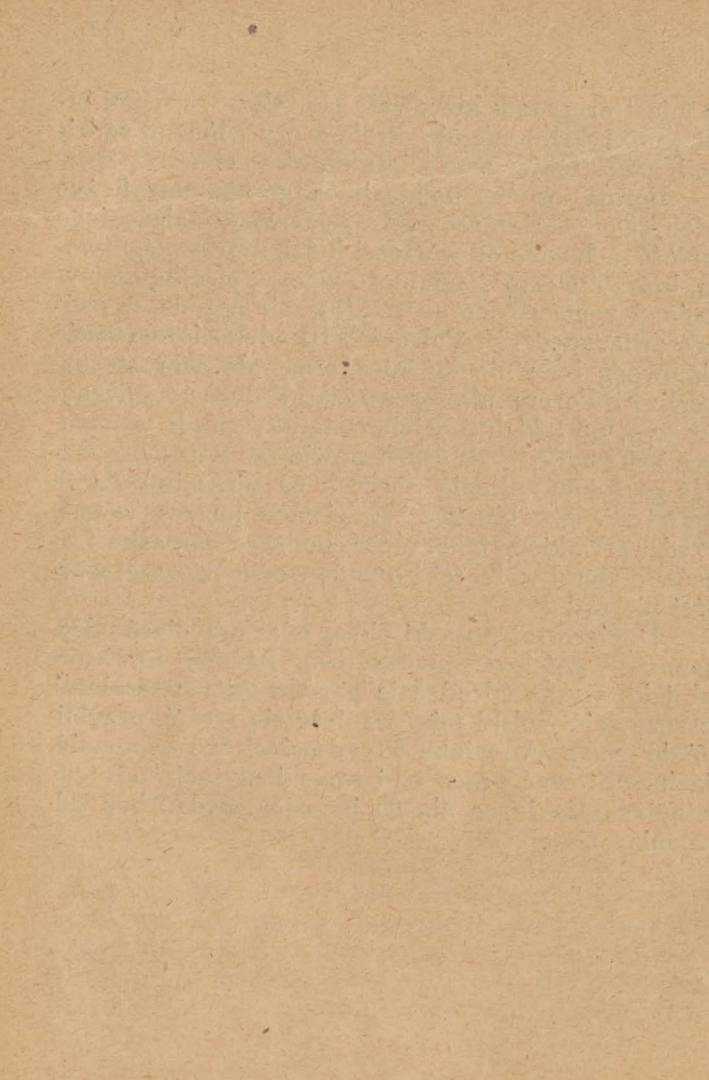
na to, by opanować ciężką sytuację, wytworzoną przez gospodarkę możnych panów na kresach, rozwiązać kwestję kozacką lub przynajmniej ująć ją w jakieś łożysko.

Od połowy wieku XVII nowa epoka, dla sejmu niesłychanie smutna. W pełni podporządkował on się sejmikom, tak, że miast wybrańców posłów zaczął Polską rządzić szary tłum szlachecki, bezmyślny zwykle, odruchowo działający, ulegający demagogicznemu hasłom. Jeśli jakaś zdrowsza myśl występowała w tej epoce, to nie z sejmu ona wychodziła, ale od króla — jak myśl Jana Kazimierza oparcia Polski o Francję, podniesiona potem przez Sobieskiego, lub późniejszy Sobieskiego czyn wiedeński, może politycznie nie bardzo uzasadniony, ale przecież będący wyrazem pewnej koncepcji politycznej, lub od wielkich panów, narzucić chcących swoje pomysły sejmowi, jak projekty uzdrowienia Polski, reformy skarbowo-wojskowe „familji”. Sejm wyjątkowo dawał się zjednywać dla takich myśli — właściwie raz jeden tylko, przed wyprawą wiedeńską; wszystkie inne projekty niszczyć tylko umiał, zgół — w upadku ducha publicznego i myśli politycznej — niezdolny do tego, by ze swej strony postawić jakiś inny program. Marniała też strona polityczna życia sejmowego, miast stronnictw z programami za Sasów widać w nim już tylko władzące koterje i kliki królewiatek polskich, skupiające się z rzadka koło hasła, mających zastępować programy, hasła głównie stosunek do zagranicy określających, a najczęściej koło osób, które program swój miały na swój wewnętrzny użytek, bały się go przedstawiać na zewnątrz, a czę-

sto miast programu kierowały się tylko własnymi interesami, rywalizacjami z królem czy z innymi rodzinami, które takie same miały na oku cele.

Formą, choćby najidealniejszą, nie potrafi żyć żaden sejm. Od treści życia sejmowego zależy jego wartość — a więc od wartości ludzi, którzy sejm tworzą, którzy w jego działalność wnoszą swoje przemyslenia, dążenia serdeczne, umiłowania narodu, w państwo związane. W Polsce XVIII wieku forma życia sejmowego była nie już niezdarna, ale wprost rozpaczliwa. Formy nie przewyższał duch publiczny; z wyżyn, po jakich powinien stąpać, zszedł w cuchnące zakamarki, w których powietrze zatruwały zażyłość partyjna, zaślepiały wzrok na ujrzenie potrzeb całości — samolubstwo, stawiające interes własny przed wszystkim, ignorancja chodząca na pasku frazesów o złotej wolności i o państwowo-twórczej wartości nierządu.

Dopiero też posaski okres miał przynieść odrodzenie — częściowe początkowo, później to, które dał jako wyraz odrodzenia narodu sejm czteroletni. Jeszcze sejm polski miał wznieść się wyżej, przybliżyć do tego z XVI wieku, który świecił we wspomnieniach, uratować przez to i samą instytucję od tego potępienia, jakie na nią chciano już wydać bez odwołania.



CZEŚĆ TRZECIA.

REFORMY Z DRUGIEJ POŁOWY XVIII WIEKU.

Zwyrodnienie instytucji sejmu polskiego pod względem prawnym i politycznym w drugiej połowie XVII, a zwłaszcza w pierwszej połowie XVIII stulecia, przybrało potworne wprost kształty. Jasno to uzmysłwić można, jeśli się zestawi rezultaty działalności wolnego głosu, jeśli się przyjrzy, jak wyglądały jego obrady.

Od wygaśnięcia Jagiellonów, od r. 1572, wogóle bez rezultatu skończyło się aż 53 sejmów. Jeszcze do Jana Kazimierza sejmy, które bezowocne były, nie przedstawiały zbyt wielkiej ilości — razem przez lat omal sto było takich sejmów 18. Ale potem coraz liczba takich sejmów się zwiększała. Z 6 sejmów za króla Michała zerwano 4; z 12 za Jana III doszło tylko 5, za Augusta II tylko 4, za Augusta III ledwie jeden. Z tych sejmów 15 rozeszło się jeszcze przed wyborem marszałka.

W obradach nieład, jakby to nie sejm był, ale jakieś swawolne zebranie. Marszałek nie miał żadnej siły, by ład zaprowadzić. Publiczność, siedząca za posłami, czyli arbitrzy, zachowywała się w spo-

sób zgół nieprzystojny. Opowiada Kitowicz o dziwnych scenach, jak arbitrowie ciskali jabłkami i gruszkami twardymi na posłów perorujących, przerywali posłom mowy, spychając jeden drugiego z ławy, aż nieraz kilku spadło na ziemię, a śmiech stąd powstały przerywał obrady, nieraz zaś głośno strzelało musujące piwo angielskie itd. Nie tak obradowano za Zygmunów. Toczyły się fale wymowy bez końca posłów, pełne frazesów o Ojczyźnie i wolności, kryjących często bądź zupełną pustkę umysłu, bądź gorzej jeszcze, bo niecną robotę, płacną przez obce mocarstwa lub rodzimych wichrzycieli.

I nie przesadzał kanclerz Załuski, gdy w uniwersale królewskim na sejmiki, po zerwanym sejmie rozesłanym, taki kreślił ponury obraz stosunków: „Nocne duchy okropną ciemność na całe królestwo sprowadziły... I poszedł znów, żał się Boże, odgłos nietylko po całej Europie, ale i w dalszych częściach świata, że się zjeżdżamy dla zwyczaju, nie dla skutku, na parady, nie na rady, na emulacje, nie na konsultacje, na powitania, nie dla Ojczyzny ratowania, że, wyjeżdżając z domów, wprzód zgół myślimy, jak sejm rwać, niż jak go utrzymać, jak swoje imprezy wysłać, choćby Ojczyznę wywrócić i obalić”. (Uniwersał posejmowy 1744 r.).

Ale przecież miało przyjść opamiętanie.

I. KRYTYKI I PROJEKTY.

Wady ustroju sejmowego widzieli światlejsi ludzie już na przełomie XVI i XVII stulecia. Ich spostrzeżenia i rady nie miały jednak wpływu w praktyce życia. Spróbowano przygotowywać jakieś zmiany — ale na niczem się skończyło w połowie już XVII wieku. A potem okres zupełnej czczości. Nim zaś wreszcie w ostatnich dziesiątkach XVIII wieku przystąpiono od naprawy Rzeczypospolitej, rozpoczynając od urzędów naczelnych i od sejmu właśnie, trzeba było przeprowadzić ciężką pracę przygotowania do nich umysłów.

Te to wysiłki tu omówić przyjdzie po kolei.

1. Krytyki i projekty z przed XVIII stulecia. Już Stefan Batory wyraził zdanie (1576), iż w Rzeczypospolitej „po roztrząśnięciu pytania wypada, aby mniejszość przystąpiła do większości dla tem większego pożytku Rzeczypospolitej”, potępiał instrukcje. Zygmunt III wielokrotnie poruszał sprawę uporządkowania obrad. Za jego czasów niejeden odzywał się w Polsce głos za tem, iż nie jednomyślnością, ale większością powinno się decydować sprawy sejmowe. W tym duchu odzywał się Górnicki, toż

mówił Warszewicki, Sebastjan Petrycy (1605) formułował zasadę, iż „co większa część ludzi uradzi, to ma być miasto wszystkich“, toż Andrzej Rey (1607), to znów Joachim Bielski, głoszący, iż „rzecz bardzo niesłuszna, żeby dla jednego albo dwu województw konkluzja być nie miała, przetoby słusznie, aby większa część jako na trybunale konkludowała“. Jakób Zawisza z Kroczoła (1613) godził się na zasadę *nomine contradicente*, ale w zastosowaniu do trzech czynników sejmu: króla, senatu i izby poselskiej, ale nie do każdego z członków sejmu. Doradzał znów jakiś szlachcic anonim sposób wenecki obrad (1606).

Zwolennikami naprawy obrad sejmowych byli i Jan Zamojski i późniejszy rokoszaniec Mikołaj Zebrzydowski i podkanclerzy Piotr Tylicki. Potępiał na sejmach jednomyślność Jan Ostoróg, kasztelan poznański, ostro się wyrażający (1605) o tego rodzaju rządzie, „żeby Rzeczpospolitą jeden bądź z głupstwa, bądź z uporu o upadek mógł przyprowadzić. Czując się dla Boga, nie ginimy tak marnie dla jednego, dwu, trzech uporu. Niechby pluralitas zamykała, a choćby dziewiąta część od dziesięci zostawała“. Zwalczał on też instrukcje (1613). Wśród głosów sejmowych za większością wymienić należy biskupa płockiego Marcina Syszkowskiego (1606), który rządził potem (1617) zatrzymać jednomyślność dla spraw mniej ważnych, a dla nagłych wprowadzić zasadę większości, prymasa Baranowskiego (1611), biskupa chełmińskiego Jana Kuczborskiego (1616). Do zwalczających instrukcje nakazcze liczyli się ksiądz Piotr Grabowski, Sebastjan Petrycy, kanclerz Jakób Zadzik i inni.

Ale niejednen z tych sprzeniewierzył się głoszonym zasadom, i Karnkowski, i Zamojski, i Zebrzydowski, i inni mniejsi.

Zabierano się nawet do reformy. Najpierw na sejmie z r. 1597; ostro przemawiali zwłaszcza senatorowie duchowni. Ale nawet do ułożenia projektu nie doszło. Reformę sejmu wprowadzić chciał Zygmunt III na sejmie z r. 1606, poruszył tę sprawę już w instrukcji; smutnie jednak ten sejm się skończył. Bezplodnie radził po śmierci Zygmunta III i sejm elekcyjny z r. 1632; pojawił się na nim nawet projekt reformy, ale bardzo nieśmiały, niedołężny.

