



1924. 7  
118  
JÓZEF SIEMLEŃSKI

S E J M  
JEDNOIZBOWY  
I DWUIZBOWY



SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI  
M. SZCZEPKOWSKIEGO  
WARSZAWA, ALEJA JERUZOLIMSKA 53.

1919

A-14317

**Biblioteka  
U.M.C.S.  
w Lublinie**

*TECZNIĄ  
WŁ. ŁAZARSKIEGO  
W WARSZAWIE.*



1000171551

*Prawo 4a*

*K.330/54/16*

## *I. Sejmy jednoizbowe i dwuizbowe.*

Sejm jest politycznem przedstawicielstwem ludności państwa, to znaczy bierze udział we władzy państwowej a jego uchwały mają takie znaczenie, jakby je powziął ogół obywateli. W szczególności mają to znaczenie dla ministrów, których powołuje naczelnik państwa (prezydent, król czy cesarz), a którzy zarządzają każdy innym działem spraw państwowych, a razem stanowią rząd, kierujący całą polityką państwa.

Rząd musi poddawać pod rozagę sejmowi wszystkie ważniejsze sprawy państwowe, a zwłaszcza nowo zamierzone prawa, a oprócz tego sejm może też sam początkować nowe prawa, zwracać się do rządu z wezwaniami, aby uczynił to lub owo, a wreszcie omawiać

wszelkie sprawy państwowe choćby w ten sposób, że jakaś grupa posłów czy senatorów zapytuje, co rząd zamierza w tej lub owej sprawie uczynić.

Sejm może się składać z jednej albo z dwóch izb. Sejm jednoizbowy, jest to przedstawicielstwo, stanowiące jedno zgromadzenie, obradujące społem i—co za tem idzie—wypowiadające swoją wolę przez łączne uchwały całego swego grona. Zatem w każdej sprawie sejm jednoizbowy pobiera jedną uchwałę, która ma wartość wypowiedzenia woli ogółu obywateli.

Natomiast jeżeli sejm jest dwuizbowy, to zbierają się dwa koła, każde inaczej powołane, obradujące oddzielnie i pobierające osobne uchwały. To co jedno koło oświadczy, nie ma wtedy odrazu takiej wartości, jakby je ogół obywateli wypowiedział, ale żeby wolę tego ogółu wyrozumieć, czeka się jeszcze na oświadczenie drugiego koła. Jeżeli uchwały obu kół czyli tak zwanych izb sejmowych są zgodne — mają taką wartość jakby je ogół obywateli powziął. Jeżeli są niezgodne — w rozmaitych państwach rozmaicie się po-

stępuje,• żeby ustalić, czego chcą obywatele czyli naród w znaczeniu politycznym. Niżej powiemy, jak się to odbywa.

2. *Nazwy izb sejmowych: „wyższa“ i „niższa“.*

Rzeczy nowe najczęściej mają takie nazwy, które jakby mówiły, co to jest i jakie ma przeznaczenie. Każdy rozumie, dlaczego tak a nie inaczej nazywa się przedmiot taki jak „samochód“ albo taki urząd jak „sąd handlowy“.

Ale inaczej bywa nieraz z przedmiotami i urządzeniami, których początek sięga daleko w przeszłość. Toć dzisiejszy wykonawca wyroków sądowych nazywa się „komornik“ dlatego, że kiedyś niegdyś za piastowskich czasów roznosili pozwy ludzie książęcy zwani komornikami — od „komory“ książęcej.

Jeżeli rzecz się zmienia z czasem, a nazywa się wciąż po dawnemu, to po paru setkach lat bywa że nazwa całkiem inaczej brzmi, niżby już powinna, bo mówi o tem co było, a nie o tem co jest.

Tak właśnie jest z nazwami izb sejmo-

wych. Jedna zwie się zwykle izbą poselską, druga ma rozmaite nazwy w rozmaitych państwach—a kiedy się mówi o jednej i o drugiej w ogólności, nazywa się izbę poselską, izbą niższą, a tę drugą — izbą wyższą.

Pochodzi to stąd, że pierwotnie panujący rządili samowładnie, conajwyżej radząc się niektórych osób ze swego otoczenia. Z czasem znaczniejsi ludzie wymogli na panujących, że nie rozstrzygali ważniejszych spraw nie zasięgnąwszy ich rady. Wytworzyły się w ten sposób Rady państwowe i ustaliło się, kto do nich musiał być wzywany zpośród dygnitarzy oraz członków rodów znaczniejszych. Ci ludzie, acz przez nikogo nie wybierani, ale albo z urodzenia mający prawo zasiadać w radzie, albo powołani przez króla na odpowiedni urząd, przemawiają tam przecież w imieniu społeczeństwa — bo oni jedni w tych czasach umieją się rozeznac w sprawach państwowych, a ogół ulega ich wpływowi.

Później dopiero przestają rady dygnitarские wystarczać. Aby móc rządzić, a zwłaszcza aby móc siłę większą wydobyć z ludności, naprzykład na wojnę—trzeba żeby za-

miary królewskie pochwalali nietylko Panowie Rada, ale i szersze koła — więc conajmniej szlachta-ziemianie albo szlachta i oświecone miészczañstwo — tu i ówdzie i wolni chłopi uzyskują ten głos.

Wkrótce ustala się sposób porozumiewania się panującego z temi stanami — a mianowicie wybierają one swoich przedstawicieli czyli posłów i wysyłają tam, dokąd ich król wezwał.

Zaś król wzywał na to miejsce równocześnie członków swojej rady. Pierwotnie wszystkie sprawy najprzód z tą radą omawiał, a do posłów od średnich stanów zwracał się dopiero potem, i to tylko o zgodę na ciężary, których potrzebę uznali panowie. W ten sposób tworzą się przy królu dwa koła obradujące — jedno to, które powstało dawniej i złożone było z osób najznacniejszych w państwie—drugie złożone z posłów nie od ogółu wprawdzie, ale zawszeć od stanów tak szerokich, że nie mogły się zjeżdżać w całym składzie osób, jeno musiały wybierać posłów po paru od całych okręgów. Koło możnawładców, które dawniej powstało, zwie się



izbą wyższą, albo pierwszą, zaś koło posłów izbą niższą albo drugą.

Nie idzie za tem, by już w bardzo dawnych czasach te nazwy nie zatraciły właściwego znaczenia. Weźmy choćby Polskę. Rady książęce istniejące od XIII-go wieku w każdej dzielnicy, dopóki potomkowie Bolesława Krzywoustego rządzili każdy osobno, rady koronne powstałe po zjednoczeniu państwa przez Łokietka — i jedne i drugie złożone z przedniejszych dygnitarzy duchownych i świeckich — to były aż do końca wieku XIV jedyne zgromadzenia, biorące udział we władzy.

W XV wieku królowie zwracają się już i do szlachty pospolitej, wzywają ją na zjazdy, i pytają o zgodę na nowe ciężary. Powstaje izba poselska — niewątpliwie niższa w zestawieniu z izbą senatorską.

Ale oto już w początkach XVI wieku król zmuszony jest przyrzec, że żadnej nowej a ważnej sprawy nie rozstrzygnie nietylko bez senatorów ale i bez posłów, zaś pod koniec XVI wieku już izba poselska stanowczo dużo więcej znaczy niż senatorska — i tak już będzie do końca istnienia pierwszej Rzeczy-

pospolitej Polskiej. Senat — jako zgromadzenie biskupów, wojewodów itd. — miał pewną powagę i król się z nim liczył, ale przecież obrady sejmu, to przede wszystkim obrady poselskie: co tam zgodnie postanowią, na to król z senatem zgadzają się zawsze — czego tam nie zechcą, tego król z senatem w żaden sposób nie przeprowadzi.

Podobnie rzecz się ma i w Anglii, w kraju gdzie parlamentaryzm czyli ustrój sejmowy najwcześniej powstał i podobnie jak w Polsce bez przerwy znaczenie swoje utrzymał — nawet wtedy, kiedy w innych krajach monarchowie zaczęli rządzić zupełnie samowładnie.

Tam również najprzód powstała rada królewska złożona z osób najznakomitszych w państwie, a później dopiero zaczęto zwoływać parlament, złożony z izby lordów, t. j. z dawnej rady królewskiej i z tak zwanej izby gmin. Pierwsi — to dygnitarze, mający prawo udziału w parlamencie każdy z osoby swojej, drudzy — to przedstawiciele okręgów, wybierani przez szlachtę mniej znaczną i przez miasta. Z czasem prawo wyborcze do izby gmin zostało tak rozszerzone i zrównane, że

dzisiejsze wybory do izby gmin należy nazywać równemi i powszechnemi.

Zarazem i znaczenie izby gmin wzrastało coraz bardziej, tak że dzisiaj w sprawach większego znaczenia politycznego izba lordów nie może obalić uchwały izby gmin, a w znacznej części spraw (ustawy finansowe) nie może nawet odwlec ogłoszenia jej uchwał za prawo aż do powtórnego rozważenia.

Mimo to izbę lordów nazywa się po dawnemu wyższą izbą parlamentu angielskiego, a izbę gmin — niższą.

W znacznej większości innych państw izby wyższe mają mniejsze prawa niż izby niższe, a wszędzie mają mniejsze znaczenie polityczne, mniejszy wpływ rzeczywisty na kierunek spraw państwowych.

Trzeba tedy pamiętać, że w ogólności to koło, które kiedyś dostało prawdziwą nazwę izby wyższej, albo pierwszej, bo wcześniej powstało i było potężniejsze, dzisiaj ma znaczenie drugorzędne, niższe; natomiast to koło, które nosi dawną nazwę izby drugiej albo niższej i niegdyś rzeczywiście było przedstawicielstwem warstw stosunkowo niższych oraz

mniej znaczyło—dzisiaj jest w państwie czynnikiem najbardziej potężnym.

Z dwóch nazw—izby pierwszej albo izby niższej ta ostatnia częściej jest używana zapewne dlatego nawet, że ważniejsze ustawy idą dzisiaj najprzód do izby poselskiej, a dopiero jeżeli ta je uchwali, to przechodzą jakby wyżej, do drugiej izby, a potem do naczelnika państwa. Wiadomo jednak, że pierwszeństwo w rozpatrywaniu ustaw jest ważnym przywilejem.

To też jeżeli dzisiaj kto mówi, że potrzebna jest izba wyższa, to nie znaczy, żeby chciał postawić nad izbą poselską jakąś wyższą, większą władzę, coś coby nad nią przewodziło; przeciwnie, znaczy to że chce utworzyć taką drugą izbę sejmową, jak te co się gdzieindziej nazywają wyższymi od pradawnych czasów, ale też od bardzo dawnych mniej mają władzy niż izba poselska.

### *3. Izba niższa jaka bywa.*

Izba niższa jest w państwach nowoczesnych mniej więcej jednakowa, a mianowicie

wybierana jest przez ogół obywateli. Do niedawna bywały jeszcze znaczniejsze różnice, bowiem w wielu państwach wymagano od wyborców t. zw. cenzusu majątkowego lub umysłowego, t. j. nie dawano głosu tym, którzy nie odpowiadali pewnym warunkom—nie posiadali żadnego majątku lub dochodów pewnej wysokości, nie mieli elementarnego wykształcenia i t. d.

Obecnie rzeczy ku temu idą, że wybory powszechne można uważać za zasadę uznaną przez cały świat. Najważniejsza różnica, jaka dotychczas zachodzi pomiędzy rozmaitemi państwami i zapewne jeszcze czas jakiś zachodzić będzie—to prawo głosowania kobiet, które tylko w niektórych państwach wprowadzono. Dalej idą różnice mniej znaczne.

Więc rozmaicie się określa wiek, w którym człowiek jest uznany za dojrzałego pod względem politycznym: w jednych krajach jednako z dojrzałością cywilną, w innych wymaga się starszego wieku do spraw politycznych czyli dotyczących ogółu, niż w sprawach cywilnych, dotyczących tylko własnej osoby. Wymaga się tedy dla wyborcy już to 21 lat już

to 24-ch, 25-iu albo 30-tu. Podobnież co do wybieralności. Rozmaicie określa się też warunek zamieszkania: albo głos ma każdy obywatel, byle przebywał w państwie w dniu rozpisania wyborów, albo wymaga się, aby był stale zamieszkały przez pewien czas w obrębie tej samej gminy—a to np. pół roku, rok.

Poza tem niedopuszczane są do głosu osoby, które popelniły czyny hańbiące i w sądzie im to udowodniono, dalej ludzie chorzy na umyśle, włóczęgi, żebracy (żeby nie głosowali za wsparcie) i t. p.