Nie milkły głosy żądające reformy i za Władysława IV. Doradzał przyjęcie większości Spytek Ligęza, kasztelan sandomierski (1635, 1637). Łukasz Opaliński w „Rozmowie plebana z ziemianinem“ (1641) proponował podział spraw sejmowych na mające publiczne znaczenie i na prywatne i projektował nowy regulamin; do publicznych spraw zaliczał „te, które directe concernunt potrzebę i dobro abo generaliter wszystkiej Ojczyzny, abo też choć jednego województwa obywatelów, byle względem ostrzeżenia ich szlacheckich wolności“. Porządek takby chciał urządzić: pierwszego dnia oddają posłowie marszałkowi instrukcje, a ten je z deputatami rozsegreguje według materij, tak by jaknajlepiej można było przywieść do jednej sentencji. Naprzód sejm zajmowałby się exorbitancjami t. j. naprawą praw naruszonych, ale nie przez króla (bo tę kwestję zostawia samemu senatowi), potem sprawami rządu i porządku publicznego, więc ordynacją nowo nabytych prowincyj, układami z zagranicą, mennicą, podatka-

mi, porządkiem wojska, a następnie sprawą obrony. Na sprawy prywatne chciał wyznaczyć osobny dzień, np. soboty. Nie wolnoby mieszać obrad nad różnemi sprawami. Ale nie atakował wprost zasady większości, godził się na to, by zgodę na pewien punkt (publicznej lub prywatnej natury) uzależniał poseł od zgody na inny, przez niego przedstawiony, również publiczny lub prywatny. Proponował znowu reformę Szczucki (1646) i Jabłonowski (1647), który nazywał się „posłem całej Rzeczypospolitej, zalecał zamknięcie sejmów „bez zgody wszystkich”.

Żałosne głosy z powodu upadku sejmowania odzywały się — także w poezji — za Jana Kazimierza. Nareszcie z nieco większą energją zaczęto myśleć o jego naprawie. W r. 1658 sejm prowadził obrady w jakichś innych formach, niż zwyczajnie — a to podzielony na komisje, w których zasiadali senatorowie i posłowie wspólnie; poruszono też na nim sprawę reformy obrad. Radził nad nią i sejm z r. 1659, który polecił wypracowanie projektu osobnej komisji. Nie znamy bliżej przebiegu jej narad, zachowały się jednak dwa projekty, które może być, iż były przedmiotem rozważań. Jeden z nich, mniej śmiały, nie proponował zasadniczych zmian, przede wszystkim zaś nie myślał o zniesieniu jednomyślności. Żądał ścisłego oznaczenia czasu zjeżdżania się posłów na posiedzenia, niedopuszczenia pijanych członków sejmu, wykluczania spóźniających się posłów, karania hałasujących, usunięcia publiczności. Wybór marszałka miałby dokonywać się na pierwszym posiedzeniu, rugę odbywać się szybko, większością. Po rugach szedłby wybór deputacji z 2 po-

słów do pisania konstytucji, również większością głosów, poczem izba ma się udać do króla dla słuchania sprawozdania senatu, bez wotów sentorów, senatusconsultorum, pactorum conventorum. Po rozdziale większością wybieranoby deputatów do spraw sądowych i do słuchania rachunków skarbowych i armatnich. W święta ma się przyjmować posłów obcych mocarstw i od wojska, tych najwyżej w liczbie trzech. Odczytywanoby porządkiem województw instrukcje, a marszałek zestawiałby punkta ich, poczem z nich układanoby projekt konstytucyj i następnie ucierano je, zaczynając od najważniejszych. Na materje ekstraordynaryjne i supliki prywatne wyznaczał projekt tylko poniedziałki. *Liberum veto* musiałby bronić ten, który je wnosił, „prawem i dobra pospolitego albo samej słuszności racją” i nie wolnoby mu było opuścić sejmu; ale bez ograniczenia dozwalał projekt wykonać veto w razie przedłużania obrad ponad czas oznaczony, o ileby to zrobiło przynajmniej dwóch posłów. Posłowie powinni mieć pełną moc dawaną, w instrukcjach mogą być tylko *privata*, o ile nie są „przeciw słuszności”; król — ze względu na potrzebę tajności — nie ma na sejmiki podawać, o czem się będzie radzić.

Dużo radykalniejszy, naprawdę dobrze pomyślany, był inny projekt, który może wyszedł z otoczenia kanclerza Mikołaja Prażmowskiego. Projekt proponował sejmy coroczne, ze względu na potrzebę opatrzenia obrony państwa, mające się zbierać stale w poniedziałki po świętym Michale. Sprawy dotyczące się całej Rzeczypospolitej miały być rozpatrywane na obradach senatu i izby poselskiej w poniedział-

ki i wtorki, bez głosowania jednak, któreby dopiero następowało z osobna w każdej izbie we środę. Dyskusja nad projektem mogłaby trwać tylko przez jedną sesję, oraz — w razie nieukończenia jej — przez jedną już w rozłączonych izbach. Sprawy prywatne województw przychodzić miały tylko w izbie poselskiej a być decydowane bez dyskusji. We wszystkich sprawach decydowałyby większość głosów, także przy wyborach. Sposoby te głosowania — zawsze tajnego — określono bardzo ściśle, w ciekawy sposób. Zasada miało być uchwalanie większością dwóch trzecich głosów z osobna w izbie poselskiej, potem w senacie, przyczem głosowanoby dwukrotnie, o ile zaraz nie uzyskało się tej większości. Gdyby senat odrzucił projekt, sprawa odłożoną zostaje na następny sejm (idzie w reces) lub zupełnie upada, zależnie od tego, jak izba poselska zadecyduje; chyba gdyby koniecznie musiała zapaść na tym sejmie decyzja, to — jeśli tak postanowi deputacja z senatu i izby — decyduje się prostą większością. Gdyby senat tylko zmiany uchwalił, to izba drugi raz głosuje i znowu odsyła do senatu. Dla spraw jednak dotyczących się bądź jednego narodu (t. j. prowincji), bądź spornych między świeckimi i duchownymi, bądź dysydentów, przewiduje projekt wybór deputatów w małej liczbie, z interesowanych w równej liczbie złożonych, którzyby decydowali. Królowi zostawiał prawo sankcji. Mogłyby jednak izby, gdyby nie chciał król zgodnej uchwały zatwierdzić, większością uchwalić, że nie przystąpią do żadnych spraw, o ile król się nie cofnie.

Ten drugi projekt napewno był przedmiotem obrad. Potrafiono jednak przeciw niemu wzburzyć szlachtę. Ostatecznie sejm z r. 1661 nie uchwalił żadnej reformy.

Ostatnim — na długie lata — był projekt z r. 1659, który się zwracał przeciw jednomyślności. Późniejsze poczynania, czy inicjatywa kilkakrotna podkanclerza Olszowskiego (1669—1670), czy wywody biskupa kijowskiego Andrzeja Chryzostoma Załuskiego (1679), tembardziej inne, nie odważały się już na atakowanie wolnego głosu. Trzeba było czekać na to kilka dziesiątków lat, omal wiek cały. Myśli i przekonania szerokiego koła szlachty wyrazili dobrze Andrzej Maksymiljan Fredro (1660, 1664) i autor broszury „Regina libertas, Domina palatii” (zapewne Jezuita Walentyn Pęski) pisanej za Wiśniowieckiego, a drukowanej trzykroć w XVIII w., apoteozujący złotą wolność i liberum veto. Zatruty został duch publiczny, pojęcie tego, co dobre a co złe. Nikt nie miał odwagi, by podać ostre, zbawienne lekarstwo; takiej rady lekarskiej niktby też był wtedy nie usłuchał.

2. Krytyki i projekty w XVIII stuleciu. Już w początkach XVIII wieku rozpoczęły się na nowo usiłowania, by myśl szlachty skierować do poprawy sejmowania polskiego, jeszcze przecież nieśmiałe, jeszcze oddzielone od siebie latami całemi. Wiązały się one jednak z sobą, aż znalazły po przeszło pół wieku swój wyraz najsilniejszy — w Konarskim.

Rozpoczyna szereg pisarzy **Stanisław Karwiczki** przez doskonałe dzieło: „De ordinanda republi-

ca", które jednak — po napisaniu (1709) — tylko w rękopisie było znane, gdy brakło śmiałości do ogłoszenia go drukiem, choć nie jest on jeszcze zgółta radykalnym w pomysłach, zwłaszcza w stosunku do sejmu i wolnego głosu. Chciałby wyjąć kilka najgorszych żądań, ale nie odważał się jeszcze wyniszczyć je wszystkie. Karwicki proponuje sejm podzielić na trzy izby, złożone z senatorów i posłów, z których każda inne sprawyby załatwiała (jedna z nazwą senatu, materje „status", t. j. kwestje wojny, pokoju, traktatów i t. d., druga, z nazwą izby poselskiej, byłaby właściwą izbą dla projektów ustawodawczych według instrukcyj, które miała zestawiać, trzecia, izba skarbową, załatwiałaby sprawy skarbowe); tylko ważniejsze sprawy—podatki nadzwyczajne, oraz te, co do których w izbie nie doszłoby do zgody, szłyby pod obrady in pleno. Karwicki nie usuwał liberum veto ani nawet jednomyślności. Gdyby in pleno nie doszło do porozumienia, odracza się sprawę na następną sesję. Ale można sejm i zerwać. Jednakże to zerwanie nie w każdym stadium ma zastosowanie, może też nastąpić tylko w określonych warunkach. Nie można zrywać sejmu ani na elekcji marszałka, ani przed elekcją — a przed elekcją odbywać się miały rugi. Nie jest skuteczny protest jednego posła, niepoparty przez wszystkich jego kolegów i nie umotywowany instrukcją. Libe-berum veto musiałoby być najpierw wnoszone w izbie, a potem dopiero na plenum byłoby brane pod rozwagę. Zrywający sejm mógł być pociągnięty do odpowiedzialności na sejmiku. Nadto, utrudniając zerwanie, Karwicki usuwał część jego skutków

przez to, iż wysuwał — pierwszy — zasadę sejmu „gotowego”, t. j., iż mandat posłów nie gaśnie z chwilą skończenia się sejmu, lecz trwa przez czas określony, tak że nawet zaraz po zerwaniu sejm mógłby być znowu zwołany.

Następni pisarze polityczni po Karwickim, uderzający głównie w struny moralizatorskie, nie przyносили jakichś dalej idących projektów. Jan Stanisław **Jabłonowski** w „Skrupule bez skrupułu” (1730) dawał bezwartościową radę, by zrywający sejm ponosił jego koszty, autor anonimowy „Wolności polskiej” (1732 r., może ks. Jan **Lipski**), oświadczał się za większością, przynajmniej tak, by veto nie wszystkich spraw dotykało, uderzał na zrywanie sejmów przed obiorem marszałka; nie poszedł jeszcze poza krytykę konfederacji i sejmów konnych jako remediów i wogóle nierządu sejmowego ks. Stanisław **Konarski** w „Rozprawie ziemianina z sąsiadem” (1733); jeszcze bledsi są Stanisław **Poniatowski** (List ziemianina, 1744), czy Franciszek **Radzewski** (Kwestje polityczne obojętne, 1749) lub Stefan **Garczyński** (Anatomja Rzeczypospolitej, 1751).

Dopiero ex-król Stanisław **Leszczyński** w „Głosie wolnym”, ogłoszonym drukiem w r. 1749 (choć pisanym wcześniej, w latach 1733—1737), idąc w ślady Karwickiego, pod którego pozostawał wpływem, szerszy dawał plan reformy. Sejm miałby trwać sześć miesięcy w roku i dzielić się na cztery (nie trzy, jak u Karwickiego) izby. Porządek chciałby ulepszyć, by nie odstępowano od tematu obrad; po raz pierwszy u niego pojawia się pomysł, by najpierw sejm zajmował się propozycjami idącymi od króla,

potem wnoszonemi przez senatorów i ministrów, na końcu temi, które podadzą posłowie i województwa, i to razem spisaniem przez marszałka poselskiego. Chce znieść tamowanie activitatis, ale nie odważa się uderzyć wprost na wolny głos, który określa jako „przywilej wolności naszej, zaszczyt imienia szlacheckiego”; uważa jedynie, że nie jest dopuszczalne veto przeciwko wszystkim naraz czynnościom, a protest w jednej z izb zawieszałby wniosek (jak u Karwickiego) aż do rozpatrzenia go in pleno, gdzie przy czytaniu przez marszałka artykułów, na które zgodzono się w izbach, wolno przeciw nim oponować ze skutkiem, który jednak nie rozciąga się na inne przyjęte punkty. Właściwie więc Leszczyński nie uznaje liberum veto — ale w pełni utrzymuje zasadę jednomyślności.