Wreszcie głosowanie w państwach nowoczesnych wszędzie jest bezpośrednio oraz tajne. Prawie wszędzie jest też równe, a jeżeli są różnice pomiędzy obywatelami, to nie bardzo wielkie i, co ważniejsza, rozciągają się na szerokie warstwy. Więc w Belgii jedni obywatele mają jeden głos, inni dwa, inni trzy. Ale te dodatkowe głosy otrzymują wszyscy ci, co mają rodzinę i ukończyli 35 lat—więc jest to przywilej dostępny dla każdego, tak że korzystają z niego setki tysięcy obywateli ze wszystkich warstw; dalej dodatkowe głosy mają ludzie posiadający bardzo nieznacz-

ny majątek (nieruchomość wartości 2000 franków albo 100 franków dochodu od kapitału); wreszcie ludzie którzy pokończyli odpowiednie szkoły.

Może największa różnica w prawie wyborczem do izby niższej zachodzi w sprawie wielkości okręgów i sposobu przyznawania miejsc poselskich: w jednych krajach tylko takim kandydatom, którzy zdobyli większość, w innych tym którzy zdobyli tylko pewną część głosów. To ostatnie ujęte jest w cały system wyborów tak zwanych proporcjonalnych czyli stosunkowych—znamy je z wyborów do pierwszego sejmu.

Różnice te mają znaczenie i wpływ na skład izby poselskiej. Zależnie od tego, jakie się wybory zaprowadzi, dostają się do sejmu przedstawiciele wszystkich stronnictw krajowych albo tylko niektórych, dostaje się więcej ludzi lepszych i mądrzejszych od tych, którzy w domu zostali, albo mniej.

Zawsze jednak izba poselska, wybrana w powszechnem głosowaniu, jest wszędzie przedstawicielstwem ogółu ludności—i to jej zasadnicza cecha na całym świecie.

4. *Izba wyższa jaka bywa.*

Natomiast w ustroju izb wyższych zachodzą wielkie różnice.

Pochodzi to stąd, że izby wyższe istniały w dzisiejszych państwach zdawna, i najczęściej tylko się przekształcały powoli. To też często wyglądają jak prastare dwory, złożone z pierwotnego kadłuba i z szeregu przybudówek, starszych i nowszych, wyższych i niższych. Członkowie jednej i tej samej izby nie wszyscy są powoływani w jeden i ten sam sposób, obok urzędników dworskich ze średniowiecznymi tytułami a pochodzących z rodów o równie starych tradycjach, spotykamy tam przemysłowców, bankierów, świeżo zbogaconych i dopiero w pierwszym pokoleniu znanych szerszemu światu, wreszcie uczonych i polityków, zasłużonych posłów lub urzędników, ańi bogatych ani ze świetnych rodów pochodzących. Jedni są członkami izby z urodzenia lub z wyboru arystokratycznych rodów, innych wybrały nowoczesne stowarzyszenia gospodarcze, inni wreszcie zostali mianowani przez króla na przedstawienie ta-



kiego rządu, jaki wtedy był u władzy, więc czy to zachowawczego czy to postępowego. Są też izby zbudowane jednolicie, ale w jednych państwach inaczej, w innych inaczej. Tego podobieństwa, jakie stwierdzamy co do izb niższych czyli poselskich, pomiędzy izbami wyższymi niema — można powiedzieć, że każda jest inna.

Ażeby się w tej różnorodności izb wyższych rozejrzeć, trzeba zestawić najprzód rozmaite sposoby powoływania do nich. Więc najprzód bywają dziedziczni członkowie izby wyższej: w niektórych państwach szereg znakomitych rodów posiada z czasów zamierzchłych albo z nowego nadania królewskiego prawo do krzesła w izbie wyższej. Prawo to przechodzi w odpowiedniej linii rodu dziedzicznie z ojca na syna tak że „lorda“ czy „para“ dziedzicznego nikt nie potrzebuje powoływać ani uznawać, zasiada on z własnego przyrodzonego prawa, skoro poprzednik jego umarł, a on doszedł do właściwych lat.

Dziedziczni członkowie izby wyższej utrzymali się tu i ówdzie do ostatnich czasów — głównie dzięki dawnej tradycji i pamięci

o dawnych zasługach takich izb; w dzisiejszych stosunkach jedno tylko ich broni — że jako ludzie bogaci i nieusuwalni ze swego urzędu są tak niezależni, że ich monarcha ani rząd jakoby nie potrafi sobie ująć na szkodę państwa, że mogą sobie pozwolić na tę odwagę, żeby zdanie swoje bez ogródek o każdej osobie i o każdej sprawie wypowiedzieć w izbie. Dlatego to bywa, że prawo do fotela parowskiego jest przywiązane do posiadania dóbr ziemskich z tytułu ordynacji, jako że majątek mniej znaczny, albo choćby mniej pewny (np. umieszczony w kapitałach albo w ryzykownych przedsiębiorstwach) nie daje tego zabezpieczenia co ziemia i to taka, której nie można obciążać długami.

Bywa, że zasada dziedziczności łączona jest z zasadą obieralności w ten sposób, że urząd członka izby nie przechodzi wprost przez samo urodzenie, ale że członkowie znaczniejszych rodów wybierają spośród siebie członka izby wyższej.

Dalej — bywają członkowie izby wyższej obieralni, ale tylko przez obywateli najwyżej opodatkowanych, a więc zamożnych, albo też

są wybierani przez szersze koła obywateli, którzy jednakże mogą wybierać tylko spośród najbogatszych (Belgja, Szwecja). Takie urządzenie uzasadnia się albo tem, że ludzie bogaci są niezależni podobnie jak dziedziczni parowie, albo tem, że należy wielkiemu kapitałowi zapewnić pewien udział w parlamencie, aby go przedstawicielstwo pracy nie pognębiło.

Dalej bywają—zwykle nieliczni—parowie czy lordowie z urzędu—to znaczy, że osoby zajmujące pewne urzędy tem samem mają prawo zasiadać w izbie wyższej. Najczęściej są to niektórzy najwyżsi sędownicy, jako ludzie znający się szczególnie na prawie i mający stanowisko bardzo niezależne, dalej biskupi, jako przedstawiciele Kościoła, wreszcie prezesi akademji i rektorowie szkół wyższych, jako ludzie światli i znający potrzeby nauki i oświaty.

Jak widzimy ci tak zwani wiryliści zajmują urzędy obsadzone już to przez monarchę, już to na zasadzie porozumienia monarchy z Papieżem, już to przez wybór kapituły lub odpowiedniego ciała naukowego.

Dalej bywają członkowie izby wyższej z mianowania królewskiego, ale przeważnie nie według wolnego wyboru króla, jeno zpośród osób zajmujących niegdyś albo wspólnie wyższe urzędy, albo posiadających znaczny majątek. Tacy członkowie izby wyższej są oczywiście—podobnie jak poprzedni—przedstawicielami najwyższych klas społeczeństwa.

Izby wyższe złożone z członków powołanych według takich zasad spotykamy w starych monarchjach. Bywają one—jak wspomniałem—jednolite, jak np. angielska izba lordów, prawie cała złożona z członków dziedzicznych, lub włoska izba wyższa, złożona w całości z członków mianowanych przez króla zpośród osób pewnych kategorii. Bywają też mieszane, jak istniejące do ostatnich czasów „izby panów“ w Austrii, w Prusiech, w Saksonji i t. d., gdzie obok panów dziedzicznych zasiadali przedstawiciele pewnych rodów z wyboru i nominaci królewscy czy cesarscy oraz wyżsi urzędnicy wielkich miast, powołani w swoim czasie przez rady miejskie.

Wszystkie tego rodzaju izby wyższe, ma-

jące urzędowe tytuły—jedne izby lordów, inne izby panów lub izby magnatów—możnaby nazwać izbami panów, dlatego że zasiadają w nich osoby skądinąd znaczne i posiadające dodatkowo ten wielki przywilej, że biorą udział w ciele ustawodawczem.

Ale są także izby wyższe, oparte na zgola odmiennych zasadach.

W przeciwieństwie do izb panów możnaby e izby wszystkie nazwać senatami<sup>1)</sup>, ponieważ nie są zbudowane na zasadzie przywileju rodowego czy majątkowego, natomiast mają znaczenie podobne do owego zgromadzenia starszych, od którego nazwę swoją wziął rzymski senat. Izbom wyższym tego rodzaju przyjrzymy się bliżej.

Więc w republice francuskiej mamy senat złożony z wybrańców ogółu obywateli, ale w ten sposób, że rady gminne, wybrane swego czasu w powszechnem głosowaniu, przystę-

---

<sup>1)</sup> Należy tylko pamiętać, że np izby wyższe w Hiszpanji i we Włoszech, które to kraje były kiedyś rzymskimi prowincjami, mają urzędową nazwę senatów, choć podobniejsze są do pruskiej izby panów, niż do francuskiego lub amerykańskiego senatu.

pują do prawyborów i wysyłają wyborców na zgromadzenie wyborcze, w którym biorą udział oprócz nich członkowie sejmików powiatowych, wybrani swojego czasu również w powszechnem głosowaniu, członkowie wybranej w podobny sposób rady prowincjonalnej oraz posłowie do izby niższej („deputowani“) z tego okręgu. Wszyscy oni razem w równem głosowaniu wybierają senatorów. Zatem jest to mniej więcej tak, jakby senatorów francuskich wybierali ci sami wyborcy, co i posłów, ale w głosowaniu nie bezpośrednio, jeno pośrednio.

Wybrany może być do senatu każdy obywatel francuski, niezależnie od tego, czy posiada jaki majątek i jakie zajmuje stanowisko, byle skończył lat 40.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej istnieje również izba wyższa z wyborów. Stany Zjednoczone są państwem związkowem, które utworzył cały szereg stanów-państewek mniejszych; każde z nich ma swój sejm, złożony z dwóch izb. Zarówno posłowie jak senatorowie stanowią są wybierani w powszechnem głosowaniu. Te sejmy sta-

nowe powołują każdy po 2 senatorów do sejmu związkowego całych Stanów Zjednoczonych. Tutaj mamy zatem powszechne i bezpośrednie wybory do izb wyższych w poszczególnych stanach i jakby powszechne ale pośrednie wybory do izby wyższej związkowej.

Wreszcie w Australji mamy również izbę wyższą—tem ciekawszą, że Australja jest również państwem związkowem, że w poszczególnych stanach australijskich są izby wyższe, zaś do senatu związkowego odbywają się powszechne i bezpośrednie wybory, tem tylko różne od wyborów poselskich, że posłów wybiera się według ilości ludności, a senatorów przypada po 6 na każdy stan.

W Szwajcarji jest o tyle inaczej, że małe państewka zwane kantonami, składające się na związek szwajcarski, mają jednoizbowe zgromadzenia prawodawcze. Natomiast sejm związkowy składa się z dwóch izb. Izba wyższa składa się z członków, wybranych w poszczególnych kantonach, jak który chce—więc niektóre wybierają ich w powszechnem głosowaniu bezpośredniem, w innych wybiera ich zgromadzenie czyli sejm kantonu.

5. *Izby wyższe pańskie i demokratyczne.*

Kto słuchał naszych obrad politycznych, a nie postarał się skądinąd dowiedzieć, co to jest izba wyższa, ten się zapewne zdziwił, przeczytawszy to, co wyżej powiedziano.

Kiedy jest mowa o sejmie jednoizbowym i dwuizbowym, zwolennicy tego pierwszego powiadają krótko: „izba wyższa—to instytucja średniowieczna, strupieszala, to przywilej dla wyjątków a upośledzenie dla mas“. Otóż również krótko mówiąc — nieprawda. Były dawniej i są albo były do ostatnich czasów w rozmaitych państwach izby wyższe według średniowiecznego wzoru, w których zasiadali i zasiadają uprzywilejowani przedstawiciele bogactwa i dawnej świetności swoich rodów — są to izby panów. Ale istnieją też izby wyższe, zupełnie od tamtych odmienne — są to w państwach demokratycznych izby wyższe demokratyczne — i to nie mniej demokratyczne, niż izby poselskie. Nie ma w nich nic średniowiecznego — istnieją w państwach, które albo w średniowieczu nie istniały (Stany Zjedn. Am. Półn.), albo



krwawo z wszystkimi średniowiecznymi urządzeniami zerwały (Francja)—istnieją wreszcie w państwach, które w ostatnich latach układały sobie konstytucję, jak Afryka Południowa i Australja—z których zwłaszcza ta ostatnia jest krajem o najbardziej postępowych urządzeniach demokratycznych. Obowiązująca tam konstytucja, według której sejm jest dwuizbowy, była uchwalana w r. 1911.

#### 6. *Sejmy jednoizbowe.*

Z tego co się u nas mówi o jednej i o dwóch izbach, możnaby sądzić, że dwuizbowe sejmy można znaleźć tylko w najbardziej zacofanych państwach, że demokratyczne państwa dawno je zarzuciły. Rzeczywistość ma się całkiem inaczej.

Państwa przodujące innym, państwa, które wyhodowały dzisiejszy demokratyzm i dotychczas kroczą na czele postępu, zarazem państwa najpotężniejsze, które dały dowód znakomitej organizacji—wszystkie mają sejmy dwuizbowe.

Z pięciu t. zw. wielkich mocarstw, które

utworzyły zwycięską dziś koalicję (Anglja, Francja, Włochy, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Japonja)—żadne nie posiada sejmu jednoizbowego. A i mniejsze państwa prawie wszystkie mają dwuizbowe sejmy, a przedewszystkiem Belgja, Holandja, Szwecja, Szwajcarja — kraje kwitnące, gdzie ludziom tak dobrze.

Więc gdzież są przykłady jednoizbowego sejmu?

Ściśle biorąc, dają go tylko państwa bałkańskie: Serbja, Bułgarja i Grecja. Wiadomo, że te kraje, niedawno wyrwane z niewoli tureckiej, zrobiły dość znaczne postępy, odkiedy są niepodległe. Ale wiadomo również, że przecież daleko im do innych narodów, i że zwłaszcza zarówno żywot Bułgarji jak Serbji pełen jest niepokoju. Przez lat niewiele zdążyły się tam pozmieniać dynastje i to w sposób gwałtowny, stronnictwa polityczne zwalczały się ostrą bronią i t. d. Słowem jednoizbowy ustrój nie zapewnił tym narodom tego, co państwo dać powinno: spokojnego a wytężonego rozwoju. Niżej pomówimy, czy nie jest raczej przeciwnie, czy

jednoizbowy ustrój nie przyczynił się do tych gwałtownych przewrotów raz w tę raz w ową stronę.

Dodajmy że wszystkie te trzy państwa są monarchjami, że zatem jednoizbowe sejmy nie są tam bynajmniej jedyną władzą w państwie.

Poza tem jednoizbowe sejmy mają — jak wspomniałem — kantony szwajcarskie, ale to nie są państwa oddzielne i samodzielność ich jest ograniczona, ponieważ małe te państewka tworzą razem jedno większe państwo związkowe i ponieważ mają wspólny sejm związkowy, a ten jest dwuizbowy. Zaś trzeba dodać, że długi szereg spraw, i to najważniejszych, rozstrzygany jest nie w sejmach kantonalnych, ale właśnie w sejmie związkowym.

Jedną izbę posiadała też Rzesza Niemiecka, ale Niemcy są też państwem związkowym, przyczem wszystkie większe państwa Rzeszy miały sejmy dwuizbowe, a w dodatku ponad parlamentem centralnym była jeszcze Rada Związkowa, czyli zgromadzenie przedstawicieli rządów związkowych, o znaczeniu zbliżonem do tego, jakie miewa izba wyższa.

Pozostają jeszcze dwa państwa, posiadające sejmy jednoizbowe, a cieszące się ładem wewnętrznym i znacznym postępem ogólnym. Są to Norwegja i Finlandja. Omawiam je osobno—a to dlatego, że wprawdzie w obu tych państwach wybory odbywają się raz jeden, to jednak posłowie tworzą dwa zgromadzenia, bowiem sami pomiędzy sobą dzielą się na dwa koła, obradujące już to razem już to oddzielnie. Jest to ustrój przejściowy pomiędzy jednoizbowym a dwuizbowym.

W Norwegji posłowie sejmowi wybierają z pomiędzy siebie jakby wielką komisję ustawodawczą, liczącą  $\frac{1}{4}$  ogółu posłów. W ten sposób powstają dwa zgromadzenia, które obradują oddzielnie nad wszystkimi projektami ustaw, z wyjątkiem budżetu i nowych podatków oraz spraw konstytucyjnych, które są załatwiane na posiedzeniach wspólnych obu części izby, podobnie jak i pozostałe sprawy, np. interpelacje.

Nowe ustawy dochodzą do skutku tylko wtedy, kiedy się obie izby zgodzą na jedno, a jeżeli projekt nie przeszedł w jednej, to kiedy jednak  $\frac{2}{3}$  całego sejmu są za nim.

W Finlandji sejm wybiera t. zw. wielki wydział, stanowiący przeszło  $\frac{1}{4}$  całego sejmku. Wszystkie projekty ustaw muszą być najprzód omówione w tym wielkim wydziale, zanim przejdą do pełnej izby, gdzie już wszyscy posłowie razem obradują i głosują.

7. *Co przemawia za sejmem jednoizbowym.*

Jeżeli tak jest na świecie, to jest jeżeli ogromna większość państw najlepiej urządzonych posiada dwie izby, to skądże u nas takie przekonanie o potrzebie sejmku jednoizbowego.

Przyczyna leży w tem, że nasz ogół mało wie o sprawach państwowych, więc zamiast zestawiać sobie, jak gdzie jest i jaki gdzie z czego był pożytek lub szkoda, pyta prosto, jakie urządzenie najpóźniej powstało i nawet nie baczy na to, czy jeszcze później nie zaczęto go zarzucać—tylko to, czego dawniej nie było, uważa za najbardziej postępowe i zarazem najlepsze dla każdego kraju.

Przy takim usposobieniu ogółu łatwo

znalazły u nas posłuch te stronnictwa i te osoby, dla których sejm jednoizbowy jest szczególnie pożądanym.

Ze stronnictw mam tu na myśli stronnictwa radykalne wogóle. Radykalne—to znaczy uważające dzisiejszy stan rzeczy za bardzo zły i pragnące nie miarowego postępu, ale szybkiego a gruntownego przewrotu stosunków w rozmaitych dziedzinach.

Do takiego przewrotu łatwiej doprowadzić w sejmie jednoizbowym, niż w dwuizbowym. Że tak jest, jeżeli izba wyższa jest izbą panów — to rzecz prosta, ale nawet jeżeli izba wyższa jest demokratyczna, utrudnia ona gwałtowne przewroty. Przecie co innego przekonać jedno zgromadzenie, a co innego dwa. Co innego utrzymać nastrój przychylny dla swego projektu krótko, podczas obrad jednej izby, a co innego utrzymać go przez czas, kiedy projekt z jednej izby idzie do drugiej, a potem w tej drugiej jest znowu od początku omawiany. Szczególnie jest to ważne w czasie takim jak obecny, kiedy na świecie dzieją się rzeczy dawniej niesłychane i kiedy po przewrocie w jed-

nym kraju zaczyna się zawsze podobny ruch u sąsiadów, zaczyna się, ale trwa niekoniecznie długo. Kto chce przewrotu, ten dba, żeby z takich chwil korzystać i przeprowadzić to, co w zwykłym czasie, jak spokój po wojnie zapanuje—nie byłoby może do przeprowadzenia. A że przytem może być uchwalone coś wadliwego, to na to mają te stronnictwa taką odpowiedź, że wadliwe prawo można potem poprawić, a sposobność gruntownej reformy może nie wrócić.

Oprócz stronnictw radykalnych są także, jak wspomniałem, ludzie niektórzy, którym na sejmie jednoizbowym szczególnie zależy—ale to omówię w rozdziale następnym—o tem, co przemawia przeciwko sejmowi jednoizbowemu.

8. *Co przemawia przeciwko sejmowi jednoizbowemu.*

a) *Uchwały nieopatrzne.*

Wielkiej potrzeba oględności i wielkiego spokoju przy wydawaniu nowych praw, żeby nie zawierały nic szkodliwego, a zwłaszcza żeby się wszystkie wzajem ze sobą

zgadzały i żeby były możliwe do wykonania. Przysłowie, że czworo oczu widzi lepiej niż dwoje, stosuje się ściśle do pracy ustawodawczej.

Nie ujmując bynajmniej powagi poszczególnym członkom sejmu—wiemy doskonale, jak łatwo o uchwałę nieopatrzną. Pomijam wnioski przygodne, głosowane bez należytego przygotowania a po szeregu namiętnych przemówień, czasem pod wpływem takiego wzajemnego rozjudzenia, że posłowie mało się na siebie nie rzucają z pięściami. Mówię tylko o wnioskach, zgłoszonych według zwykłych wymagań regulaminu, nawet nie o tak zwanych wnioskach nagłych, ale o tych, co były rozpatrywane w komisjach i dopiero potem przedstawione pełnemu sejmowi.

Otóż regulaminy sejmowe nie wymagają, aby w pełnym sejmie nie zgłaszano żadnych poprawek, ani żeby poprawki, stawiane w pełnym sejmie, zawsze były odsyłane do komisji. Przeciwnie, rzecz tak się odbywa, że z komisji wpływa wniosek, w plenum stawiane są poprawki i te poprawki często zaraz są głosowane, a potem i wniosek.



Niepodobna dopilnować, aby niejedna poprawka nie zmieniła wniosku w sposób niewłaściwy — naprędce zbyt trudno się co do tego spostrzec.

A przecież położenie bywa często znacznie trudniejsze. Wniosek powiedzmy rządowy — uległ w komisji zmianom. Na pełny sejm przychodzi większość komisji z jednym brzmieniem, mniejszość z drugim, rząd stara się przeprzeć brzmienie pierwotne projektu, a posłowie którzy w komisji nie byli, zgłaszają różne poprawki. Marszałek z trudem układa to wszystko w pewną kolej, potem są jeszcze spory o różne zmiany w tej kolei—wreszcie rozpoczyna się głosowanie nad szeregiem poprawek, a w końcu nad wnioskiem. Nawet w bardzo wyrobionych izbach zdarza się wtedy, że uchwalone bywa brzmienie, zawierające sprzeczności samo w sobie, a częściej jeszcze sprzeczności z innymi ustawami, albo błędy prawnicze, a wreszcie rzeczy, których nie można będzie wykonać przy tej organizacji i przy tych funduszach, któremi rząd rozporządza, bo wnioskodawcy nie obliczyli, ile to będzie koszto-

wało i skąd na to wziąć pieniądze. Podobnie rzecz się ma z projektami dłuższymi, składającymi się z całego szeregu artykułów. Opozycja zgłasza szereg poprawek, żeby zmienić projekt w pewnym kierunku, np. nadać mu cechy bardziej demokratyczne albo bardziej katolickie lub t. p. Jednak opozycja nie mówi, o co jej głównie chodzi, nie mówi, że wszystkie te poprawki są w związku ze sobą, tylko przy każdym artykule przytacza szczególne powody poprawek, żeby je łatwiej przeprowadzić. Wynik jest najczęściej taki, że część zmian sejm uchwali, a część nie — i ustawa skutkiem tego nieraz nie wskazuje prostej drogi, tylko raz zawadza o tę stronę, raz o tamtą.

Ale najgorzej jest ze sprawą jasności uchwał, dobrego ujęcia sprawy, czyli sformułowania. Dobrze i wyraźnie brzmienie prawa, to rzecz ważna, bo jeżeli to samo prawo jedni tak a inni inaczej rozumieją — wynika bardzo szkodliwe zamieszanie. Jedni stosują je tak a inni inaczej, a obywatel cierpi na tem, bo nie jest pewien zgóry, czego się ma spodziewać. Zaś taka niepewność prawa, to

jedna z najdotkliwszych przeszkód do cywilizowanego życia. W uchwałach wielkich ciał zbiorowych, zwłaszcza jeżeli uchwała jest składana—to jest jeżeli pierwotny projekt robił kto inny, a szereg zmian wprowadzał znowu coraz to kto inny — niejasność jest rzeczą dość częstą.

Jeszcze ważniejszy jest inny wzgląd. Żaden przepis nie może mieć mocy ustawy, jeżeli nie został przyjęty przez sejm. Skutkiem tego do sejmu wnosi się wielką moc projektów. Co do wielu z nich niema wątpliwości, że są dobre, że wnosi je ministerjum, znające się na rzeczy, że wreszcie nie mają znaczenia politycznego. Mimo to muszą formalnie przejść przez sejm. To też nieraz posłów trudno utrzymać w izbie. Nie obchodzą ich te ustawy, które widnieją na porządku dziennym — więc wyjeżdżają na prowincję, są w mieście, ale nie przychodzą do sejmu, są w gmachu sejmowym, ale przebywają poza izbą.

Regulaminy sejmowe wszystkich krajów liczą się z tem i zezwalają na prawomocne głosowanie nieraz przy obecności mniej niż

połowy posłów. Przytem sprawdzanie, czy wymagalna część posłów jest obecna, odbywa się tylko wtedy, kiedy ktoś tego zażąda. Bywa zatem, że posłów jest znacznie mniej, a marszałek poddaje wnioski pod głosowanie, stwierdza, że większość izby jest za tem lub za owem—i uchwała gotowa, choć powzięta była przez garstkę obecnych w imieniu całej izby.

Bywa tak zwykle przy uchwalaniu ustaw, które nie mają przeciwników, albo—jak wspomniałem — nie mają politycznego znaczenia, tylko czysto fachowe: np. ustawa o płacy nauczycieli ludowych może różnić pomiędzy sobą rozmaite stronnictwa, ale ustawa o programie nauczania w seminarjach nauczycielskich zwykle żadnego stronnictwa szczególnie nie interesuje. Wszelako niepodobna upilnować, aby podczas takiego jałowego posiedzenia nie wypłynęła niespodziewanie jakaś sprawa polityczna. Stanowi o niej nieznaczną część izby, a mianowicie większość—zgoła przypadkowa, nie według większości stronnictw w izbie, a według tego, kto właśnie w sejmie był i kogo zdążyli koledzy naprędce ściągnąć.