Z tych pism zanotować należy jako ważne dla następnej pracy reformatorskiej pomysły: sejmu gotowego Karwickiego, anonimowy ograniczenia veta do pewnych spraw, Leszczyńskiego o porządku wnoszenia projektów. To jednak nie wystarczało, by zburzyć w umysłach szlacheckich potworną koncepcję o wartości wolnego głosu. Tę pracę podjął „sapere ausus” — jak go nazywano — ks. Stanisław **Konarski**. Nie odrazu uderzył z całą siłą. Po kolejnym roku za rokiem wydawał cztery tomy „O skutecznym rad sposobie” (1760 — 1764). W pierwszej części starał się wykazać, że wada leży w samej instytucji jednomyślności, że w żadnym narodzie, najlepszym, niepodobna jej osiągnąć, że paljatywy nic nie pomogą; w drugiej dowodził, że brak tej zasady podstawy prawnej i że zasada większości go-

dzi się z równością, w trzeciej dawał wywód historyczny, iż liberum veto zawsze było szkodliwe dla Polski, i doradzał, jak zapewnić niezależność izb przez krótki termin mandatu posłów, sejmiki relacyjne, ścisłe trzymanie się instrukcji, większość kwalifikowaną $\frac{3}{4}$ (poza wyborami) i t. d.; aż wreszcie w czwartej części, po daniu obrazu urzędzeń w innych państwach Europy, swój rozsunął projekt. A więc sejm składałby się z 200 mniej więcej senatorów a z 600 mniej więcej posłów (po 4 z powiatu), wybieranych na dwa lata. Odraczałby się sam—król nie miałby prawa odraczania. Uchwały w obu izbach zapadałyby wyłącznie większością. Wniosek, przyjęty przez izbę, mógłby być poprawiony w senacie, poczem wracałby do izby; gdyby się ona na poprawki nie zgodziła, to senat mógłby odrzucić projekt, ale tylko większością $\frac{9}{10}$ głosów.

Jeszcze znaleźli się tacy, którzy zwalczali Konarskiego, przede wszystkim Wacław **Rzewuski** raz (Objaśnienie nieszczęśliwych skutków, 1762) i drugi raz (Myśli o niezawodnem utrzymaniu sejmów, 1764) i znów po replice Konarskiego (Myśli na myśli, 1764), powtórnie, bardzo ostro (Myśli o mądrych uwagach, 1764); ale i on już nie bronił liberi veto, potępiał je, ale chciał utrzymania jednomyślności (prócz wyboru marszałka), byle kontradycent przysiągł, że działa w dobrej wierze. Niezgrabnie robił to niemądry Szczepan **Sienicki** (Sposób nowo obmyślany, 1764). Jeszcze nie był przekonany Jędrzej **Załuski**, znowu paljatywy proponujący, nawet na większość $\frac{2}{3}$ głosów patrzący niechętnie (Projekt a proiiciendo, 1764), podobnie myślał Jan **Jabłonow-**

ski (Projekt do utrzymania obrad sejmowych) i — później — **Kazimierz Granowski** (Projekt do ustanowienia rządu). Za prawem protestu posłów województwa odezwał się jeszcze **Michał Wielhorski**. (O przywróceniu dawnego rządu). Konarskiego wspierał osiadły w Polsce **Pyrrhis de Varille**, krytykujący liberum veto (*Compendium* 1761), ale potem przecież (*Lettres*, pisane 1764) oświadczył się za wolnym głosem, z tem, że je ograniczał do $\frac{1}{6}$ posłów, ale nie dopuszczał do zrywania sejmu; toż niezupełnie zgodnie za Konarskim szedł **Kazimierz Wołłowicz**. Co więcej — nawet Konarski sam, by ratować zasadę, godził się na kompromisy (Projekt do konstytucji), by senat mógł formalny wyrok, wydany co do słuszności veta przez izbę, skasować większością $\frac{4}{5}$ głosów — a nawet, by z pod zasady większości wyjąć sankcję wojska ponad pewną normę, wypowiedzenia wojny, wnioski na korzyść dworu lub dynastji, propozycje szkodliwe dla religji lub kościoła. Z późniejszych pisarzy zwolennik idei Konarskiego, biskup **Adam Krasieński**, przecież przystawał (1773) na utrzymanie jednomyślności co do praw kardynalnych: t. j. wyboru króla katolika, wypowiedzenia wojny zaczepnej, wolności i niepodległości, oderwania prowincji od państwa. Z wielką mocą za to zwalczał głos wolny **Józef Wybicki** (*Myśli polityczne* 1775).

Pisarze obcy, którzy tak często wówczas zabierali głos w sprawach polskich, dziwna, że nie szli tak silnie. **Rousseau** (*Considérations* 1771, druk. 1781) potępił liberum veto, ale jednomyślności nie odrzucał bezwzględnie; godziłby się zachować je przy

kwestjach zasadniczych, nawet na nagradzanie tego, który go na dobre użyje. Jeszcze mniej stanowczy był ksiądz **Mably** (*Du gouvernement* 1770 — 1771, druk. 1781), ze względu na niedorozwój polityczny Polski dopuszczał protest przeciw jednej materji, bez obalenia więc uchwał już powziętych, bez tamowania lub zrywania sejmów, o ile sprzeciwia się wszyscy posłowie województwa. Tylko Mercier de **la Rivière** (*Mémoire* 1772), sztuczny przepisując dla głosowań sposób, przecież ostatecznie usuwał zgola jednomyślność.

Ale ostatecznie Konarski zwyciężył. Od czasu ogłoszenia jego książki już veta nie wykonano na żadnym sejmie. Potrafił dotrzeć do umysłów szlacheckich, zwalczyć przesad o szkodliwości jego usunięcia. Nie pozostały bez wpływu i inne jego pomysły. Ale nie utrzymała się idea konkludowania prostą większością.

Przyszły reformy w praktyce — z ostatniego bezkrólewia i pierwszego okresu rządów Stanisława Augusta, choć połowiczne, pod wpływem już tych kierunków. Na dalszą, ostatnią, wielką reformę sejmku czteroletniego słabiej oddziaływały te poglądy i spory o nie — z wyjątkiem może dzieł Konarskiego i Wybickiego. Na nowo rozkwitła dużo żywsza, niż z tamtego okresu, literatura polityczna. I sejmem ona zająć się miała. Ale nie ta sprawa stanowiła przedmiot zainteresowań; było ono częścią tylko planów, całość przebudowy państwa mających na oku. Podając rady, ci pisarze pod jednym względem odbiegli od Konarskiego. Gdy on bezwzględny był zwolennikiem prostej większości głosów, wysuwali

oni pomysły większości kwalifikowanej. Tak **Kołątaj** w Listach Anonima (1788 — 9) większość prostą przepisać chciał dla materij „najwyższego dozoru i rozkazu“, kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ dla ustawodawstwa w zakresie prawa cywilnego, i to jeśli większość (prosta) instrukcyj dozwoli na traktowanie tego przedmiotu w sejmie, dla praw kardynalnych uznawał jednomyślność, tak, że mówić na sejmie możnaby o ich zmianie za zgodą wszystkich instrukcyj, a wreszcie niezmiennosc dla praw naturalnych, w „Prawie politycznym“ (1790) o większości rządowej mówi, że „bez pewnych hamulców w konstytucji rządowej niczem nie jest, tylko przemocą większej liczby nad mniejszą“; proponował dla ustaw z zakresu prawa cywilnego prostą większość, kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ co do podatków, aż $\frac{3}{4}$ w materjach państwowych i tych, które dotyczą któregośkolwiek stanu, jednomyślność instrukcyj i całej układającej je szlachty co do praw kardynalnych, niezmiennosc dla praw naturalnych. Sejm miałby obradować od października do marca, w rozłączonych izbach, z wyjątkiem otwarcia i zamknięcia, składać się zaś z dwu izb, poselskiej, złożonej z senatorów (po 2 z województwa) i posłów szlachty (po 4 z województwa, wybieranych na lat 6) oraz z izby miejskiej, składającej się z posłów z miast (po 3 z województwa). Tylko pierwsza izba miałaby prawo nobilitacji, stawiania kandydatów do komisij wojskowych i interesów zagranicznych, wyboru ministrów, posłów zagranicę wysyłanych, zawierania traktatów i przymierzy. Zresztą obie izby stałyby na równi, schodząc się na początku i na końcu. Dalej szedł **Staszic**, potępiający nie-

słychanie zresztą ostro wolne nie pozwalałam. Zalecał w „Uwagach nad życiem Jana Zamojskiego” (1788), przyjęcie tajnego głosowania i większości $\frac{2}{3}$ głosów województw, przyczem województwa różną ilość głosów miałyby sobie przyznana, od 1 do 3 kresek, zależnie od sumy płaconych podatków. Posłowie mieliby być wybierani na 2 lata. W „Przestrodze” (1790) zmianę praw fundamentalnych chciał uzależnić od zgody $\frac{2}{3}$, a nawet $\frac{3}{4}$ instrukcyj, zresztą godząc się na zwykłą większość głosów. Ale znowu taki Stanisław **Potocki** (Myśli, 1790) chciałby jednomyślności dla materyj państwowych i dla zawiązania sejmu w konfederację, większości dla spraw skarbowych. Przeciwnik reformy, Seweryn **Rzewuski**, godził się znów (Punkta do formy rządu; Protestacja 1790) na większość instrukcyj, jednomyślność ograniczyłby tylko do redukcji wojska.

II. REFORMY PRZED ROKIEM 1791.

Zrozumienie, że ustrój sejmu polskiego wymaga gruntownej reformy, tylko powoli przenikało do szerokiej szlacheckiej masy, zaślepionej w mirażu wolności, w obawie absolutyzmu. Rozumiały potrzebę reform tylko najwybitniejsze umysły. Projekt partji Leszczyńskiego (1734), jak i późniejszy (1752), najwybitniejsze z epoki Augusta III, rozbiły się bardzo szybko. A przytem przyszła inna przeszkoda. Słaba Polska wygodną była sąsiadom. To też od końca wieku XVII coraz to nowe zawierali ci sąsiedzi układy, w których sobie gwarantowali wzajemną pomoc, że do reform w Polsce — zwłaszcza co do sejmowania i liberum veto — nie dopuszczą. Zawarły szereg takich układów Rosja i Prusy, najnienawistniej patrzące na wszelkie zakusy jakiegoś polepszenia warunków bytu Polski, jej wzmocnienia; ale zawierały takie układy na niekorzyść Polski także i Austria i Szwecja.

Stąd to ci, najświatlejsi w narodzie, którzy zrozumieli niezbędność reformy, musieli liczyć się z tem, by przez zbyt radykalne pomysły nie popsuć sprawy w oczach szlachty, by przez to nie wywołać też scysyj z sąsiadami, którzy mogli kres położyć ist-

nieniu Rzeczypospolitej, byle nie dopuścić do jej naprawy.

Tem się tłumaczą pierwsze reformy, rozpoczynające się za ostatniego bezkrólewia (1764) i Stanisława Augusta. Są one wynikiem dążeń jednego stronnictwa tylko, które narzucało je, korzystając ze swej przewagi chwilowej, a nie rezultatem odruchu ogółu szlachty. Są też połowiczne ze względu na opinię szlachty, jak i na to, że na dalsze reformy nie pozwalali sąsiedzi, specjalnie Rosja, z którą musieli się liczyć Czartoryscy, o nią się w swej polityce opierający. Dopiero dalszy rozwój wypadków — działalność publicystyki sejmu czteroletniego, wytworzenie na sejmikach i w sejmie nastroju reformistycznego, chwilowo lepsza konjunktura polityczna, umożliwiły w każdym razie już radykalną reorganizację sejmu w ustawie rządowej z 3 maja 1791 r.