W takich i tym podobnych wypadkach uchwały sejmowe są albo złe same przez się, albo złe w tem znaczeniu, że większość posłów i większość społeczeństwa ich nie chce. Mimo to, gdyby się stały prawem obowiązującym, musiałyby być wykonywane. Prawo musi być szanowane i zachowywane, choćby było złe. Niema na nie innej rady, jak tylko nowe prawo, lepsze. To też złe prawo sprowadza krzywdy i powoduje narzekania—długo, bo aż póki nie zostanie poprawione czy zniesione w trybie ustawodawczym.

W monarchji wadliwa uchwała sejmu może się nie stać prawem obowiązującym, bo monarcha może odmówić zatwierdzenia takiego wniosku. Wszelako i monarchowie zachowują sobie prawo niezatwierdzania uchwał sejmu tylko dla nadzwyczajnych wypadków znaczenia politycznego. W rzeczypospolitej, zwłaszcza tam gdzie prezydent niema wielkiej władzy, uchwała posłów jest ostatniem słowem, jeżeli niema izby wyższej. Dla tego celu, dla tej potrzeby—rewizji uchwał izby poselskiej — przydatna jest wielce izba wyższa. Doświadczenie wielu krajów wskazuje, że

izba wyższa bardzo często zatrzymuje uchwały izby niższej, robi w nich poprawki—a izba poselska uznaje słuszność tych poprawek i w ten sposób system dwuizbowy przyczynia się do tego, że ta największa, codzienna praca sejmowa—ustawodawstwo zwykle—jest wykonywane dobrze, ku pożytkowi ogółu.

*b) Wszechwładztwo posłów.*

Ale wszystkie te względy są niczem wobec najważniejszej sprawy, a tą jest wszechwładztwo posłów sejmu jednoizbowego, bo za nim skrada się nikt inny, jeno oligarchja—rządy tej czy innej nielicznej grupy.

Rzecz w tem, że państwo jest wszechwładne i władza państwowa jest nieograniczona. Władza państwowa może zrobić wszystko. Może świadczyć dobrodziejstwa i może wyrządzać krzywdy.

Na pierwszy rzut oka wydaje się to nieprawdą na dzisiejsze czasy. Można—zdawałoby się—powiedzieć, że to tylko dawni samowładcy mieli taką możność czynienia dobrze i źle, że to tylko jacyś dawni carowie

moskiewscy mogli krzywdzić, kogo im się podobało. A teraz każdego obywatela broni prawo przed nadużyciem władzy.

Tak jest, prawo broni obywatela przed nadużyciem władzy ze strony *wykonawców prawa*, więc prawo broni przed samowolą urzędników, nawet ministrów i samego króla czy cesarza, jeżeli taki jest w państwie. Ale prawo nie broni obywatela przed *prawodawcami*. Ci ludzie, którzy mają tę władzę, że mogą wydawać ustawy, nie uczynią wprawdzie tak, jak car Iwan Groźny, żeby mieli kazać komu głowę uciąć albo majątek zagrabic dlatego tylko, że im się ten ktoś nie podobał, albo czemkolwiek naraził. Ci ludzie tego nie zrobią, ale nie dlatego, żeby nie mogli, tylko dlatego, że nie zechcą.

Są oni tak wszechwładni w państwie, jak Pan Bóg na niebie. Wszechmocny jest, a nie może czynić źle. Nie może nie dlatego, żeby nie potrafił, ale dlatego, że jest Sprawiedliwy. Więc jeżeli mówimy, że Pan Bóg nie może czynić źle, to mówimy nieściśle, bo chcemy powiedzieć — „wiemy, że w żadnym wypadku nie uczyni źle“. Tak samo i państwo cywi-

lizowane nie uczyni tego, co jest przeciwne zasadom cywilizacji, a zatem wstrętne dla człowieka nowoczesnego i rozumiejącego, że to rujnuje podstawy państwa. Ale jeżeli prawodawcy, zaślepieni nienawiścią, albo mając w tem wspólny interes, uchwalą coś niesprawiedliwego, to ta uchwała będzie ważna.

Mamy na to przykład bardzo dobitny. Pruska władza prawodawcza postanowiła wywłaszczenie polaków w zaborze pruskim. Uchwała ta była przeciwna sprawiedliwości, była bezprawiem, a jednak stała się prawem. Bo prawodawcy powiedzieli, że to ma być prawem, i choć cały świat widział, że to „prawo“ jest przeciwne poczuciu prawa i urąga zasadom prawa — odpowiednia uchwała obu izb sejmowych, potwierdzona przez króla, stała się ustawą i była wykonywana.

W państwie dzisiejszem równie dobrze mogą dzisiejsi dzierżyciele zwierzchnictwa państwowego zrobić co zechcą, jak w czasach, kiedy panowali królowie samowładni, co życiem i mieniem, szczęściem i nieszczęściem swoich poddanych rozporządzali. I cała walka narodów o wolność polityczną, cała wal-



ka o konstytucję, jako tej wolności prawny undament, toczyła się nie o to, aby umniejszyć władzę państwową, jeno żeby nie była złożona raz na zawsze i w całości w jedne ręce.

Dzisiejsze państwa — monarchje czy rzeczypospolite — o ile są państwami zwierzchniczymi, są równie niezawisłe nazewnątrz jak nieograniczone we władzy swojej nawewnątrz, jeno że to wszechwładztwo państwowe nie jest przywilejem jednej warstwy, ani jednego rodu, nie jest skupione w rękach jednego człowieka, ani jednego zgromadzenia.

Władza państwowa w państwie nowoczesnem jest jakby podzielona pomiędzy rozmaite organy państwa najprzód w ten sposób, że każdy urząd ma określony zakres czynności i że pewne działy czynności nigdy nie mogą być łączone ze sobą, jak np. czynności sądowe i administracyjne. Sędzia nie może być starostą, a do starosty nie może należeć sądownictwo, a to żeby sędzia nikogo się nie bał i sądził, jak w sumieniu swoim uważa, zaś obywatel, skrzywdzony przez ieden urząd, żeby mógł się uciec pod

opiekę innego. Przytem wyrok sędziego musi być oparty na prawie pisanem, a skazanemu przysługuje prawo odwołania się do innego, wyższego sądu, najczęściej nawet kolejno do dwóch instancyj, zaś urzędnik administracyjny od najniższego do ministra włącznie powinien być tylko wykonawcą prawa i skarżyć się na niego można jużto do jego zwierzchności, jużto do sądu, a wreszcie do sejmu.

W ten sposób niema urzędnika ani urzędu, któryby wszechwładztwa państwowego mógł użyć na krzywdę obywatela. Bowiern ponad urzędem jest prawo, a w szczególności ustawa przez sejm uchwalona. Atoli ta ustawa jest wszechwładna, to znaczy, że niema rzeczy, którejby nie można było przeprowadzić w drodze ustawy, zaś droga ustawy—to wniesienie projektu do sejmu, przyjęcie przez sejm i zatwierdzenie przez naczelnika państwa.

Otóż rzecz cała jest właśnie w tem, że w ten sposób władza wydawania ustaw jest sprawowana przez parę organów państwa *łącznie*, tj. że jeden bez drugiego nie może wydać ustawy. Należy przytem zauważyć, że nie znamy ieszcze w Europie przykładu je-

dnoizbowego sejmu w rzeczypospolitej. Dotychczas jednoizbowe sejmy są tylko w monarchjach, a mianowicie Serbja, Grecja i Bułgarja do ostatnich czasów wszystkie trzy były monarchjami, a to znaczy, że obok sejmu udział w wszechwładztwie państwowem miała osoba od nikogo niezależna i mająca dożywotnio, a nawet dziedzicznie zapewnione swoje stanowisko. Wiemy też, że taki np. król Milan serbski, a zwłaszcza król Ferdynand bułgarski mieli ogromne znaczenie w swoich państwach.

Podobnie rzecz się miała w Rzeszy Niemieckiej.

Te państwa, które mają ustrój sejmu pośredni pomiędzy jednoizbowym a dwuizbowym (Norwegja, Finlandja) są również monarchjami, zaś pozostałe monarchje i wszystkie rzeczypospolite europejskie, australijskie i północno-amerykańskie mają — jak widzieliśmy — sejmy dwuizbowe.

Taki ustrój jest gwarancją czyli zapewnieniem, że ustawy będą wydawane nie według czyjegokolwiek prywatnego interesu, ale zgodnie z potrzebami publicznymi, tj. z intere-

sem całego państwa. To zapewnienie zyskujemy stąd, że więcej ludzi i bardziej między sobą różnych ma sobie powierzone sprawy państwowe oraz stąd, że trudno aby trzy różne czynniki miały jakieś wspólne interesy. Taka ustawa, jak pruska wywłaszczeniowa, jest możliwa tylko tam, gdzie obywatele różnią się wiarą lub narodowością i gdzie jedni stanowią ogromną większość, a co do drugich można przypuszczać, że są wrogami państwa, jako wcieleni do niego przymusowo. Inny wypadek takiej złej solidarności dwóch izb i naczelnika państwa trudno sobie wyobrazić. Natomiast stosunkowo często miewa wspólny interes jedno zgromadzenie, a tembardziej nie całe, ale większość tego jednego zgromadzenia.

Bowiem o znaczeniu prezydenta w Rzeczypospolitej przy jednoizbowym sejmie nie ma co mówić. Może on znaczyć, jeżeli ma przed sobą dwie drogi: przechylić się na stronę izby niższej przeciwko izbie wyższej, albo na odwrót, ale przy jednej izbie na kimżeby się oparł?

Tak tedy jednoizbowy sejm w Rzeczypo-

spolitej, to wszechwładztwo jednej izby, że zaś w izbie sejmowej za wszystkich postanawia większość, więc jednoizbowy sejm w Rzeczypospolitej, to wszechwładztwo większości poselskiej.

Mielibyśmy tedy nad sobą samowładcę, wprowadzie wielogłowego i nie dziedzicznego, ani nawet nie dożywotniego, ale przecież samowładcę. Prawdziwemu miłośnikowi wolności to jedno stwierdzenie wystarcza, aby był takiemu urzędzeniu przeciwny.

A przecież wiadomo daleko więcej: wiadomo, że tym samowładcą będzie stała większość, a więc partja lub związek pewnych partji i—co najważniejsze—że ta partja nie tylko będzie stanowiła o tem, jakie ustawy mają być wydane, ale zaprowadzi rządy partyjne.

*c) Rządy partyjne.*

Rządami partyjnemi nazywamy taki układ stosunków, kiedy w sejmie ma przewagę jakaś partja i kiedy rząd składa się z ludzi oddanych tej samej partji. Wtedy sejm uchwała to, czego chce rząd, a rząd robi to, czego

chce większość sejmowa, a jedni i drudzy działają przedewszystkiem w myśl interesów swojej partji, a ku szkodzie innych, zaś w dalszym wyniku — ku szkodzie państwa.

Do takich stosunków musi dojść w Rzeczypospolitej przy jednoizbowym sejmie.

Dojdzie zaś tą drogą, że zrazu usłyszemy szanowne hasło rządów parlamentarnych, a potem ani się spostrzeżemy, kiedy rządy parlamentarne wyrodzą się w rządy partyjne.

Ale zobaczymy najprzód, co to są rządy parlamentarne i jak się wytwarzają tam, gdzie niema obaw, aby się w rządy partyjne wyrodziły.

Otóż sejm wszędzie ma wpływ na rząd a nawet na skład rządu—nietylko na to, jaką rząd prowadzić ma politykę, ale wprost na to, z kogo się rząd ma składać. Wprawdzie rząd jest od tego żeby rządził, a sejm tylko od tego, żeby mu dawał wskazówki i żeby go kontrolował, ale sejm wszędzie zdobył sobie dalsze prawa: Zdobył przedewszystkiem dlatego, że sejm uchwała podatki i sejm uchwała, jak mają być zużytkowane. Dlatego jeżeli sejm nie ma zaufania

do rządu t. j. jeżeli nie wierzy, że ci ministrowie dobrze użyją tych pieniędzy, które im będą dane z podatków — to sejm skąpi pieniędzy, albo nawet zupełnie odmawia nowych podatków, nie zatwierdza rozkładu przychodów i rozchodów skarbowych (budżetu), słowem robi utrudnienia rządowi takie lub inne, zależnie od tego jakie szczególne prawa są w tym kraju i jak dalece rząd się opiera sejmowi.

Więc rząd prędzej czy później musi ustąpić — i w ten sposób ustala się zwyczaj, że rząd musi mieć zaufanie parlamentu, wyrażone w odpowiedniej uchwale, a jeżeli sejm przegłosuje wniosek, że odmawia zaufania rządowi, to ministrowie składają swoje urzędy. Naczelnik państwa — król czy prezydent — mianuje wtedy nowych ministrów, starając się dobrać takich, co będą mieli zaufanie parlamentu. Gdyby się omylił, albo umyślnie nie takich dobrać, to sejm zmusi i tych do ustąpienia i t. zw. przesilenie rządowe będzie trwało, dopóki nie nastanie rząd, z którego sejm będzie zadowolony.

Ponieważ dążenie do wpływu na skład

rządu jest oczywiście dążeniem każdego sejmku, więc takie stosunki są naogół wszędzie, tylko że w jednych krajach dalej, w innych nie tak daleko posunięte. Znaczy to, że w niektórych krajach sejm zmusza ministrów do ustąpienia tylko wtedy, kiedy prowadzą politykę całkiem przeciwną tej, którąby sejm chciał widzieć, kiedy ministrowie są sejmowi wprost nienawistni. W innych krajach do przesilenia dochodzi przy mniejszych różnicach, więc bywa, że trzyma się u władzy rząd niechętnie widziany przez sejm, a zwłaszcza bywa, że obok ministrów, których sejm uważa za dobrych, zasiadają też tacy, których wolałby usunąć. Są wreszcie kraje, gdzie rząd w całym swoim składzie t. j. wszyscy ministrowie a nawet niektórzy wiceministrowie muszą być w ścisłej zgodzie z większością sejmową, a nawet wprost muszą być dobrani z pośród członków sejmku, należących do tej większości.

Trzeba zaznaczyć, że cały ten wpływ sejmku na skład rządu jest pośredni, to jest że nigdzie (poza Szwajcariją, o której niżej) sejm nietylko nie wybiera, ale nawet nie wskazuje,



kogoby chciał widzieć w rządzie. Ministrów mianuje naczelnik państwa sam—tylko musi ich tak dobrać, żeby znaleźli poparcie w sejmie, bo inaczej będą prędzej czy później obaleni. Tedy zależność składu rządu od sejmu jest wszędzie znaczna, w niektórych krajach niemal zupełna.

I jeżeli mimo to niema w tych krajach mowy o rządach partyjnych, to czy jest racja, żeby Polskę straszyć oligarchją, jeżeli będzie miała sejm jednoizbowy.

Racja jest po temu niebylejaka.

Rzecz w tem, że zależność składu rządu od sejmu, a podległość rządu sejmowi, to wielka różnica. W żadnym z tamtych krajów jedno zgromadzenie, przez jedne wybory powołane, nie jest jedyną i najwyższą instancją do stanowienia o kierunku polityki państwowej i o dobieraniu członków rządu, dlatego też w żadnym z tamtych krajów niema mowy żeby sejm miał rządowi wydawać rozkazy, żeby ministrowie mieli być tem wobec sejmu, czem byli wobec absolutnego monarchy t. j. niesamodzielnymi wykonawcami woli swego pana, patrzącymi mu w oczy i czekającymi corozkaże.

Pomijam te kraje, w których naczelnik państwa zachował tak wielką władzę, że parlament nie może mu nikogo na ministra narzucić, w których zatem naczelnik liczy się z wolą sejmu tylko do pewnego stopnia. W tych krajach oczywiście nie może być rządów partyjnych. Taką władzę posiadają niektórzy monarchowie oraz prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej<sup>1)</sup>.

Natomiast nieco obszerniej omówię te kraje, w których tak zwana parlamentaryzacja rządu najdalej postąpiła. Są to: Anglja, Francja oraz—w nieco innem znaczeniu—Szwajcarja.

W Szwajcarji te sprawy poszły—jakby się zdawało—najdalej, bowiem rząd jest tam prosto wybierany przez parlament. Ale tam najprzód parlament jest dwuizbowy, każda izba jest inaczej i na inny przeciąg czasu wybrana, tak że o większość partyjną w obu

---

<sup>1)</sup> Ustrój Stanów ma tę szczególną właściwość, że tam wolność oparta jest przedewszystkiem na podziale władz; stąd poszło, że parlament nie ma bezpośredniego wpływu na rząd, zależny wyłącznie od prezydenta, tak że nawet ten sposób urzędzenia władzy wykonawczej nazwano systemem prezydjalnym w odróżnieniu od parlamentarnego.

izbach trudno. Dalej, członkowie rządu należą do rozmaitych stronnictw i nie ustępują ze swego stanowiska aż do upływu tych trzech lat, na które zostali wybrani, choćby parlament okazywał z nich niezadowolenie. Dlatego też rządy szwajcarskie nie są parlamentarne w tem znaczeniu, co francuskie i angielskie, mimo że—jak to już wspomniałem—wpływ parlamentu na skład rządu właśnie jedynie w Szwajcarji jest bezpośredni.

Co najważniejsza jednak, Szwajcarja jest krajem, w którym lud od kilkuset lat zaprawiony jest do rządzenia samym sobą i dlatego w Szwajcarji obowiązuje referendum, czyli bezpośrednio głosowanie ludowe nie tylko wyborcze ale i w wielu sprawach, które gdzieindziej załatwia sejm sam. Referendum na tem polega, że w wielu wypadkach uchwała sejmowa idzie na głosowanie powszechne wszystkich obywateli, którzy ją zatwierdzają albo odrzucają.

Wobec tego cały parlament ma tam znaczenie mniejsze niż gdzieindziej, a już o tem, aby jakaś grupa mogła rządzić nie oglądając się na cały lud—nie może być mowy.

W Anglii znowu jest inaczej. Tam doszło do tak zwanych rządów ściśle parlamentarnych, to znaczy, że prezydentem ministrów zostaje przywódca stronnictwa większości w parlamencie i dobiera ministrów i szereg wiceministrów spośród lordów i posłów należących do tegoż stronnictwa większości. Ministrowie, którzyby nie byli lordami albo nie mieli mandatu poselskiego, w Anglii się nie zdarzają.

Skutkiem tego w Anglii rząd jest zawsze w rękach jednego z wielkich stronnictw, a jednak ten rząd nigdy nie prowadzi polityki partyjnej. Wyrobienie polityczne całego społeczeństwa do tego nie dopuszcza. Ci, coby mogli próbować taką politykę prowadzić—nie myślą o tem, a ci, co są poza rządem, potrafiliby temu przeszkodzić.

Naród angielski rozumie, że i zachowawcy i postępowcy są dobrymi obywatelami, a rządy i jednych i drugich mają swoje dobre strony. To też w Anglii zawsze co jakiś czas zmienia się większość w parlamencie: raz zachowawcy, raz postępowcy osiągną przewagę, a wtedy też rząd zmienia się na konserwatywny albo liberalny. Wtedy

ci, co są u władzy, korzystają z niej w sposób umiarkowany, a ci, co są od władzy odsunięci, szanują tych, co są u steru. Dzieje się tak dlatego, że naród cały jest na tyle wyrobiony politycznie, że dawno już pomyślał o tem, aby nie dopuścić do samowoli parlamentu, a zwłaszcza do korzystania z władzy dla celów partyjnych. Naród angielski potrafi wpływać na swój parlament. W szczególności gdyby który rząd chciał przeciwników prześladować, gdyby jaka większość chciała swoich interesów w sejmie pilnować lepiej niż powszechnych — skończyłoby się prędko jej panowanie. Bowiem w Anglii niema wprawdzie referendum, ale wyborca dzięki swemu wykształceniu politycznemu ciągle bierze udział w sprawach publicznych. Angielski parlament nie jest takim zgromadzeniem, co to wybrali je raz, a potem ono robi co chce. Przeciwnie, przywódcy stronnictw i posłowie ale przedewszystkiem ministrowie coraz to występują przed swoimi wyborcami, omawiają z nimi sprawy sejmowe i żadnej ważniejszej reformy nie przeprowadzają, zanim się nie upewnią, że pragnie jej więk-

szość wyborców. Ustaliło się nawet od pewnego czasu, że jeżeli jest zamierzona ważniejsza reforma—rozwiązuje się izbę poselską, żeby się ogół obywateli wypowiedział, czy jest za nowym porządkiem, czy przeciw.

Czy chodzi o samorząd dla Irlandji, czy o prawo głosowania kobiet, lub o zasadę wolnego handlu—zmiana istniejącego stanu rzeczy nie może nastąpić, dopóki nie odbędą się wybory, w których czasie sprawa tej zmiany jest głównym przedmiotem oświadczeń kandydatów poselskich, a naród wybiera albo tych, co są za, albo tych, co są przeciw reformie. O takich wyborach mówi się, że się odbyły *pod hasłem* głosowania kobiet, albo pod hasłem samorządu irlandzkiego i t. p. Tyle co do Anglji.

We Francji parlament podzielony jest zwykle na większą ilość grup partyjnych, które łączą się i dzielą rozmaicie i nie na długo, tak że o stałą większość trudno. Pomimo to rząd musi mieć stale zupełne zaufanie parlamentu i na pierwsze t. zw. votum nieufności ustępuje. To też rządy zmieniają się we Francji bardzo często, a za częstemi

zmianami rządu idą też częste zmiany osób na rozmaitych stanowiskach i częste zmiany w stosunku władzy państwowej do rozmaitych spraw. Jednakże do rozpanoszenia się rządów partyjnych nie dochodzi. Bowiern przed rządami partyjnemi broni Francję druga izba. Senat francuski ma taką powagę, że rząd i od niego zależy i jego zaufania też potrzebuje, zaś senat i izba poselska mogą się ze sobą zgadzać co do kierunku, ale trudno żeby wyłoniły jakąś jedną klikę rządzącą. Senat wybierany jest, jak wspomniałem, inaczej i na dłużej, niż izba poselska, są to więc różne ciała, które różnemi czasy muszą się odwoływać do wyborców i jeżeli np. wybory do izby poselskiej odbędą się 1919 r. na 5 lat, to wybory do trzeciej części senatu odbędą się równocześnie albo niedługo potem, a za 3 lata znów drugie do następnej trzeciej części senatu. Zaś niebezpieczeństwo rządów partyjnych zachodzi tylko wtedy, kiedy władzę otrzymuje jedno ciało, raz na dłuższy czas powołane.

Tam gdzie są dwie izby, jedna na drugą musi się oglądać. Oczywiście najlepszą gwa-

rancją wolności ludu — jest jego wyrobienie polityczne. Ale to wyrobienie nie jest do nabycia w rok ani we dwa, a nawet przez jedno czy dwa pokolenia. W naszych czasach bodaj tylko o jednej Anglii można powiedzieć, że tam wolność stoi właściwie tą kulturą polityczną obywatela. Wszędzie indziej obywatel musi znajdować pomoc w odpowiednich prawach i urządzeniach. Jak widzieliśmy z powyższych przykładów, urządzenia te polegają na tem, że cała władza państwowa nie jest złożona w ręce jednego zgromadzenia sejmowego, ale albo sejm nie ma władzy stanowić o wszystkim bez głosowania ludowego, albo też sejm składa się z dwóch zgromadzeń, tak że jedno drugie niejako kontroluje.

A jakże byłoby u nas, gdzie niema mowy o tem, aby wyborcy mogli się zdobyć na coś więcej, jak na głosowanie na posłów, kiedy przypadnie zwykły termin wyborów. Jakże będzie, jeżeli ci posłowie raz wybrani, będą panami państwa aż do upływu pełnej t. zw. legislatury t. j. najdłuższego terminu na jaki sięgają ich pełnomocnictwa?



Niewątpliwie najprzód będziemy widzieli dążenie do wytworzenia stałej większości, co zresztą jest rzeczą potrzebną, tylko że tu nie będzie chodziło o poparcie takiego czy innego rządu, ale o wzięcie w swoje ręce całości spraw państwowych.

Przypuśćmy że wybory dały taki wynik, że w sejmie posłowie dzielą się na trzy grupy, mniej więcej równe—na lewicę, centrum i prawicę. Zacznie się taniec, kto z kim się ma porozumieć: prawica czy lewica z całym centrum lub z jego częścią, a może nawet prawica z lewicą przeciwko centrum. Wreszcie dwie grupy się porozumiały—trzecia została na boku. Rząd będzie się musiał odpowiednio zmienić. Wątpię, żeby przytem koniecznie dochodziło na sposób angielski do ministerjum złożonego z członków większości sejmowej, natomiast trudno wątpić, że rząd będzie się musiał składać koniecznie i nieodzownie z samych tylko najwierniejszych zwolenników tej partji, która będzie miała większość posłów za sobą, a jeżeli to nie będzie jedna partja, tylko blok, to ministerja i wyższe urzędy będą jakby podzielone po-

między te partje, które będą należały do związku większości.

Bowiem związek ten nietylko będzie się mógł domagać, żeby rząd był złożony z ludzi tego samego kierunku, ale wprost będzie mógł wskazywać, które osoby należy powołać <sup>1)</sup>. Prezydent nie będzie mógł—jak to już mówiliśmy—przeciwstawić się izbie choćby w najmniejszej mierze.

A i na tem nie koniec: bo i sprawy bieżące, które rząd załatwia, będą zależały wyłącznie od izby poselskiej, bo rząd dobrany przez izbę poselską, tylko na nią się będzie oglądał i prezydent nie będzie miał i w tych sprawach znaczenia, jeżeli obok izby poselskiej a nad rządem nie będzie już nikogo.