1. Reformy z lat 1764 i 1766. Konwokacja z r. 1764 przyniosła pierwsze uchwały, dotyczące ustroju sejmu: nowy dla niego przepisała porządek, który zresztą opierał się o dawniejszy, zwyczajowo wyrobiony, w niektórych ledwie punktach od niego odbiegał. Ale już to ustalenie porządku w sposób ustawodawczy było rzeczą korzystną; na więcej nie pozwoliły Prusy i Rosja. Przepisywała więc konfederacja z r. 1764, iż obiór marszałka ma się dokonać zaraz na pierwszym posiedzeniu izby poselskiej, bez dawania głosów — czyli bez dyskusji, jak się to dziś mówi, a to w nieobecności arbitrów; udział mieli brać w głosowaniu posłowie, przeciw którym wniesiono manifesty, ale usunięci byli ci, na których już ciążyły kondemnaty. Po wyborze marszałka zaraz

miały iść rugi, również bez obecności arbitrów i bez dawania głosów w jakiegokolwiek innej sprawie, tak by skończyły się najdalej trzeciego dnia. Porządek dążył więc do tego, by jak najszybciej doprowadzić do ukonstytuowania się izby poselskiej, zamknąć formalności w pierwsze trzy dni, nie dopuścić do tak szkodliwego przeciągania załatwiania tych wstępnych kwestyj. Następnie — oczywiście w połączonych izbach — szło powitanie króla, wota senatorów, które pozostawiono bez zmiany, wreszcie — ze względu na wówczas utworzoną nową władzę centralną — słuchanie rachunków komisji skarbowej wraz z determinacją spraw, które się ich tyczyły. Porządek nie wspominał o innych punktach obrad tego stadjum, które widać pozostawił bez zmiany.

Obok przepisów co do wyboru marszałka i rugów najważniejsze nowości w porządku tyczyły się ładu w obradach izby poselskiej po jej rozłączeniu z senatem. Zaraz po niem miano wyznaczać deputacje do spisywania konstytucyj i t. d.; obrady dalsze miały być ujęte w pewne karby w taki sposób, iż najprzód izba powinna była zająć się materjami, podanemi do tronu w uniwersałach na sejmikach, a dopiero na końcu tak zwanemi „privata“ województw, ziem i poszczególnych osób. Propozycje przedstawiać miał marszałek i deputacja do spisywania konstytucyj. Porządek zakazywał przechodzenia do innej materji, dopóki by nie była wyczerpana ta, którą się zaczęto zajmować. Zakazano też zaprzysięgania instrukcyj przez posłów, zwłaszcza nakazów, że będą się domagać naprzód załatwienia pewnych punktów.

Bardzo ważnym był przepis, gdzieindziej pomieszczony w konstytucjach, iż w kwestjach, tyczących się komisji skarbu, decyduje większość głosów. Była to próba usunięcia jednomyślności w kwestjach skarbowych.

Bezwątpienia korzystne to były zmiany, ale jeszcze nie istotne; widać i w konstytucjach następnych sejmów pewien ład, podział na materje skarbowe, wojskowe i t. d. Ale fał wymowy nie umiano powściągnąć, nie zwiększono władzy marszałka.

Na sejmie konwokacyjnym z r. 1764 drobny poprawiono szczegół: zniesiono zakaz obradowania przy świecach. W r. 1766 dodano, iż projekty do ustaw mają być rozdawane posłom — w druku — na dwa dni przed wzięciem ich pod obrady.

Na tym sejmie jednak obalono — pod wpływem Rosji i zacierzewanego opozycji sejmowej — jedną korzyść: „wyjaśniono” przyjętą na konwokacji zasadę, że sprawy komisji skarbowej mają się decydować większością głosów, w taki sposób, iż nie tyczy się to sprawy nałożenia nowych lub zwiększenia istniejących już podatków; tak zasadę większości głosów w materjach skarbowych ograniczono jedynie do kwestyj podrzędnych.

2. R e f o r m a z r. 1768. Dużo dalej poszedł w reformie sejm t. zw. repninowski. Wydał on obszerny porządek sejmowania, o wiele szczegółowszy od porządku z r. 1764. Stądja obrad tak idą według tego porządku po sobie.

Przed sejmem na dzień lub dwa należało składać obiekcje, t. j. zarzuty przeciw wyborom posłów, a to do rąk starego marszałka. On zagaja obrady

i odrazu zarządza rugi (więc przed wyborem marszałka); decyduje się o ważności mandatów większością głosów. Po rugach idzie wybór marszałka, bez dawania głosów, chyba co do objekcyj przeciw marszałkowi; dokonywa się go większością głosów; utrzymano i alternatywę co do wyboru i przysięgę marszałka oraz przepis z r. 1764, że mają te stadja wstępne trwać najwyżej 3 dni. Marszałek wyznacza sekretarza sejmowego, po sześciu posłów z prowincyj do sądów sejmowych (które wówczas zreformowano) i po czterech do rachunków komisyj skarbowych i wojskowych. Zawiadamia się króla o wyborze marszałka. Kandydatów na wakanse należy podawać na piśmie. Najwyżej ma to trwać dwa dni. Po złączeniu się z senatem następuje: witanie króla, czytanie pactum conventorum, propozycja sejmowa, odczytanie recesu poprzedniego sejmu, uchwał rezydentów (senatus-consulta), nominowanie delegatów z senatu do pisania konstytucyj, do odbierania liczby z rachunków skarbowych, wreszcie relacje posłów w nieobecności arbitrów. Zaraz potem zdają sprawę komisarze do badania liczby komisyj skarbowych i wojskowych i wybiera się — większością głosów — nowe. Porządek zostawia vota senatorów, ale jako idące nie per turnum, lecz zgłaszane ad libitum; widocznie chciano je jako zbędne ograniczyć, ale nie odważono się ich usunąć. Po wotach izby się rozdzielają. Na wstępne czynności przepisywał porządek najwyżej dwa tygodnie. W sejmach extraordinaryjnych oczywiście odpadały niektóre z tych czynności.

Dużo ważniejsze, wogóle najdonioślejsze zmiany, jakie doszły do skutku przed konstytucją trze-

ciego maja, są te, które wówczas przeprowadzono co do obrad w izbach rozłączonych. Porządek postanawiał, że propozycje mają być wręczane marszałkowi, mogą zaś być wnoszone przez kogokolwiek z sejmujących; prawo inicjatywy więc przyznawano nietylko rządowi, i każdemu z posłów, jak to było poprzednio, ale także i senatorom. Wolno je było wnosić dopiero po rozłączeniu się izb. Starano się nieco rozszerzyć władzę marszałka; mógł on w razie, jeśli w propozycji zachodziły defekty (sprzeczności z innemi ustawami), zwrócić na to uwagę, lecz na żądanie proponującego musiał wnieść taki projekt bez zmiany pod obrady.

Co się tyczy tych obrad, to rozdzielono sprawy, któremi się sejm miał zajmować, na trzy kategorie: nie mogące ulegać żadnej zmianie prawa kardynalne, materje status i materje ekonomiczne. Pod obrady miały iść najprzód materje ekonomiczne, później status. Ten podział łączył się z ważną inowacją — częściowego zniesienia jednomyślności i liberi veto. Większość głosów wprowadzono co do materij ekonomicznych — tak w izbie senatorskiej, jak poselskiej; głosowanie miało się w obu izbach odbywać równocześnie i categoriatim, t. j. nad każdą propozycją z osobna, jeśliby ich kilka mieściło się w jednym projekcie, czyli nad poszczególnemi punktami. Zachowano jednak jednomyślność, o ile chodziło o materje status, wyraźnie veto przyznając posłom, gdy o prawie do veta senatorów nie wspomina porządek, choć je też uznawał. Wykonanie prawa veta niweczyło wszystkie zapadłe uchwały w materjach status — ostawały się jednak zapadłe już uchwały w sprawach

ekonomicznych, które więc ogłaszane miały być jako konstytucje.

Ten podział praw i zniesienie zasady jednomyślności i *liberi veto* co do części przynajmniej spraw mogło mieć duże znaczenie. Nie miało go jednak z tego powodu, że do praw kardynalnych i materyj status zaliczono niesłychanie dużo kwestyj, tak że do grupy, decydowanej większością głosów i niepodpadającej pod *liberum veto*, należały tylko drugorzędne. Według traktatu z Rosją z r. 1767 zawartego, który wszedł w konstytucje z r. 1768 i ustalał ten podział spraw, do praw kardynalnych zaliczono: religję katolicką, toż wyznanie dla króla, wolną elekcję, *neminem captivabimus*, unję z Litwą, przywileje Prus, równość szlachty, władzę jej nad chłopem i prawo do piastowania urzędów, *liberum veto* w materyjach status, możność wypowiedzenia królowi posłuszeństwa; do materyj status: powiększenie lub odmiannę podatków i taryf, powiększenie liczby wojska, zawieranie przymierzy i traktatów handlowych, wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju, nadawanie indygenatu i nobilitacje, określanie ligi kursu, waloru oraz redukcję i podwyższanie monety, pomnażanie lub pomniejszanie władzy ministrów, urzędów sądowych, sądów, kreowanie nowych urzędów koronnych i litewskich, wojewódzkich i powiatowych, porządek sejmowania ustalony na tymże sejmie, kwestję posłuszeństwa jurysdykcji (t. j. kompetencję sądów), prerogatywy trybunałów, ważność dekretów, zmianę konstytucji z r. 1717 o *senatus consilia*, nabywanie dóbr przez króla, zwoływanie pospolitego ruszenia i przepisy z tegoż roku o zniesieniu zajazdów.

Końcowem stadjum obrad sejmu niewiele się zajął porządek. Zastrzegał tylko, iż pierwszego dnia szóstego tygodnia, o ile sejmu nie limitowano, zaś na sejmach extraordinaryjnych na dwa dni przed ich zamknięciem, mają się zebrać izby dla stwierdzenia zgodności uchwał, przyczem już więc widocznie na nowo nie miały się rozpoczynać obrady; izby zbierały się razem także w razie zerwania sejmu, gdyż w każdym razie uchwały o materjach ekonomicznych stawały się konstytucjami.

Reforma z r. 1768 nie przyniosła ostatecznie jakiegoś znaczniejszego polepszenia. Nie położono też tamy gadatliwości posłów a uchwalanie projektów categoriatim powodowało nawet w stosunku do poprzedniego ich przyjmowania w całości znaczną przewlekłość obrad.

3. Reformy w praktyce parlamentarnej. Poza temi próbami naprawy sejmowej w drodze ustawodawczego ich normowania szukała praktyka życia jakiejs rady, by usunąć główne zapory prawidłowego funkcjonowania sejmów: jednomyślność i liberum veto oraz przewlekłość obrad. Częściowo temu zdołano zaradzić.

Jak już poprzednio się to działo, użytkowano instytucję konfederacji dla usuwania zasady jednomyślności i liberi veto. Sposób jednak użytkowania konfederacji rozszerzono. Albo sejm — jak to dawniej się zdarzało — zbierał się w czasie, kiedy w kraju zawiązana była konfederacja generalna i z tej racji za skonfederowany był uważany, a więc jako decydujący większością głosów; taki charakter miały sejmy z lat 1764—1768, gdyż konfedera-

cji, w r. 1764 zawiązanej, następnie — i to była pewna nowość — nie rozwiązano aż po kilku latach. Albo też — i to była już zupełna nowość — sam sejm się wiązał w konfederację; w taki sposób skonfederowanemi stały się sejmy z lat 1773—1775, 1776 i 1788—1792. Co do tych ostatnich wypadków, to odróżnić należy jeszcze dwa rodzaje, w jaki przychodziła do skutku ta konfederacja sejmu: albo się konfederował sejm po zebraniu się (1776, 1788—1792), albo też król zawiązywał konfederację przed sejmem w radzie nieustającej i następnie sejm do niej przystępował (1776).

Drugi sposób ułatwiania obrad — to było wybieranie delegacji z mocą stanowienia, tak iż potem tylko odczytywano jej postanowienia na zebraniu sejmu. W taki sposób doszły do skutku sejmy z r. 1768 i 1773/5. Ale środek to był, który właściwie usuwał znaczenie sejmu; użyto go zaś dla narzucenia państwu przy obcej pomocy traktatu z Rosją z r. 1767, zaś w sejmie 1773/5 rozbiorów, przyczem kliki, które opanowały deputacje, nie zaniedbały swoich interesów. Nie było to rzeczą zachęcającą, aby ten system utrwać.

4. Początkowe reformy sejmu czteroletniego. I sejm czteroletni usuwał zawady lepszej pracy przez to, że obradował pod wężem konfederacji, w sejmie zawiązanej w r. 1788. Obie izby pracowały więc jako złączone, konfederacja uchylała jednomyślność, zabezpieczała od liberum veto. Nim podjął on zasadniczą reformę sejmowania w konstytucji 3 maja, przecież pomyślał o ułatwieniu sobie pracy, która ogromnie się wlokła.