Jak wtedy kraj będzie rządzony, jak będą użyte te środki, których obywatele państwu dostarczać będą? Jeżeli partja większości złożona będzie z aniołów niebieskich, to wszystko będzie dobrze, ale wtedy nie byłoby też potrzeby zastanawiać się wogóle nad tem, jak państwo urządzić — monarchja,

---

<sup>1)</sup> Już obecny sejm uchwalił, że rząd ma być utworzony „w porozumieniu z sejmem“.

czy rzeczpospolita, z sejmem jednoizbowym czy dwuizbowym, a choćby i zgola bez sejm—byłaby wtedy jednako dobra. My jednak mówimy o stosunkach ludzkich—namyślamy się nad tem, jaka jest potrzebna konstytucja, a więc prawo, które po to jest, żeby zapobiegało nadużyciom, a nie żeby wiodło ludzi na pokuszenie.

Zaś jeżeli oddamy losy całego państwa w ręce jednego zgromadzenia, które o wszystkim rozstrzyga większością, będzie tak, jakbyśmy te losy oddali wprost w ręce większości tego zgromadzenia i stworzymy położenie, w którym stronnictwo większości będzie miało najsilniejsze pokusy do wyzyskiwania swego stanowiska.

Toć nie będzie miało obok siebie żadnego innego wyrazu woli narodowej. Mniejszość parlamentarna będzie mogła gadać, ale nic nie będzie mogła postanowić, słowem większość będzie mogła rządzić państwem, jak tylko się jej będzie podobało. Będziemy mieli wtedy dyktaturę partyjną.

Do tego, żeby się nie rządziła interesem całego narodu, będzie ją w dodatku skłania-

ła konieczność zacieklej walki o utrzymanie się przy władzy.

*d) Zaciekłość walki o władzę.*

Walka o władzę musi w państwie być, ale jeżeli jest zbyt gwałtowna a nieprzerwana, staje się klęską.

Walka o władzę jest nieunikniona choćby dlatego, że ludzie zdolni zwykle są też ambiwni, pożądają władzy i nieradzi dzielą się nią. Rozsądzać ich, który ma tę władzę dzierżyć, musi ogół, a oni o poparcie tego ogółu muszą prowadzić tak zwaną walkę polityczną.

Ale przede wszystkim walka o władzę dlatego jest nieunikniona, że człowiek czy stronnictwo mające program pożyteczny a choćby i zbawienny, nie może tego programu w czyn wcielić, nie może krajowi oddać zamierzonych przysług, dopóki nie osiągnie władzy.

Stronnictwa muszą tedy do władzy dążyć, choćby nie miały żadnych celów osobistych na oku. Żeby wprowadzić zbawiennie reformy, trzeba mieć władzę w rękę, bo stron-

nictwa nie stojące u steru—mogą tylko projektować reformy i starać się zyskać dla nich zwolenników, ale tylko ci, co posiadają władzę—mogą uznać potrzebę reformy w imieniu państwa i przeprowadzić ją. Ponieważ zaś różne stronnictwa rozmaicie rozumieją dobro kraju, więc do władzy dążą różne grupy z różnych stron — i walczą o nią.

Są to rzeczy, jak mówiłem—nieuniknione a nieszkodliwe o tyle, o ile pozostają w pewnych granicach. Tak zwana walka o władzę jest nawet pożyteczna, jeżeli polega na tem, że stronnictwa, które ze sobą współzawodniczą, wytaczają swoją sprawę przed ogół obywateli w sejmie, na wiecach i każde stronnictwo stara się przekonać przeciwników i bezpartyjnych, że ono właśnie najwięcej dobrego dla kraju robi, jak do władzy dojdzie, że tedy należy mu tę władzę dać.

Ale ostrość walki zależy od tego, o co się walczy. Jeżeli zdobycie większości w izbie poselskiej nie daje jeszcze pełni władzy, bo ta większość musi się liczyć i ze zdaniem izby wyższej, jeżeli nie może zrobić z rządu pospolitego wykonawcy swojej woli — wtedy

walka o władzę jest przedewszystkiem rozproszona, jakby się dzieliła na szereg frontów: trzeba starać się o wpływ i tu i ówdzie, u takich i u owakich ludzi — trzeba o ten wpływ walczyć ciągle, bo raz tu raz ówdzie przychodzi pora na pozyskanie sobie zwolenników, na zapewnienie sobie poparcia—raz tu raz tam odbywają się wybory, raz tu raz tam jakaś ważna sprawa się rozstrzyga.

Co jeszcze ważniejsza—trudno przy takim urzędzeniu marzyć o zdobyciu pełni władzy, o tem, żeby później rządzić się w państwie, jak na własnem podwórku. Niedosć będzie przegłosować sprawę w jednej izbie—trzeba będzie zdobyć dla swojej myśli jeszcze drugą izbę. To znaczy, że trzeba przekonywać o swojej prawdzie albo tych ludzi, którzy mają ten drugi głos, albo opinię publiczną — ogół obywateli, a to dlatego, aby ten ogół swoją postawą skłonił np. drugą izbę, aby nie udaremniała uchwały pierwszej.

Przy jednoizbowym sejmie rzecz ma się całkiem inaczej. Walka jest skupiona około jednej sprawy — około zdobycia większości w jednej izbie, to znaczy około zdobycia

większości przy jednych wyborach. Zdobyć tę większość, to znaczy zdobyć najwyższą władzę w państwie i móc już potem odwrócić się od wszystkiego i wszystkich — odpocząć od tego zarabiania na przychylność ogółu. W jednym dniu rozstrzyga się wszystko.

Wobec takiej pokusy, któż cofnie się przed najostrzejszemi środkami walki, iluż ludzi o słabym charakterze a namiętnem usposobieniu cofnie się przed środkami walki nieuczciwemi.

Byle raz jeden mieć ogół za sobą—a potem—wszystko nasze! To tak jakby od jednego ataku zależało wygranie całej wojny. Wiadomo, że wtedy żołnierz będzie szedł niczem niezahamowany, że będzie strzelał, siekł, nawet gryzł i kopał, byle zwycięsko atak zakończyć. Tak i na takich wyborach—zaciętość walki musi wzrosć do rozmiarów niebywałych.

Co gorsza — walka nie kończy się z dniem wyborów, tylko zmienia postać. Toć wybory odbędą się znowu za kilka lat, a że chodzi o wielką stawkę, nowa walka rozpoczyna się od następnego dnia po wyborach, tembardziej

że ci, co byli pobici, mają dużo do odrobienia. Bowiern stosunek sił się zmienił. Ci co mają większość w sejmie a dlatego i rząd w swoich ręku, ci do następnych wyborów staną zasobniejsi w środki walki, niż stawali do poprzednich. Przez czas co będą u władzy potrafią długie szeregi ludzi od siebie uzależnić, do siebie przywiązać. A kiedy pora nadejdzie—będą mieli cały aparat rządowy po swojej stronie. Trzeba wielkiej prawości, żeby z niego nie skorzystać wprost ani pośrednio—bo urzędnik zależny od partyjnego ministra nie potrzebuje od niego wskazówki wyraźnej, aby wiedzieć, za co może liczyć na przychylność, a za co na niechęć, jeżeli już nie na prześladowanie. To też na większość w jednoizbowym samowładnym sejmie nietylko trudno będzie znaleźć jakiegokolwiek cugle, ale i trudno będzie obalić ją zwykłym sposobem tj. na wyborach.

A jeżeli się zdarzy, że stronnictwo większości na wyborach przepadnie, że do władzy przyjdą ci, co byli w opozycji?

Osiągnąwszy pełnię władzy, będą się chcieli na niej umocnić, będą chcieli tak osłabić prze-



ciwników, żeby ci nie mogli wrócić na dawne stanowisko. Więc dalejże walić to wszystko, na czem przeciwnik opierał swoje wpływy. Jeżeli przeciwnik opierał się na ludności wiejskiej — dalejże zwałać na nią ciężary, a dogadzać miastom, jeżeli przeciwnik miał za sobą miasta—dalejże popierać stronnictwa agrarne. To co było u góry, niech będzie na dole, to co było niżej, niech będzie wywyższone i wzmocnione, żeby przy następnych wyborach dało pewniejsze oparcie. A jeżeli mimo wszystko położenie nowej większości nie jest pewne, to choć wyzyskać czas, kiedy się jest u władzy, poobsadzać swoimi ludźmi stanowiska, przysporzyć swoim jaknajwięcej korzyści.

Bywa, że do takich zmian nie potrzeba nawet nowych wyborów. Większość złożona powiedzmy z trzech stronnictw, które utworzyły blok w sejmie, może upaść w ten sposób, że jedno ze stronnictw blokowych porozumie się z opozycją, zawrze z nią korzystny układ i odstąpi dotychczasowych towarzyszków, aby z dotychczasową opozycją utworzyć nową większość. Zmiana położenia w sejmie gotowa, a za nią zmiana na całej linji w polity-

ce zewnętrznej i wewnętrznej, w składzie rządu i w przychylności władz dla rozmaitych grup i osób.

I trzeba powiedzieć, że dobrze jeszcze, jeżeli się taka zmiana dokona drogą pokojową. Bowiem kiedy chodzi o taką wielką rzecz, jak rozporządzanie państwem, i kiedy większość mocno stoi, tak że zwykłą, legalną drogą niepodobna jej obalić — dochodzi nieraz do użycia środków nielegalnych, przeciwnych prawu. Posłowie, którzy mają za sobą świadectwo wyboru, nie ustąpią, choćby wiadomo było, że co innego czynią, niż wyborcy chcieli. Żeby ich zmusić do ustąpienia, opozycja stara się doprowadzić do gróźb, zaburzeń, zapowiada zamachy, a wreszcie i doprowadza do zmiany gwałtem. Że tak bywa, dowodem historia Serbji i Bułgarji — dwóch krajów posiadających sejmy jednoizbowe. Walki polityczne bywały tam tak ostre, że partje polityczne uważały się wzajem za zdrajców, a obce mocarstwa korzystały z tego, popierały to tych to owych i wywierały wpływ na rządy kraju.

A przecież nawet zmiany dokonane bez

zamachów, ale z krzywdą raz jednych, raz drugich są dla kraju oczywiście zgubne. Krajowi w całości—Ojczyźnie zależy na tem, żeby wszyscy pracowali spokojnie a usilnie i żeby każdy był pewien owoców tej swojej pracy, żeby dla wszystkich była sprawiedliwa miara. A rządy partyjne potrafią najzdatniejszych a zasłużonych obywateli odsunąć od wszystkiego i skazać na nędzę.

#### *9. Pozory demokratyczne.*

Ktokolwiek ma zabrać głos w sprawie, czy potrzeba w Polsce sejmu jednoizbowego, czy dwuizbowego, powinien się dobrze zastanowić, czy domagając się jednoizbowego sejmu, dąży do rzeczywistego demokratyzmu, do rzeczywistych rządów ludu, czy też do pozorów demokratyzmu, kiedy to wszystko dzieje się wprawdzie w imieniu całego ludu, ale tak, jak tego chcą nieliczni politycy zawodowi, tj. ludzie żyjący z polityki. Tacy ludzie muszą być mężami wielkiej cnoty, aby należycie dbali o dobro ludu. Jeżeli bronili powiedzmy polityki ceł ochronnych, a w kraju utwo-

rzyło się silne stronnictwo za polityką wolnego handlu, albo potężny sąsiad domaga się takiej polityki od kraju, wtedy taki polityk ma do wyboru — albo utracić stanowisko, albo iść za tymi, co mu mogą zapewnić zachowanie tego stanowiska. Niejeden wtedy nietyle zważa na to, co lepsze dla kraju, ile na to, co go ratuje od nędzy.

Trzeba się dobrze zastanowić nad tem, czy przy jednoizbowym sejmie ogół nie będzie miał mniej do gadania, niż przy dwuizbowym, czy w samowładnym sejmie nie będziemy mieli rządów zawodowych polityków.

Doskonały przykład urządzenia pozornie demokratycznego mieliśmy w dawnej Rzeczypospolitej polskiej w sejmie elekcyjnym.

Kiedy się rozstrzygała sprawa, czy króla polskiego ma wybierać sejm, czy też ogół szlachty, zdawało się drobnej szlachcie, że wielką będzie dla niej zdobyczą, jeżeli każdy szlachcic będzie miał prawo głosować na króla. Postanowiono tedy, że króla będzie obierać cała szlachta, co na owe czasy w Polsce było bardzo demokratyczne, bo kiedy gdzieindziej godność szlachecką mieli tylko znacz-

niejsi panowie, u nas szlachty była moc, były w niektórych województwach tysiące szlachty drobnej, siedzącej na parumorgowych gospodarstwach.

Cała ta masa miała prawo wybierać posłów, a w sejmie większy wpływ mieli posłowie szlacheccy, niż dygnitarze, zasiadający w senacie. Ale kiedy uchwalono, że nie zwykły dwuizbowy sejm, ale tłumny zjazd ma króla obierać, skutek był taki, że magnaci zwozili na swój koszt całe wsie drobnej szlachty każdy ze swojej okolicy, a z tych, co z magnatami nie trzymali, mało który mógł sobie pozwolić na przyjazd i pobyt w Warszawie. I oto zamiast na sejmiku wojewódzkim wspólnie uradzić, za czem poseł ma na sejmie głosować — oddawali sprawę w ręce popleczników magnackich.

Rozumiem dobrze, że niejeden się boi, aby dwuizbowy sejm nie odwłókł reform obecnie potrzebnych. Ale przecież mamy jednoizbowy sejm konstytucyjny, który uchwali zasadnicze prawa (konstytucję). I jeżeli oprócz tego przystąpi do reformy agrarnej, czy do innych jeszcze — zapewne mu tego prawa nikt nie

zaprzeczy. Ale kiedy będzie miał postanowić, czy i następne, *zwyczajne* sejmy mają być jednoizbowe, powinien zważyć, czy ulegając tym, co chcą tylko jednej izby, nie ustanowi sejmu samowładnego, czyli despoty o paruset głowach. Bo władza absolutna, bezgraniczna, czy będzie dana jednemu samowładcy, czy będzie w ręku pewnego koła osób, czy to — jak niegdyś bywało — w ręku urodzonych panów, czy to — jak teraz możliwa — w ręku wybranych posłów — zawsze będzie nieznośna dla obywateli, którzy chcą mieć udział w stanowieniu o swoich sprawach i zawsze będzie z krzywdą dla tych, co nie należą do zwolenników grupy rządzącej.

Toć w sejmie, w którym większość jednej izby nie będzie miała poza sobą nikogo, z kimby się liczyć potrzebowała — posłowie będą mogli nawet nie oglądać się na wolę wyborców, będą mogli przeprowadzać nawet takie uchwały, o jakich się nie śniło wyborcom, kiedy głosowali na posłów większości. Podczas wyborów było się za tem, co się podobało ogółowi, a przynajmniej nie mówiło się o tem, coby się temu ogółowi mogło nie podo-

bać. Teraz można sobie pozwolić na bezceremonialność — można dlatego, że niema siły, któraby się mogła *odwołać do wyborców* — któraby mogła rozwiązać izbę poselską. Można tedy nie dbać o ogół obywateli aż do następnych wyborów. Na rok, dwa przed terminem będzie czas pomyśleć, czemby ich pozyskać.

Za sejmem jednoizbowym jest u nas wielu ludzi, którym się szczerze wydaje, że to najlepsze urządzenie. „Dobrze jest zważyć, czy na niejednego z nich nie wpłynęli ci demokraci z imienia tylko, co w głębi duszy pogardzają demokratycznym ogółem, a są za jedną izbą, bo sobie powiadają: „Raz na pięć lat przejść tę ospę wyborczą, a potem nie pytać, czego tam chce to stado wyborcze — i rządzić“.

10. *Co przemawia za sejmem dwuizbowym?*

Oczywista, że najprzód to wszystko, cośmy wymienili wyżej, a co przemawia przeciwko sejmowi jednoizbowemu.

Więc przy dwóch izbach niemożliwe jest, aby jakieś nieopatrzne, przypadkowe uchwały miały się stać prawem. Kiedy po pewnym czasie taka uchwała wejdzie pod obrady drugiej izby, będzie już wiadomo, czy to uchwała prawdziwej czy przypadkowej większości, będzie już wiadomo, czy wnioskodawca, marszałek i izba rozumieli się dobrze, czy też jedni pytali o co innego, a inni odpowiadali znów na co innego. Że zaś w tem powtórnem rozpatrywaniu biorą udział ludzie nie ci sami, nie ujdą też ich uwagi błędy pierwotnej uchwały, czy to będą sprzeczności wewnętrzne, czy sprzeczność z innymi ustawami, czy niewykonalność i t. d.

Zresztą różne izby wyższe różnie działają zależnie od tego, jaki jest ich skład i jakie mają prawa. Jedne rozpatrują, czy uchwały izby poselskiej są politycznie dobre, inne wcale w tę stronę sprawy nie wkraczają (zob. dalej rozdział „Jakiego nam potrzeba senatu?“) i tylko sprawdzają niejako, czy izba poselska zrobiła porządnie to, co zrobić zamierzała i czy projektowana ustawa jest dobrym sposobem przeprowadzenia woli narodowej.



Do tej czynności członkowie izby wyższej są szczególnie uzdolnieni, bowiem są to zwykle ludzie mniej zdolni do walk politycznych, a za to posiadający dużo doświadczenia i wiedzy. Zobaczymy niżej (w tymże rozdziale „Jakiego nam potrzeba senatu“) że jeżeli się odpowiednio ustali skład senatu i jego prawa, to można być pewnym, że i przy demokratycznym ustroju tej izby przewagę będą mieli w niej ludzie tego właśnie pokroju spośród zwolenników demokratycznych programów.

Warto tu wskazać na to, że w Anglii ostatnimi czasy prowadzono ostrą walkę przeciwko izbie lordów i że w r. 1911 doszło do zwycięstwa izby gmin. Według prawa wówczas przyjętego izba lordów nie może odrzucić ani nawet zmienić żadnej ustawy finansowej, uchwalonej przez izbę gmin, czyli że w sprawach politycznie najważniejszych izba poselska ma ponad sobą formalnie tylko króla, a w rzeczywistości ogół wyborców (zob. str. 49). Natomiast ustawy nie mające takiego politycznego znaczenia mogą być przez izbę lordów i poprawiane i odrzucane i do-

piero trzykrotna uchwała izby gmin jest skuteczną nawet wbrew oporowi izby lordów.

Widoczna tedy, że naród angielski uznaje za pożyteczną działalność powiedzmy rzeczoznawczą nawet tak zachowawczej izby wyższej, jak izba lordów.

Wiadomo też, że francuski senat (mający prawa niemal jednako z izbą deputowanych) robi bardzo często zmiany w uchwałach tej izby i że te poprawki są zwykle przyjmowane przez nią. Jeżeli takiej kontroli potrzebują prace ustawodawcze posłów w krajach tak wyrobionych politycznie, to czyż może ktokolwiek powiedzieć sumiennie, że u nas izba poselska nie będzie jej potrzebowała daleko więcej?

Dalej przy dwóch izbach prawie że nie ma obawy, aby sejm „przemienił się w osobną klasę, w kastę strzegącą więcej swoich interesów niż interesu ogólnego, chociaż do tego parlamenty są skłonne“<sup>1)</sup>. Wszechwładz-

---

<sup>1)</sup> Wyrazy ujęte w cudzysłów wypowiedział znawca ustroju Szwajcarii Curti, który w ten sposób tłumaczy, dlaczego potrzebne jest referendum (zob. wyżej str. 48).

two państwowe sprawowane jest przez dwa ciała zbiorowe i przez naczelnika państwa *łącznie*. Ten ostatni zresztą nie może się opierać zgodnej woli obu izb, ale nie jest też figurą bez znaczenia, bo jeżeli izby różnią się w zdaniu, to naczelnik państwa może poprzeć jedną z nich i czy to stłumić opór jednej, czy to tej drugiej nie dać się rozporządzać, dopóki ogół narodowy sprawy nie rozstrzygnie. W ten sposób owo wszechwładztwo państwowe nie jest ani w ręku jednego człowieka ani w ręku żadnego partyjnego koła, ale oddane jest zgodzie tylu i takich kół i osób, że nie mogą mieć żadnego wspólnego *prywatnego* interesu, że zarówno osobiste jak publiczne względy będą je skłaniać do wyrozumienia w każdej sprawie interesu całości państwowej.

Co najważniejsza, przy dwóch izbach nie może dojść do rządów partyjnych. Bowiem wtedy większość w jednej izbie nie wystarcza, aby o wszystkim stanowić, zaś stała większość w obu izbach—oparta nie na programach, ale na partyjnych cichych kompromisach—jest bardzo trudna do wytworzenia,

a zgoła niemożliwa jest stała większość z tych samych ludzi, czyli wytworzenie klikki rządzącej. Senat bywa wybierany, jak widzieliśmy, kiedyindziej i w innych okręgach, niż izba poselska — to też gdyby nawet w pewnym momencie wytworzyło się porozumienie pomiędzy większością senatu i większością izby poselskiej, tak aby działały jak jedna grupa, to takie porozumienie nie na długo starczy, jeżeli nie ma podkładu ideowego. Przyjdą wybory czy to do izby poselskiej, czy to do senatu (a wnoszę, aby się odbywały conajmniej co 3 lata — zob. rozdział „Jakiego nam potrzeba senatu“) — i już zachodzi potrzeba tłumaczenia się przed krajem z postępowania w sejmie, już następuje mniejsza lub większa zmiana ludzi, — i dawne porozumienie przestaje działać. Większość senatu — takiego, o jakim myślę dla Polski — nie będzie się składała z ludzi zacietrzewionych partyjnie — a na takich właśnie opierają się rządy partyjne, bo takich właśnie popychają do złego zimnimacherzy polityczni. Boć posłowie — to wybrańcy narodu, więc niema się co obawiać o większość taką,

któraby chciała prowadzić szkodliwą politykę, wiedząc że jest szkodliwa. Do takiej polityki dochodzi i musi dojść, ale tylko wtedy, kiedy całe urządzenie stosunków prawnych będzie tych ludzi wiodło — jak mówiłem — na pokuszenie, to jest że ludziom chciwym będą niejako podsuwane korzyści z cudzą krzywdą, a ludziom namiętnym będą oddawane w ręce losy ich przeciwników.

Druga izba, to jakby ta druga para oczu, co to razem zawsze lepiej widzą niż jedna, tak że sejmu dwuizbowego niepodobna popchnąć tam, gdzie on tego wyraźnie nie zechce. Wynika to choćby z tego, cośmy mówili o głosowaniach przypadkowych.

A że te izby, to pełnomocnicy narodu, powołani do pilnowania, aby siły i środki państwa były należycie użyte, więc dwie izby to zarazem jakby dwóch szafarzy przez naród wybranych. Klucze od narodowego dobytku mają obydwaj i jeden bez drugiego nie może tym dobytkiem dowolnie rozporządzać. Najbardziej wyrobione narody świata utrzymują po takich dwóch pełnomocników. Oczywista, że gdyby jeden został opa-

nowany przez jakąś partję, drugi nie dopuści do tego, aby ta partja stała się władcą państwa.

Walka o władzę również nie może być przy dwuizbowym sejmie tak ostra, jak przy jednoizbowym. Skoro zwycięstwo na jednych wyborach nie wystarcza, trzeba w dalszym ciągu mieć za sobą opinię, a walką ostrą i podstępami wyborczemi można ludzi zyskać tylko na krótko—natomiast żeby mieć stałe zaufanie większości wyborców, na to już trzeba i rzetelnej pracy i zasługi.

A wreszcie—co również bardzo ważne—tylko izba wyższa może dać dzisiaj państwu polskiemu ten autorytet czyli urząd o takiej powadze, który będzie mógł być rozjemcą pomiędzy izbą poselską a rządem oraz pomiędzy izbą poselską a temi siłami społecznymi, które występują przeciwko izbie. Wiemy już, że rząd i izba poselska muszą być ze sobą zgodne, ale nie wynika z tego, żeby ministrowie mieli na skinienie posłów podawać się do dymisji. Spory pomiędzy rządem a izbą są bardzo częste. Ministrowie kreślą plany swojej działalności, wnoszą swoje projekty do izby, a izba je odrzuca. To znów

ministrowie wykonywują rzeczy zatwierdzone przez sejm, a izba oświadcza, że robią to źle. Zgóry niema wtedy pewności nietylko co do tego, kto ma rozumniejsze plany, ale i co do tego, kto jest bardziej w zgodzie z wolą ogółu obywateli. I bywa często, że ministrowie obstają przy swoim zdaniu. Trzeba wtedy dojść do porozumienia—albo oddać spór na rozstrzygnięcie komu należy.

Gdzie jest monarcha i to monarcha o wielkiej powadze, tam on może być wtedy rozjemcą albo i sędzią. Mianowicie może zapośredniczyć w sporze i doprowadzić do porozumienia, a jeżeli do tego nie dojdzie, może przychylić się do zdania jednej albo drugiej strony. Jeżeli przyzna słuszność izbie, to udzieli dymisji gabinetowi ministrów i zamianuje nowy rząd według życzeń izby. Jeżeli natomiast uzna, że rząd ma zasadę opierać się izbie, że opinja publiczna jest raczej za rządem a przeciwko izbie, to nie rozstrzygnie sprawy ostatecznie, jak w tamtym wypadku, ale rozwiąże izbę i zarządzi natychmiast nowe wybory, czyli odda sprawę na rozstrzygnięcie obywateli w powszechnem głosowaniu.

Naczelnik państwa przy jednoizbowym sejmie będzie zbyt małą powagą, aby tak mógł robić, nawet gdyby mu takie prawo wyraźnie przysługiwało, ale wątpliwe jest, aby wogóle to prawo otrzymał i utrzymał.