Stało się to jednak po przeszło dwurocznych już obradach — w początkach roku 1791, kiedy ostatecznie (5 stycznia) wniesiono do oblaty uchwalone przez sejm „uroczyste zaręczenie porządku izby na teraźniejszym sejmie“. Była to częściowa zmiana regulaminu.

Ważniejsze poprawy nie były zbyt liczne. Póstanowiono, iż w czasie obrad nad jedną materją każdy członek sejmu może głos zabierać tylko dwa razy, t. j. raz ante turnum, w swobodnej dyskusji, drugi raz zaś in turno; chodziło o to, by usunąć wielokrotne zabieranie głosu przez tych samych posłów w tej samej sprawie, co zabierało mnóstwo czasu, a nie przynosiło zwyczajnie nic do rozjaśnienia kwestji. Dodano dla pewności, że bez udzielenia głosu nikomu mówić nie wolno, nawet interlocutorie, ani głosu innemu odstępować. Sesję wolno według zaręczenia solwować — t. j. odraczać na inny dzień — tylko po udecydowaniu projektu lub punktu; ten sam tu cel skrócenia dyskusji, któraby mogła na następnej sesji na nowo rozbijać fale wymowy. Zakazano przerywania obrad nad pewną materją, ażby ją ukończono — środek przeciw bezładności obrad sejmu, tak często skaczących jak konik polny w różnych kierunkach. Niewiele wzmocniono zresztą władzę marszałków przez przepis, iż mają wraz z członkami deputowanych do konstytucji przestrzegać, aby „propozycje z projektów, lub z ich dodatków przez nichże samych czyli przez kogóżkolwiek z sejmujących formowane, directe do rozwiązania kwestji służące, podawane były“. Nie więcej wart był przepis, iż projekt podany do laski

odczytuje się „bez eksplikacji” (t. j. motywowania) i że deputacja konstytucyjna ma w razie wątpliwości starać się skłonić projektodawcę do zmiany, co jednak od jego woli zależy i t. d. Komplet deputacji, dla której liczbę członków podwojono, oznaczono na 5 osób, z czego przynajmniej po jednym miało być z każdej prowincji, co potem miano naśladować w ostatecznem uregulowaniu porządku izby, jak również przepis, iż nad każdą kwestją głosuje się dwukrotnie, najprzód jawnie, później tajnie gółkami. Zastrzeżono, iż projekty mają być podawane w druku na trzy dni przed deliberacją, t. j. obradami; przepisu tego potem nie dotrzymano przy wniesieniu konstytucji 3 maja i stąd zaczepiano legalność jej uchwalenia. Starano się też nieco wprowadzić ładu w sejmie, by w nim nie panował nieład, utrudniający obrady, przez nakazanie siedzenia na swoich miejscach.

Niewielkie to były poprawy. Naprawdę gruntowna reforma miała przyjść dopiero do skutku przez konstytucję 3 maja i w jej rozwinięciu.

III. REFORMA KONSTYTUCJI 3 MAJA 1791.

1. Charakter reformy. Fragmentaryczne naprawy z okresu ostatniego bezkrólewia i pierwszych dziesiątków lat rządów Stanisława Augusta ani nie usunęły zasadniczych wad, które tkwiły w ustroju i funkcjonowaniu sejmku walnego, ani nie przekształciły go nawet częściowo w duchu nowożytnego konstytucyjnego parlamentaryzmu. Był to dalej typowy sejm stanowy, średniowieczny, choć dużo lepiej rozwinięty, niż wszelkie inne stanowe sejmy w Europie, choć dużo silniejsze zajmujący stanowisko w życiu państwa, niż którykolwiek z tych sejmów potrafił zdobyć, poza parlamentem angielskim. Przeważnie te sejmy oddawna zresztą już należały tylko do wspomnień historycznych.

Ale nowożytnie idee już coraz silniej oddziaływały na Polskę. O tyle zaś łatwiej było w Polsce je urzeczywistnić w zakresie ustroju państwa, iż gdy tam na zachodzie trzeba było na tabula rasa, którą wytworzyły rządy absolutne, wypisać pierwsze zgłoszony alfabetu o prawach społeczeństwa do udziału w rządach, o parlamentaryzmie w szczególności, jako formie tego udziału, w Polsce te prawa przetrwały i istniały, przetrwał i istniał sejm, tylko trzeba

było te prawa rozszerzyć ze stanowych na ogólnospołeczne, sejm z reprezentacji szlachty na reprezentację narodu.

Jak cała konstytucja 3 maja 1791 r. jest amalgamatem idei zachodnich, najściślej związanych z instytucjami szczerze polskimi, tak zwłaszcza ten sejm, który stworzony został przez artykuł VI konstytucji, oparty był o te nowe pojęcia, z Zachodu idące ale do wzniesienia murów tej instytucji użyto kamieni, które tworzyły poprzednio czysto polską budowę sejmową, tylko obciosano je o tyle, o ile to było rzeczą konieczną, o ile zgadzało się z całością przebudowywanego gmachu Rzeczypospolitej; cały szereg przeróbek wypłynął z rozważań wyłącznie polskich statystów, z rodzimego zrozumienia wad tego parlamentaryzmu i potrzeby rodzaju reformy.

Konstytucja podała jedynie główne zasady ustroju sejmu; dla wprowadzenia ich w życie trzeba było uzupełnić je przez szczegółowe przepisy, które zawarte zostały w dwóch ustawach, jednej p. t. Sejmy, uchwalonej 12 i 16 maja, a podanej do oblaty w grodzie warszawskim 28 maja, i drugiej p. t. Sejm konstytucyjny, extraordinaryjny, uchwalonej 27 maja 1791 r., a podanej do oblaty o dzień później, razem z poprzednią.

2. Rodzaje i skład sejmu. Trzy rodzaje sejmów odróżniono w konstytucji majowej i obu ustawach: 1) sejm ordynaryjny czyli prawodawczy, który miał się zbierać co dwa lata 1 października, choćby go nawet król nie zwołał, w Warszawie a co trzeci raz w Grodnie, na dni 70 z możliwością przedłużenia go dwukrotnie, po dni 15 za ka-

żdym razem; 2) gotowy czyli ekstraordynaryjny według dawnej nazwy, który miał być zwoływany przez króla lub — gdyby ten nie chciał tego uczynić mimo napomnienia marszałka sejmowego, albo nie mógł — przez tegoż marszałka, a to w razie potrzeby prawa narodów, zwłaszcza wojny, wewnętrznego zamieszania, niebezpieczeństwa głodu, śmierci lub niebezpiecznej choroby króla, kolizji między strażą a królem (gdyby żaden minister nie chciał podpisać rezolucji, a król się przy niej upierał), lub wreszcie gdyby która z wielkich komisji obojga narodów uznała większością głosów zarządzenia straży za szkodliwe i domagała się zwołania sejmu; 3) konstytucyjny ekstraordynaryjny, który miał się zbierać co lat 25.

Nowością było wprowadzenie odrębnego sejmu konstytucyjnego, który miał się zajmować tylko rewizją konstytucji; specjalnie miano wybierać do niego posłów a kończyć on się miał na trzy miesiące przed terminem mającego wtedy przyspaść sejmu prawodawczego. Nowością było nadanie prawa zwoływania sejmu także marszałkowi, nawet wbrew woli króla, co łączyło się wogóle z tendencją tej ustawy ograniczenia władzy królewskiej, opartą silnie o cały rozwój polityczny Polski, ale nie obcą i prądom zachodnim, które wpływały bezwątpienia również na pomysł sejmu konstytucyjnego. Nowością było, żadaną przez polskich statystów, że na sejm ekstraordynaryjny nie miano wybierać na nowo posłów, lecz go składali ci, którzy należeli do poprzedniego prawodawczego; stąd nazwa tego sejmu jako gotowego, t. j. nie wymagającego nowych wyborów;

różnił się on od prawodawczego tem, iż miał się zajmować — jak i dawniejsze sejmy ekstraordynaryjne — tą sprawą, dla której został zwołany, więc nie słuchał komisyj wielkich i t. d., a jako gotowy nie potrzebował przeprowadzać wyboru marszałka, ani rugów, z wyjątkiem co do posłów uzupełniających wybranych; ale oznaczono wyraźnie, czego poprzednio nie było, jakie to są sprawy, które potrzebę sejmu gotowego usprawiedliwiają, i zastrzeżono, że uchwały takiego sejmu ważne są tylko do zebrania się następnego, który znieść je może zwykłą większością głosów; ten ostatni przepis logicznie wytłumaczyć się nie da, gdyż przecież taki to sam sejm, z tych samych złożony czynników.

Uległo zmianie ustosunkowanie wzajemne czynników, które poprzednio sejm składały. Kiedy jeszcze w r. 1768 wyraźnie stwierdzono, iż zostawać ma „moc prawodawstwa dla Rzeczypospolitej w trzech stanach, to jest: królewskim, senatorskim i rycerskim“, tak że „tej mocy jeden stan bez drugich dwóch ani dwa bez trzeciego przywłaszczać sobie ani zażywać nie będą mogły“, to konstytucja 3-go maja władzę prawodawczą oddała sejmowi (art. V), który miał się dzielić na dwie izby: senatorską i poselską (art. VI). Z sejmu został więc wyeliminowany król, jako osobny składowy jego czynnik. Brać miał on w nim udział tylko jako jeden z członków senatu, który obradował pod jego „prezydencją“; królowi przyznała konstytucja jeden tylko głos w senacie na równi z innymi senatorami, drugi, jedynie w razie równości głosów, by mógł rozwiązać paritatem, co dość rzadko mogło zachodzić wobec konstrukcji głosowań;

tę wreszcie królowi przyznała prerogatywę, że mógł głos swój albo oddawać osobiście, albo go też nadysłać.

Tak król utracił prawo sankcji. Nie było to zresztą złamaniem linii rozwoju, utrata miała raczej formalne znaczenie, gdy król tego prawa oddawna nie wykonywał, tak że niejako tylko prawnie stwierdzono to, co już wyrobiła praktyka. I przed konstytucją, tak jak po jej uchwaleniu, uchwały sejmu czteroletniego ogłaszane były nie zawsze w imieniu króla, ale nieraz wprost tekst sam bez dawnej stałej formułki, która imię króla podawała jako ogłaszającego ustawę.

Również zgodnem z linią rozwoju było w konstytucji wysunięcie izby poselskiej przed senat, który zszedł w sejmie do drugorzędnej roli. W myśl zasad suwerenności ludu, wziętych z Zachodu, a dostosowanych do ustrojowych właściwości Polski, konstytucja orzekała — w pewnej sprzeczności z innemi postanowieniami — że izba poselska (a nie wraz z senatem) „jako wyobrażenie i skład wszechwładziwa narodowego będzie świątynią prawodawstwa”. Projekty ustaw miały wchodzić wszystkie najpierw do izby poselskiej. Senat pozbawiony został prawa inicjatywy, które pozostało przy królu (rządzie) i izbie poselskiej. Wprawdzie każdy projekt ustawy szedł przed senat także, jednakże i pod tym względem, jak o tem niżej będzie mowa, miał on w stosunku do izby poselskiej stanowisko upośledzone, częściowo — w najważniejszych sprawach — tylko możliwość wstrzymania na pewien czas wejścia w życie projektu, który izba przyjęła. W każdym razie pozostał senat częścią składową sejmu. Usunięcie go na plan drugi zgodne było z tradycją, było również właściwie usank-

cjonowaniem tego, co już praktyka wyrobiła, ale przecież częściowo i dalszem rozwinięciem.

I izba poselska, wysunięta na czoło, zmieniła swój charakter. Jeśli poprzednio była prawnie reprezentantką szlacheckiego tylko stanu, a posłów wiązały instrukcje, konstytucja, idąc za praktyką angielską i Monteskjuszem, nie za Rousseau'em, uznała, że „prawodawstwo sprawowane być nie może przez wszystkich i naród wyręcza się w tej mierze przez reprezentantów czyli posłów swoich dobrowolnie wybranych“, i postanawiała, że „posłowie, na sejmikach obrani, w prawodawstwie i ogólnych narodu potrzebach podług niniejszej konstytucji uważani być mają jako reprezentanci całego narodu, będąc składem ufności powszechnej“. A jakkolwiek zachowano instrukcje, które dla posłów miały być na sejmikach układane, to jednak utraciły one swoją moc wobec przekształcenia sposobu dojścia do skutku uchwał sejmowych.

W porównaniu z temi zasadniczymi zmianami skład sejmu i sposób wyznaczania jego członków uległ mniej znacznym przekształceniom. Nie określała bliżej tych kwestyj sama konstytucja, nie przewidywała widocznie zmian zwłaszcza w izbie poselskiej, gdyż mówiła tylko o posłach sejmików; tymczasem ustawa o „Sejmie“ wprowadziła obok nich do izby poselskiej jeszcze drugą grupę członków: posłów od mieszczaństwa pod nazwą plenipotentów, czyniąc w ten sposób choć w części zadość żądaniom rozszerzenia praw politycznych poza koło szlachty.

Liczbę posłów szlacheckich powiększono nieco, do cyfry 204, z których po $\frac{1}{3}$ przypadało na każdą prowincję: Wielkopolskę, Małopolskę i Litwę. Prze-

prowadzono to w osobnej ustawie o „Rozkładzie województw, ziem i powiatów”; każdemu powiatowi, których utworzono 102, przyznano po 2 posłów, wybieranych większością głosów; przybyło Małopolsce 11, Wielkopolsce 2, Litwie 14 posłów. Plenipotentów jako posłów od mieszczan wprowadzono w ustawie „O wewnętrznem urządzeniu miast” (uchwalonej 24 i 27 czerwca, oblatowanej 30 czerwca 1791 r.) w liczbie 21, t. j. po 7 z każdej prowincji, wybieranych w drodze wyborów pośrednich przez t. zw. zgromadzenia wydziałowe, które składały się z prawyborców, wyznaczanych przez zgromadzenia po poszczególnych miastach. Powiększono wkrótce potem ilość tych plenipotentów do 24. Plenipotenci jednak nie dostali głosu stanowczego, mogli jedynie wnosić dezyderja miast w sejmie. Nie spełniono więc pod tym względem żądań reformatorów, zwłaszcza Staszica i Kołłątaja.

W senacie zostawiono tych, którzy w nim zasiadali poprzednio, więc biskupów, wojewodów, ministrów i kasztelanów; zapowiedziano tylko zmniejszenie liczby senatorów świeckich (bez ministrów, bo tych do senatorów nie liczono) do połowy tej, która przypadała na posłów; miał być zmniejszony senat zdaje się do liczby 132, a po zniesieniu hetmanów polnych do 130 członków. Jednakże nie wszyscy członkowie senatu w głosowaniu mieli brać udział; wyłączeni byli wogóle ci ministrowie, którzy zasiadali w straży praw, jak i senatorowie i ministrowie w sprawach, kiedy szło o ich urzędowanie i działalność w komisjach. Zatrzymano — rzecz dziwna — charakter senatu jako ciała z nominacji króla wychodzącego, pozostawiając w ten sposób królowi część

wpływu na ustawodawstwo — prawda, że wpływu niezbyt silnego, gdy nominacje te były dożywotnie. Przepisy te zresztą nie weszły w życie, gdyż według nich nie zebrał się żaden już sejm, z tym wyjątkiem, iż jeszcze w ciągu roku 1791 wprowadzono do izby poselskiej plenipotentów miast.

3. Zasady ustroju sejmowego. Konstytucja i ustawy uzupełniające jej przepisy, idąc po środkowej linii projektów reformy, nie zawsze w pełni przeprowadzając postulaty, które były wysuwane, przecież pod jednym względem bezwzględnie stanęły na stanowisku gruntownego przekształcenia sejmu — w kwestji najważniejszej: usunięcia głównych wad, t. j.: zasad jednomyślności i liberi veto. Została wprowadzona bezwzględnie większość głosów, ale przeważnie jako większość kwalifikowana. Wobec tego nie były już potrzebne paljatywy, których chwytało się poprzednio; konstytucja zniosła też bezwzględnie „konfederacje wszelkiego gatunku i sejmy konfederackie jako duchowi niniejszej konstytucji przeciwne, rząd obalające, społeczność niszczące”.

Większość głosów rozmaicie określono, przeprowadzając bardzo ciekawe pod tym względem dystrykcje. Wśród ustaw sejmów odróżniono trzy ich rodzaje: 1) prawa fundamentalne, 2) prawa ogólne i 3) uchwały sejmowe, różne dla nich przepisując sposoby głosowań.

Prawa fundamentalne, t. j. przepisy konstytucji, zmienić mógł dopiero sejm ekstraordynaryjny konstytucyjny prostą większością głosów; inne ustawy uchwalały sejmy prawodawcze lub gotowe. Do praw ogólnych zaliczono: prawa cywilne, uchwalane

prostą większością głosów, polityczne i karne, uchwalane większością $\frac{2}{3}$, i wieczyste podatki, uchwalane większością $\frac{3}{4}$; ustawa jednak o „Sejmie” zaliczyła uchwały o wieczystych podatkach do uchwał. Takiej większości głosów trzeba było w izbie do przyjęcia projektu; wtedy projekt przechodził do senatu, który mógł go odrzucić, ale tylko taką większością, jaką go przyjęła izba poselska, inaczej więc uchodził projekt za przyjęty. W razie jeśli senat odrzucił projekt, wracał on do izby poselskiej, gdzie po raz wtóry nad nim głosowano, ale dopiero na następnej sesji sejmuprawodawczego, t. j. więc po upływie dwóch lat; przyjęcie po raz drugi projektu bez zmian przez izbę poselską przepisana większością głosów zmieniało go w ustawę. Tak prawo senatu co do praw ogólnych było tylko prawem zawieszenia wejścia w życie ustawy na lat dwa.

Inaczej przepisywała konstytucja co do projektów, które stawały się ustawami pod nazwą uchwał sejmowych: co do nich głosowano z osobna w obu izbach, ale następnie głosy liczono razem. I co do uchwał więc senat niezbyt silnie mógł zaważyć na szali, gdyż liczba jego członków głosujących wynosiła tylko koło jednej trzeciej głosów w całej izbie; znaczenie jednak głosów senatu o tyle było większe, iż i co do wielu uchwał sejmowych wymagała konstytucja większości kwalifikowanej. Prostą większością decydowano o traktatach i materjach handlowych, zawarciu pokoju, rozporządzaniu wydatkami, t. j. budżecie, poborach doczesnych (nakładanych w czasie wojny), stopniu monety, edukacji (o ile nie

chodziło o fundamentalne jej zasady), policji krajowej, urządzeniu wewnętrznem wojska, polepszeniu urządzenia skarbu, nagrodach i nobilitacjach, oraz dezyderjach województw, ziem, powiatów i miast; większością $\frac{2}{3}$ o traktatach związkowych, zaczepnych, wojnie, zaciąganiu długu i trwałym komplecie wojska; wreszcie — według ustawy o sejmie — większością $\frac{3}{4}$ o wieczystych podatkach.

Głosowanie miało być zawsze podwójne: najprzód przez wota głośnie, potem sekretne, i to drugie rozstrzygało; tylko wota głośnie przepisano dla uchwał o wieczystych podatkach i trwałym komplecie wojska.

Wyliczenie praw przy oznaczeniu większości głosów, potrzebnej dla ich uchwalenia, wskazuje też na kompetencję, jaka sejmowi przypadła w udziale. Miał on więc władzę ustawodawczą w całej pełni; uchwalanie ustaw przychodziło do skutku w drodze praw ogólnych z wyjątkiem ustaw administracyjnych, które zaliczone zostały do ustaw sejmowych. Ale nadto sejmowi zastrzeżono do załatwiania w drodze ustawodawczej — w formie wyłącznie uchwał — także wiele spraw administracyjnego charakteru, od bardzo ważnych, jak wypowiedanie wojny, budżet itd., aż do tak drobnych, jak nagrody i nobilitacje.

Nadto jeszcze do sejmu należały i inne sprawy, które nie podpadały formalnie pod pojęcie ustawodawstwa: wybór dynastji w razie jej wymarcia, męża królowej, gdyby córka wybranego królem Fryderyka Augusta po nim tron objęła, kwitowanie komisyj, pociąganie do odpowiedzialności ministrów.

Ponieważ sejmy gotowe obradowały przez cały czas w izbach połączonych, musiały wszystkie ich postanowienia zapadać w formie dla uchwał sejmowych przepisanej. Osobno uregulowano kwestję głosowań na sejmie konstytucyjnym, a to tak, jak przy uchwalaniu praw ogólnych, z tą różnicą, iż projekt, przyjęty przez izbę poselską, o ile został odrzucony przez senat, natychmiast wracał do izby poselskiej. Wobec przyjęcia zasady prostej większości głosów, izba poselska miała zapewniony decydujący wpływ przy rewizji konstytucji.

4. **Porządek sejmowania.** Ustawa o „Sejmie” przepisała bardzo szczegółowy porządek dla obrad, najszczegółowszy z tych, które wogóle się pojawiły, a przytem niesłychanie ostry, mający zapewnić normalne, i to szybkie jego funkcjonowanie. Warto mu się przyjrzeć bliżej, bo i dziś nawet nie są pozbawione wartości wskazówki te, przepisy, wyrosłe z długoletniej obserwacji praktyki sejmowej i serdecznej chęci usunięcia jej wad.

Dokładnie na dnie podzielono cały tok obrad sejmowych, nie pozwalając na przekraczanie terminów — aż za ciasno skrępowano sejm przez chęć zapewnienia wyników.

Dzień I. Powitanie króla pod starą laską, t. j. laską marszałka poprzedniego sejmiku (choćby nie był posłem) lub najstarszego posła z tej samej prowincji, z której był stary marszałek. Poczem izby się rozdzielały.

Dzień I—III (lub IV). Rugi. Zarzuty wnosić należy na ręce poprzedniego marszałka na trzy dni przed otwarciem sejmiku, czy to przeciw ważności sejmiku, czy ważności mandatu. Zarzuty przeciw se-

natorom wnosić należało do marszałków narodowych (t. j. koronnego lub litewskiego). Ściśle określono sposób wnoszenia zarzutów. Rozstrzygała o ważności izba większością głosnych, potem sekretnych wotów tych, których nie naganiono.

Dzień IV. Wybór marszałka. Widocznie — choć tego nie powiedziano w konstytucji wyraźnie — utrzymano co do marszałków alternatę prowincji. Wyboru dokonywać się ma większością głosów przez podkreślanie nazwiska na karcie, zawierającej nazwiska wszystkich posłów z dotyczącej prowincji. W razie równości rozstrzyga los. O wyborze zawiadamia się króla przez deputację złożoną z czterech posłów z każdej prowincji; król przez deputację z swej strony (po 1 senatorze z każdej prowincji) wzywa izbę poselską do połączenia się z senatem.

Dzień V. Sesje prowincjonalne dla wyboru: 1) deputacji sejmowej, 2) deputacji dla egzaminu straży praw, 3) deputacji dla egzaminu czterech wielkich komisyj: skarbowej, wojskowej, policji i edukacyjnej. Do każdej deputacji wchodzi po trzech posłów i jednym senatorze z prowincji. Utrzymano więc sesje prowincjonalne i z instytucji pozasejmowej utworzono jedną z instytucyj już formalnie sejmowych.

Dzień VI. Złączenie się izb. Mowa marszałka sejmowego. Odpowiedź królewska przez kanclerza. Ucałowanie ręki króla. Poczem „na pamiątkę, iż wszystkie władze egzekucyjne początek i źródło od narodu biorą, że urzędy z woli narodu prawa i rozkazy jego wykonywują, kanclerz od tronu wyrzecz: stany sejmujące Rzeczypospolitej z mocy

prawa wszystkie urzędy exekucyjne w władzy i działaniu swem zawieszają". Formułka ta prawie że dosłownie przepisana została z Rousseau'a. Poczem po przemowie przywracano im władzę: „Stany sejmujące wszystkie magistratury, urzędy egzekucyjne, we władzy i działaniu swem do dalszego Rzeczypospolitej rozporządzenia pod okiem swoim utrzymują". Czyta się pacta conventa. Zniesiono — wreszcie — wotowanie senatorów, pozwalając jednak na piśmie podawać wota do izby poselskiej.

Dzień VII. Wybór sędziów (bardzo dokładnie określony) do sądu sejmowego przez los.

Dzień VIII—XXI. Czytanie uchwał sejmu gotowego, o ile się zbierał, i potwierdzanie ich lub odrzucanie. Czytanie projektów do ustaw — i to w takim porządku: najpierw tych, które — co do praw ogólnych — musiał król przesłać sejmikom, potem innych projektów (więc co do spraw ogólnych), od króla wychodzących, wreszcie projektów (dezyderjów) województw itd. I posłowie mogą podawać swoje projekty. Jest to więc, jakbyśmy dziś powiedzieli, pierwsze czytanie. Dyskusji nad projektami niema żadnej; odrazu są one przekazywane deputacji sejmowej. W ciągu tych 21 dni równocześnie obradują deputacje dla egzaminu straży i komisij obojga narodów.

Dzień XXII—XXXIX. Relacje deputacji do egzaminu straży i komisyj. Sprawozdania przedkłada się w druku. W czasie tych obrad zasiada w sejmie po dwóch członków stanu rycerskiego z poszczególnych komisyj oraz także plenipotenci (posłowie miast), którzy mogą zabierać głos we wszystkich

sprawach, miast się tyczących. Posłowie mogą podawać swoje uwagi co do potrzeb i wad działalności komisji, czyli iż nad relacjami toczy się dyskusja; dlatego to wyznaczono dość znaczną ilość posiedzeń dla tego stadjum. Kończą się obrady kwitowaniem straży i komisyj czyli — jak dziś mówimy — udzielaniem im absolutorjum, albo odesłaniem do sądu sejmowego, czyli pociągnięciem do odpowiedzialności. Następują audjencje posłów polskich zagranicę wysyłanych, a ewentualnie także posłów obcych państw; sprawozdań posłów się nie drukuje. W razie jeśli posłowie polscy mają zdać sprawę z rzeczy, które wymagają tajności, czynią to wobec trzech senatorów lub posłów, wybranych po jednym z prowincji. Wreszcie następuje głosowanie (przez podkreślenie nazwiska w rejestrze), czy którego z ministrów w straży zasiadających nie usunąć, do czego potrzebna większość dwóch trzecich głosów. Poczem izby się rozłączają.

Dzień XL—LXV. Obrady w rozłączonych izbach. Na tych posiedzeniach deputacja sejmowa przedkłada projekty do ustaw. Jej obowiązkiem jest baczyć, by one nie naruszały konstytucji. Przedkłada zaś projekty w pewnym porządku; mianowicie z 26 dni obrad wyznaczonych było ośm dla „materij prawodawczych do praw politycznych, cywilnych, karnych i wieczystych podatków“, 12 dla materij załatwianych przez uchwały sejmowe (w dwóch grupach), 6 dla załatwiania dezyderjów. Jest to więc jakby drugie czytanie według dzisiejszej terminologji. Deputacja daje swoją opinię o projekcie, nie przedsiębiorąc zmian w nim. Po dyskusji nastę-

puje głosowanie, ciekawie skonstruowane. Głosuje się dwukrotnie. Najpierw wybiera się alternatywę, czy ma się od razu zdecydować o przyjęciu lub odrzuceniu projektu, czy też ma się głosować nad tem, by projekt odrzucić lub odesłać do poprawy. W razie przyjęcia pierwszej alternatywy, w drugim głosowaniu projekt albo w całości się przyjmuje albo w całości się odrzuca. W razie zaś przyjęcia drugiej alternatywy głosuje się za drugim razem, czy projekt odrzucić, czy odesłać do poprawy. Izba nie może przeprowadzać żadnych zmian, niema więc dyskusji szczegółowej ani głosowania nad poszczególnymi artykułami. O ile izba projekt odsyła do poprawy do deputacji sejmowej, zaprasza się do niej tych, którzy proponowali jej poprawę. Gdy projekt z deputacji wraca, może być cały albo przyjęty albo odrzucony. To więc jest trzecie czytanie. W deputacji oczywiście także obowiązuje większość głosów; zastrzeżono, że musi przy obradach być komplet przynajmniej 5 jej członków, i to tak, by przynajmniej po jednym pośle było z każdej z trzech prowincyj.

D z i e ń L X V I. Wybór wicemarszałka, dokonywany w taki sposób, jak wybór marszałka.

D z i e ń L X V I I—L X I X. Izby łączą się znowu. Czyta się projekty — więc po raz czwarty, tylko zresztą dla stwierdzenia zgodności tekstu z uchwałami. Niema już żadnego głosowania. Zachowano to sta djum, przejęte z dawnego porządku, ale odjęto mu jego znaczenie, jakie miał, uczyniono formalnością. Konstytucje podpisuje marszałek i członkowie deputacji sejmowej. Marszałek żegna króla. Kanclerz

odpowiada. Król dopuszcza posłów do ucałowania swej ręki.

Dzień LXX. Te Deum w kościele. Następnego dnia oddają konstytucje do oblaty w grodzie.

Dla senatu nie wydano żadnych specjalnych przepisów co do sposobu jego obrad. Zgodnie z ukształtowaniem zasadniczego jego stanowiska mógł on w czasie sesji LX—LXV tylko przyjmować en bloc projekty lub odrzucać.

Równolegle z posiedzeniami izby poselskiej i senatu odbywać się miały w miarę potrzeby sesje prowincjonalne, gromadzące na wspólnych zebraniach senatorów i posłów każdej prowincji. Obrady prowadzić miał najstarszy z porządku senator. Do sesji należało: 1) dokonywanie wyborów, o których była mowa, oraz wyborów członków komisji wielkich, także z pośród plenipotentów, 2) udzielanie urlopów członkom sejmu i 3) ułatwianie dezyderjów prowincjonalnych oraz porozumiewanie się co do decyzji, jakie miano powziąć na sejmie.

5. W a r t o ść r e f o r m y. Teoretyczną przeważnie wartość miała ta reforma, gdy tylko częściowo można ją było wprowadzić w życie w czasie jeszcze trwania sejmu czteroletniego, a później już żaden nie zebrał się, któryby obowiązywały przepisy konstytucji i ustawy o „sejmie”. Praktyka życia zapewne niejedną wykazałaby w tych przepisach wadę. Za mało oznaczono czasu dla omówienia projektów, zbyt skrępowano sejm w możliwości czynienia zmian; tłumaczy się to jednak reakcją przeciw dawniej panującemu przeciąganiu obrad, niezdolności gadulstwu. Jako całość, przepisy konstytucji i ustawy wniosły

nowego ducha w ten stary parlamentaryzm. Przekształciły go w nowożytny, usunęły wszelkie zasadnicze wady; w zewnętrznościach jednak — słusznie zupełnie — nie zrywały z tradycją, na niej się oparły, dostosowując całą formalistykę do tych zmian, które przeprowadzono w jego istocie. Ten dział konstytucji majowej — to jedna z najlepszych jej części, będąca świadectwem rozumu politycznego tych, którzy byli konstytucji twórcami.

IV. USTRÓJ SEJMOWY W KONSTYTUCJACH Z ROKU 1793.

Dla pełności przedstawienia niepodobna pominąć ostatniego urządzenia sejmu polskiego, który przepisał smutnej pamięci sejm grodzieński z r. 1793; jakkolwiek bowiem postanowień tego sejmu nie można uważać za reformę, bo w wielu kierunkach cofał on państwowy ustrój wstecz, daleko w tył poza majową konstytucję, jakkolwiek też jego uchwały nie miały już żadnego praktycznego znaczenia, to jednak i w tych jego konstytucjach są przecież pewne przynajmniej refleksy myśli o polepszeniu ustroju państwa, pewne próby rozwinięcia czy ulepszenia tych form, które istniały poprzednio.

Konstytucje grodzieńskie zawierają o sejmach bardzo szczegółowe przepisy. Obok sejmu elekcyjnego, który się następnie zbiera znowu w tym samym składzie jako „sejm koronacji“, inaczej nieco urządzonego, znają konstytucje podział na sejmy ordynaryjne, odprawiać się mające dwa razy z rzędu w Warszawie, a trzeci raz w Grodnie, jednak tylko co cztery lata w dniu 1 października na 8 tygodni, nawet bez specjalnego zwołania przez króla, i ekstraordynaryjne, zwoływane przez króla za zdaniem Rady Nieusta-

jącej na 2 tygodnie, mające charakter gotowych, t. j., iż ci sami posłowie do nich wchodzili, którzy byli wybrani do poprzedniego sejmku ordynaryjnego. Skład sejmku ulec musiał zmianom ze względu na znaczne zmniejszenie państwa przez drugi rozbiór. Określono skład senatu na 10 biskupów (prymas, po 4 biskupów z Korony i Litwy i metropolita grecko-katolicki), 18 wojewodów i tyluż kasztelanów (po 10 z Korony a po 8 z Litwy) i 8 — wspólnych już Koronie i Litwie — ministrów, zasiadających po wojewodach, t. j. razem na 54 członków; do izby poselskiej miało wchodzić 108 posłów (t. j. po 6 z 18 województw), wybieranych bądź po sześciu przez jeden sejmik wojewódzki, bądź też po dwóch z trzech powiatów, na które się przeważnie dzieliły województwa. Wojewodowie i kasztelanowie stali się tu już tylko członkami senatu, mianowanymi dożywotnio przez króla z kandydatów po dwóch przedstawianych na każde miejsce przez Radę Nieustającą; pozostał więc senatowi charakter dawny, jednakże zerwano te słabe nici, jakie poprzednio jeszcze łączyły z województwami tych senatorów jako ich urzędników. Miasta znowu usunięto od wszelkiego udziału w sejmie.

Ze zdobyczy myśli państwowej polskiej XVIII wieku sejm grodzieński przecież co do sejmów nieco uratował. Jakkolwiek zachowano dawanie instrukcyj posłom, jednakże wyraźnie zastrzeżono, że ich nie miały wiązać, tak że posiadały tylko charakter dyrektywy. Usuniętą pozostała jednomyślność; konstytucje znają tylko głosowanie większością, i to albo większością $\frac{3}{4}$ głosów lub $\frac{2}{3}$, albo prostą. Zachowano jednak coś w rodzaju liberi veto.

Wszystkie prawa podzielono na trzy kategorie, wzorując się co do tego jednak nie na podziale konstytucji majowej, ale nawracając — bardzo ściśle — do koncepcji z r. 1768; odróżniano mianowicie prawa kardynalne, materje status i wszystkie inne.

Do praw kardynalnych zaliczono: charakter i całość państwa, skład i władzę sejmu, władzę nad lennami, religję katolicką jako panującą, zastrzeżenie tego wyznania dla króla, określenie stosunku Korony do Litwy, wolną elekcję króla i prawa jego w pactach conventach opisane, wreszcie prawa szlachty, zwłaszcza: co do piastowania urzędów, zwierzchności nad włościanami, *neminem captivabimus*, wolności wyrażania zdania i nieodbieralności urzędów i łask. Te prawa uznano za niemogące wogóle nigdy ulec zmianie. Zastrzeżono też, iż w czasie, gdyby uchwalono jakieś prawo, któreby naruszało prawa kardynalne, może każdy poseł protestować się — a ma obowiązek uczynić to król; gdyby zaś tego nie uczyniono, ma król zwołać sejm ekstraordynaryjny, a gdyby on tego nie uczynił, ma to zrobić Rada Nieustająca, by na tym sejmie znowu „kardynalne prawo w swe nazad kluby i moc przywrócić”. Ostatnie to echo *liberi veto*; zresztą cała procedura nie dość określona, boć ostatecznie od uchwały sejmu miało zależeć, czy uzna taki protest sejm w tym samym składzie obradujący.

Materje status objęły: porządek sejmowania i sejmikowania oraz czas ich trwania uchwały podatkowe, co do liczby wojska, wypowiedanie wojny, zawieranie wszelkich traktatów, indygenaty, nobilitacje, walor, ligę i kurs monety, kompetencję mini-

strów, kreację urzędów i sądów i prawa litewskie o ważności dekretów. Te sprawy załatwiać sejm miał większością trzech czwartych głosów.

Większość dwóch trzecich przepisano wyjątkowo dla t. zw. dekretów ultimarum instantiarum, więc w sprawach mających sądowy charakter.

Wszystkie wreszcie inne sprawy miał sejm rozstrzygać większością prostą, przyczem w razie równości królowi oddano rozstrzyganie.

Konstytucje już nie przywróciły królowi tego stanowiska, jakie miał przed 3 maja 1791 r.; pozostał on tylko jednym z członków sejmu, pozbawiony był prawa sankcji, a tylko ogłaszał ustawy.

Co do obrad sejmowych, to najważniejszą zmianą było połączenie — z jednym zastrzeżeniem — obu izb razem dla obrad i uchwał, tak że sejm, który miał w Polsce od początku charakter dwuizbowego, z wyjątkiem jeśli był związany konfederacją, stał się teraz jednoizbowym; przewodniczyli mu: marszałek narodowy (dawny wielki) i sejmowy, z których pierwszy senatorom, drugi posłom głosy miał rozdawać. Utrzymały konstytucje osobne sesje prowincjonalne jako instytucję już prawną sejmowania. W bardzo dokładnie przepisany porządek sejmowania widać chęć zapewnienia ładu w obradach przez przepisy co do następstwa poszczególnych ich stadiów, a zwłaszcza szczegółowe co do oznaczenia miejsc w sejmie, głosowań i prowadzenia protokółów, osobnych dla wpisywania w nie laudów województw, zarzutów przeciw senatorom i posłom, i wniosków, osobnych znowu dla uchwał.

Przed otwarciem sejmu posłowie oddają w kancelarji sejmowej lauda (instrukcje) sejmikowe, tam też wnosi się obiekcje przeciw ważności wyborów. Po nabożeństwie obie izby, odprowadziwszy króla, razem się zbierają; czyta się listę senatorów i posłów, poczem izba poselska z osobna pod laską marszałka poprzedniego sejmu lub najstarszego posła prowincji, z której był tamten marszałek, przeprowadza rugi bez dyskusji. Poczem już na stałe łączą się izby. Senat przeprowadza swoje rugi, a następnie izba poselska w wotowaniu sekretnem wybiera kartkami przez podkreślanie nazwiska ze zgłoszonych kandydatów marszałka sejmowego. Te wszystkie czynności mają trwać najwyżej trzy dni.

Po wyborze marszałka całe ministerjum zawiadamia o tem króla i zaprasza go do izby, gdzie marszałek sejmowy przemawia i następuje ucałowanie ręki króla. Czyta się prawa kardynalne, pacta conventa i materje status, z wolnem przymówieniem co do nich sejmujących, potem propozycje od tronu. Rozdaje w druku projekta rządowe, do Rady Nieustającej poprzednio podane i rozesłane na sejmiki.

Następują w dokładnie określonym porządku wybory, lub też wyznaczanie przez króla z senatu, a przez marszałka z izby osób do komisji sejmowych, mających układać konstytucje i egzaminować magistratury, oraz wybory członków magistratur państwowych (Rady Nieustającej, komisji); tylko sędziów do sądu sejmowego wybierać miały sesje prowincjonalne, kierowane przez najstarszego senatora, a wyznaczone przez marszałka sejmowego.

Po wyborach słucha sejm posłów za granicę wysyłanych, jak i obcych, poczem następują właściwe

obradę. Sejm naprzód załatwia projekty rządowe, naprzemian biorąc pod obrady projekty od różnych magistratur wychodzące, z wyjątkiem co do spraw zagranicznych, które miały pierwszeństwo. Potem czyta się projekty przedstawiane od członków sejmu, które się dla ich przygotowania do uchwał odsyła do komisji, a ta je w porozumieniu z wnioskodawcą, posłem czy senatorem, łączy lub rozdziela w miarę potrzeby i formuje propozycję do głosowania. Najdalej do dwóch tygodni mają też komisje dla egzaminowania magistratur podać swoje relacje i przedstawić projekt do kwitu. Głosuje się per turnum jawnie, potem zawsze drugi raz tajnie gałkami.

Na tydzień przed końcem sejmu nie wolno już podawać projektów, na trzy dni przed jego zamknięciem jeszcze raz czyta się wszystkie konstytucje, które, wpisane w księgę, podpisuje nadto król i ministrowie. Mowa marszałka, ucałowanie ręki królewskiej i Te Deum kończą sejm.

ZAMKNIĘCIE.

Różnorodnie budzi uczucia historia rozwoju i działalności sejmu. I chlubą naszą ten sejm — gdy uchwalał unję lubelską lub konstytucję majową — i hańbą, jak oba rozbiorowe i tyle tych, które zniszczyło liberum veto. O tem trzeba jednak ciągle pamiętać, że sejm nie jest jakąś dla siebie odrębną istnością, nie ma jakiegoś własnego życia, że on ze społeczeństwa wychodzi, z jego członków się składa, życiem tego społeczeństwa żyje. Jakie społeczeństwo, taki sejm. Może jednowładca kierować życiem społeczeństwa wbrew jego woli, wbrew niemu powieść go nad przepaść lub zbawić. Nie potrafi tego sejm, który jest tylko społeczeństwa wolą i ustami. Stąd to nie można oceniać sejmu polskiego w oderwaniu od społeczeństwa, jego wzloty i upadki zrozumie tylko ten, kto zna tego społeczeństwa dzieje, jego zmysł państwowy, jego cnoty i wady. Ale też najlepiej można to społeczeństwo poznać właśnie w tem lustrze, jakim jest dla niego sejm. Stąd znaczenie i waga prac nad sejmem, potrzeba poznania jego ustroju i działalności.

Tem silniej zaznacza się to dziś, gdy znowu społeczeństwo polskie samo się rządzi, gdy znowu w ręce sejmu konstytucja z 17 marca 1921 oddała kieru

nek spraw państwowych, i to bezwzględnie, bez zastrzeżeń.

Sejm nasz obecny nietylko ustawodawczą jest instytucją, która prawo ma kuć. On pod swój wpływ według konstytucji poddaje i cały dział zarządu państwa, a konstytucja usunęła prawie zupełnie od wpływu na sejm czynnik drugi, głowę państwa, prezydenta Rzeczypospolitej. Oby losy dawnego sejmu polskiego były dla tego sejmu i dla społeczeństwa nauką, przestrogą, by nie popełniano tych błędów, które zmazały tylekroć karty dawnego sejmu, ale — i otuchą, że państwo może być wielkie, silne, także przy takim ustroju, — prawda, że pod warunkiem zdrowia społeczeństwa, które jest znowu warunkiem zdrowia jego organu kierującego.

LITERATURA.

Historja dawnego sejmu polskiego nie jest jeszcze opracowana w całej rozciągłości; poszczególne działy zato posiadają już dość obfitą literaturę. Tu podaję prawie wyłącznie najnowszą literaturę.

Wiece omówił wyczerpująco Stanisław Zachorowski: *Colloquia w Polsce od wieku XII do XIV*, w dziele: *Studja z historii prawa kościelnego i polskiego*, Kraków 1916; nieco uzupełnień i poprawek podał Oswald Balzer: *Królestwo Polskie 1295 — 1370*, T. I, str. 76 i n., Lwów 1919.

Genezą sejmu zajmuje się Adolf Pawiński: *Sejmiki ziemskie, początek ich i rozwój aż do ustalenia się posłów ziemskich w ustawodawstwie sejmu walnego, 1374 — 1505*, Warszawa 1895, działalnością rady królewskiej i sejmu w epoce średniowiecznej (mniej ustrojem) Antoni Prochaska: *Geneza i rozwój parlamentaryzmu za pierwszych Jagiellonów*, *Rozprawy Wydziału historyczno-filozoficznego Polskiej Akademji Umiejętności* t. 39, Kraków 1900. Udział duchowieństwa w Polsce i miast w tem życiu parlamentarnem omawiają: Alfred Ohanowicz: *Ciężary państwowe duchowieństwa w Polsce* (str. 35 i n.), Lwów 1911, i Stanisław Kutrzeba, *Szos królewski w Polsce*, *Przegląd*

Polski tom 135, Kraków 1900 (i odbitka). W związku z kwestją konfederacji i rozwoju stanowego dotyka tych kwestyj Aleksander Rembowski, Rokosz i konfederacja w dawnym prawie polskim, Warszawa 1893.

Co do sejmu już wyrobionego z epoki 1493 — 1793 istnieją tylko dwie prace, które omawiają w sposób wyczerpujący pewne kwestje z jego historii: Stanisława Kutrzeby: Skład sejmu polskiego 1473 — 1793, Przegląd historyczny, t. 2, Warszawa 1906, Władysława Konopczyńskiego: Liberum veto, Kraków 1918, praca ujmująca kwestję jedno-myślności obrad od początku do końca (w dużej mierze z niej tu korzystałem). Co do charakteru i kompetencji sejmu trochę uwag podanych jest w polemice między Stanisławem Kutrzebą i Oswaldem Balzerem w Kwartalniku historycznym t. 20 i 21. Lwów 1906 i 1907. Pewne kwestje jedynie omawiają: Leon Rymar, Udział Krakowa w sejmach i sejmikach Rzeczypospolitej, Rocznik Krakowski tom 7, Kraków 1905, Bernard Kalicki: O niektórych projektach reformy sejmowej wieku XVII, Przegląd Polski t. VIII, Wiktor Czermak: Próba naprawy Rzeczypospolitej za Jana Kazimierza, Biblioteka Warszawska z r. 1891 t. I., Henryk Sawczyński: Sprawa reformy sejmowania za Jana Kazimierza (1658 — 1661), Kwartalnik historyczny t. 7, Lwów 1893. Wielokrotnie dotyka kwestji sejmu Adolf Pawiński Rządy sejmikowe (Dzieje ziemi Kujawskiej t. I.), Warszawa 1888, częściowo i Rembowski j. w.

O ile chodzi o porządek sejmowania, dotąd jest niezastąpiony Gotfryd Lengnich: Ius publicum regni Poloniae, 2 tomy, Gdańsk 1742 — 1746 (po polsku: Prawo pospolite Królestwa Polskiego, Kraków 1761, przedruk w Krakowie 1836).

Ustrój sejmu według Konstytucji 3 maja 1791 r. przedstawia Stanisław Starzyński: Konstytucja 3 maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich, Lwów 1892, ustrój sejmu według konstytucyj grodzieńskich Stanisław Cheliński, Organizacja państwa polskiego według ustaw sejmu grodzieńskiego z r. 1793, Themis polska t. 8, Warszawa 1918.

SPIS ROZDZIAŁÓW.

	Str.
Przedmowa	
Wstęp	1
CZĘŚĆ I. GENEZA SEJMU WALNEGO	7
1. Wiece	11
2. Rada Królewska	20
3. Wciąganie społeczeństwa w życie państwowe	29
1) Udział w aktach międzynarodowych. — 2) Elekcje. —	
3) Zjazdy i konfederacje. — 4) Wiece i sejmiki.	
4. Geneza izby poselskiej	44
1) Przywileje i prawa podmiotowe stanów. —	
2) Szlachta. — Duchowieństwo. — 4) Miasta. — 5) Za-	
kres działania.	
CZĘŚĆ II. SEJM WALNY	69
1. Skład sejmu	73
1) Senat. — 2) Izba poselska.	
2. Porządek obrad sejmowych	83
1) Zebranie się sejmu i pierwsze jego stadj. —	
2) Obrady w izbach połączonych. — 3) Zakończe-	
nie sejmu.	
3. Kompetencja	99
1) Rodzaje uchwał sejmowych. — 2) Konstytucja	
Nihil Novi i dalszy rozwój. — 3) Ustawodawstwo. —	
4) Inne zadania.	

4. Instrukcje, jednomyślność i liberum veto 110
 1) Stanowisko prawne posłów. — 2) Jednomyślność. — 3) Liberum veto.
5. Charakterystyka sejmu polskiego 127
 1) Dwuizbowość. — 2) Izba posłów. — 3) Dualizm. — 4) Wartość.

CZĘŚĆ III. REFORMY Z DRUGIEJ POŁOWY XVIII WIEKU 143

1. Krytyki i projekty 145
 1) Krytyki i projekty z przed XVIII wieku. — 2) Krytyki i projekty w XVIII stuleciu.
2. Reformy przed r. 1791 160
 1) Reformy z lat 1764 i 1766. — 2) Reforma z r. 1768. — 3) Reformy w praktyce parlamentarnej. — 4) Początkowe reformy sejmu czteroletniego.
3. Reforma Konstytucji 3 maja 1791 r. . . . 171
 1) Charakter reformy. — 2) Rodzaje i skład sejmu. — 3) Zasady ustroju sejmowego. — 4) Porządek sejmowania. — 5) Wartość reformy.
4. Ustrój sejmowy w konstytucjach z r. 1793 . 188

Zamknięcie 194

Literatura 196