Natomiast przy dwuizbowym sejmie senat może być tem zgromadzeniem, które zdolne jest załagodzić spór, jeżeli to jest możliwe, albo też powiedzieć naczelnikowi państwa, co powinno nastąpić: dymisja gabinetu, czy rozwiązanie izby poselskiej.

Dzięki temu, a zwłaszcza nadawszy senatowi takie prawa, o jakich mówię niżej (w rozdziale „Jakiego nam potrzeba Senatu“?), ma się pewność, że posłowie nie będą sięgali po samowładztwo, bo wiedzą, że jest ktoś, co władny jest powstrzymać ich postanowienia, natomiast pozostaną tem, czem być powinni: pełnomocnikami narodu, którzy o tyle mogą działać stanowczo, o ile idą w myśl ogółu narodowego. Z chwilą, gdyby zaczęli prowadzić politykę własną, poselską, zamiast obywatelskiej — będą poddani nowym wyborom i ustąpią innym.

Zarazem tylko w ten sposób będziemy



mieli należycie urządzone władze naczelne, a mianowicie odpowiednio rozdzieloną władzę prawodawczą i władzę wykonawczą. Bez tego nie można sobie wyobrazić państwa sprawnie działającego, a widzimy już na przykładzie obecnego sejmu, że przy jednej izbie takie rozgraniczenie nie jest możliwe. Obecny sejm uznał się za suwerenny, czyli za skupiający w swoich rękach zwierzchnią władzę. Ma to tę fatalną stronę, że rząd nie wie, czem ma być. I jeżeli posłowie narzekają, że rząd nie wnosi projektów do izby, to nie mają słuszności. Przy samowładnym monarsze minister jest wykonawcą woli swego króla, przy samowładnym sejmie rząd czeka rozkazów izby, a że tak wielkie zgromadzenie—jak wiadomo—potrafi tylko uchwalać ogólne zasady, ale nie jest zdolne do sprawowania rządów, ani nawet do ułożenia dla rządu programu i planu działania—więc sprawy do pewnego stopnia utknęły. Rząd ociąga się z wnoszeniem projektów, ponieważ chce zgóry wiedzieć, jakie jest zdanie izby o danej sprawie. Do sejmu, któryby nie należał do mianowania ministrów i któryby był tylko od uchwa-

lania praw i od kontroli nad wykonywaniem tych praw — mógłby wnosić swoje projekty, bo jakby natrafił na opór, to miałby pewną siłę, żeby swoje zamiary przepierać w izbie, a w razie czego to i poza izbą na nowych wyborach. Ale jeżeli sejm jest suwerenny, to rząd nie może się spierać, a musi słuchać i dlatego w zakresie ustawodawstwa woli nie być autorem, tylko opracowywać i ujmować w postać ustaw to, co posłowie w dyskusji albo w rezolucjach wypowiedzieli. Rząd bardziej płochliwy i do tego nie przystępuje, a gotów jest tylko wykonywać ustawy, opracowane i uchwalone przez posłów. Ta bierność wykracza nawet poza zakres ustawodawstwa, dostaje się w dziedzinę czynności wykonawczych. Bo i politykę trudno jest prowadzić rządowi, który nie stoi na czele państwa obok sejmu, jeno jest sejmowi podporządkowany.

Zaś jeżeli utworzy się rząd partyjny, to może obejmie przodownictwo wśród większości sejmowej i będzie wykazywał inicjatywę, czyli sam się będzie zabierał do nowych spraw wedle nowych pomysłów — ale będzie miał

złe strony rządu partyjnego, które już omawialiśmy, a których bodaj nic nie jest w stanie wynagrodzić.

*II. Jakiego nam potrzeba senatu.*

*a) co do składu.*

Wiemy już, że izba wyższa może być hamulcem postępu, czy nawet twierdzą reakcji i t. d., albo—przeciwnie—uzupełnieniem izby niższej, tym drugim głosem powszechności narodowej, który sprawia, że w sejmie wypełnia się prawdziwa wola narodu. Zależy to od tego, jaki jest skład izby wyższej i jakie są jej prawa, a to znów od tego, jak będziemy rozumieli zadania senatu.

Liczba senatorów może być znacznie mniejsza od liczby posłów. W obecnym sejmie konstytucyjnym zasiada tylu posłów, że jeden wypada na niecałe 50,000 mieszkańców. Ponieważ nie jest to potrzebne, a dużo kosztuje, przypuszczam, że do przyszłych sejmów zwyczajnych będziemy wybierali jednego posła na 100,000 ludności. Wtedy jeden senator mógłby przypadać na 200,000 ludności. Może być tak dlatego, że senat miałby

jak sądzę — inne zadania, niż izba poselska.

Izba poselska powinna móc zaświadczyć, czego chce naród. To też trzeba znacznej ilości okręgów i znacznej ilości mandatów, żeby wszystkie kąty kraju i wszystkie stronnictwa mogły swoich przedstawicieli wybrać w odpowiednim stosunku. Kiedy do takiej izby wniesiona jest sprawa, obrady mogą rzeczywiście wykazać, jak się cały kraj na nią zapatruje.

Senat mojem zdaniem nie ma być takim samem przedstawicielstwem całego kraju i wszystkich odłamów społeczeństwa, ale ma być zgromadzeniem *ludzi zaufania narodowego*, którzy tylko uzupełniają izbę poselską, a to w tym sposobie, że na swoją rękę kontrolują działalność rządu, a oprócz tego jakby doglądają, jak izba poselska swoje zadanie spełnia.

Więc jeżeli izba poselska uchwali coś, co się senatorom nie podoba, bo oni woleliby, żeby izba poselska szła w innym kierunku politycznym, to jeszcze nie racja, żeby dlatego mieli taką uchwałę odrzucać. Jeżeli jest wi-

doczne, że izba poselska uchwaliła tak a nie inaczej zgodnie z wolą swoich wyborców — to senat powinien to przyjąć i zatwierdzić. Wprawdzie nikt mu tego żadnem prawem nie nakaze, ale senat sam zrozumie, że nawet musi taką uchwałę izby poselskiej zatwierdzić. Bo gdyby nie zatwierdził, to posłowie od swego nie odstąpią, a konstytucja da im sposób na to, żeby opór senatorów przewyciężyć (zobacz niżej o prawach senatu).

Ale inaczej rzecz się będzie miała, kiedy senat dostrzeże, że izba poselska nie spełniła należycie swojego zadania: więc kiedy uchwaliła rzecz z błędami prawniczymi czy fachowymi, czyli poprostu źle wykonała swoje własne zamierzenie; więc jeżeli nie uszanowała prawa, które ją obowiązuje, lub przekroczyła swoje prawa, czy to pobierając uchwały w sposób, na który regulamin nie pozwala, czy to uchwalając rzeczy przeciwne prawom zasadniczym czyli konstytucji; więc dalej jeżeli w izbie poselskiej większość zaczęła wyzyskiwać swoją przewagę nad mniejszością na szkodę sprawy narodowej; więc wreszcie kiedy posłowie postąpili wbrew temu, co za-

powiadali podczas wyborów, albo kiedy stało się widoczne, że posłowie i wyborcy rozeszli się politycznie, że to, co izba poselska postanawia, nie jest pochwalane przez inne t. zw. organy opinji, czyli sposoby wypowiedania woli narodowej—przez pisma, zgromadzenia polityczne i t. p.

W takich razach senat ma obowiązek i ma możność sprzeciwić się uchwale poselskiej. Jeżeli senat wystąpił przytem w obronie prawa (regulaminu, konstytucji) — to izba poselska musi poprostu ustąpić przed powagą tego prawa, o którem senat zaświadczył, że jest. Zaś jeżeli senat wystąpił w interesie wyborców, jeżeli zarzucił posłom, że uchwały ich nie są zgodne z wolą ogółu narodowego—to izba poselska musi się dobrze zastanowić nad sobą i nad sprawą i powiedzieć sobie, kto ma rację. Jeżeli potem ustąpi, to sprawa załatwiona, a jeżeli nie, to musi dojść do rozwiązania izby i do nowych wyborów. Jeżeli senat nie mylił się w swoim rozumieniu woli narodowej, to nowa izba poselska będzie odmienna od poprzedniej, będzie miała inną większość i będzie prowa-

dziła inną politykę, niż ta, z którą się senat spierał.

Jeżeli tak będziemy rozumieli zadanie senatu, to uznamy, że koło senatorskie nie może być zbyt szczupłe, a to aby miało dość powagi i odwagi, ale nie potrzebuje być tak liczne, jak izba poselska, bo nie chodzi tu o zebranie wszelkiego rodzaju zdań, ale o sąd ludzi zaufania godnych, znających się zarówno na różnych sprawach szczególnych, jak i na ludziach a umiejących rozeznąć się dokładnie w każdym położeniu politycznym.

Dodam jeszcze, że w senacie przydałaby się pewna ilość członków z nominacji. Choć wiem, jak to jest niepopularne, mam odwagę tak powiedzieć, bo nie mam w tym wypadku na myśli nietylko żadnego interesu klasowego czy partyjnego, ale nawet żadnej choćby najbardziej ogólnikowej tendencji, czy to konserwatywnej, czy to radykalnej. Chodzi mi o dwie sprawy—jedną mniejszej, drugą wielkiej wagi.

Pierwsza—to fakt, że wybory nietylko nie wprowadzają do sejmu samych najlepszych i najmądrzejszych obywateli, ale jak u nas to

pomijają znaczną ilość ludzi poprostu koniecznych w sejmie, aby dobrze działał.

Pochodzi to najprzód stąd, że na wyborach rozstrzygają partje albo miejscowe organizacje—i jedne i drugie nie dbają dostatecznie o to, żeby nie pomijać ludzi nieraz bardzo zdatnych, a nie należących do żadnej partji, ani nie mieszkających w tym okręgu, jeno przeważnie po większych miastach. Trudno, żeby ich wszystkich wybrały te miasta. Widzieliśmy zresztą, że i w wielkich miastach partje wolą wybrać swoich ludzi poślednich, niż najwybitniejszych polityków, prawników, znawców spraw sejmowych w różnych krajach i t. d. Poza tem tacy ludzie bardzo często nie umieją lub nie chcą zabiegać o wybór. Na to trzeba umieć przemawiać do wielkich tłumów, trzeba chcieć się użerać z przeciwnikami—i dlatego jest wielu ludzi zdatnych bardzo na członków sejmu, ale niezdatnych do kandydowania.

Do izby poselskiej niema sposobu takich wprowadzić. Tam nie może zasiadać nikt, co nie wyszedł z wyborów powszechnych, bo posła najważniejsza właściwość jest ta,



że on ma wyraźne prawo mówić za masy wyborców. Izba poselska — to usta narodu. Przecież tylko dlatego nie wprowadza się ograniczeń co do wybieralności, nie zastrzega się, że posłowie muszą mieć takie a takie wykształcenie, albo taką a taką praktykę społeczną i polityczną za sobą. Nie robi się tych zastrzeżeń, bo jeżeli posłowie nie będą mówili dosyć mądrze — to widać naród jest taki. A gdyby izba była mądrzejsza, niż tego naród wymaga — toby się nie na wiele zdało, bo sejm nie jest koniecznie potrzebny do rządzenia — można nawet całkiem bez sejmu rządzić — ale sejm jest potrzebny na to, żeby zaświadczył, jaki rząd jest zgodny z wolą ludności.

Dotyczy to oczywiście głównie tej części sejmu, która — jak wspomniałem — istnieje po to, żeby tę wolę wyrażać, a więc izby poselskiej.

W izbie wyższej rzecz ma się nieco inaczej. Tam głównie chodzi o to, żeby spokojnie rozważyć to, co uchwalono w izbie poselskiej i o to, żeby był ktoś, coby mógł taką uchwałę cofnąć na drugie rozpatrzenie

do izby poselskiej, albo założyć apelację do narodu.

Nie idzie za tem, żeby można było lekceważyć sposób powoływania do izby wyższej. Jak wspomniałem — musi to być izba ciesząca się zaufaniem powszechnem, dlatego też naogół członkowie jej muszą wyjść z powszechnych wyborów — i jeżeli proponują nominację, to w takiej ilości, żeby członkowie mianowani nie mogli mieć stanowczego znaczenia przy głosowaniach. Gdybyśmy ustalili, że mają stanowić piątą część izby wyższej, to na wynik głosowania będą wpływali bardzo rzadko, a z pewnością nie będą siłą, coby stale popierała pewien kierunek, czyli nie będą mieli znaczenia politycznego. Toć część tych ludzi, to będą rzeczoznawcy, powołani dlatego, że osiągnęli szczególną znajomość pewnych spraw. Będą to oczywiście ludzie rozmaitych przekonań i przystaną do rozmaitych obozów, albo pozostaną „dzikimi“, czyli raz z tą raz ową grupą będą głosowali. Podobne stanowisko zajmą i ci, co będą mianowani nie jako specjaliści od pewnych tylko spraw, a o których cho-

dzi mi jeszcze bardziej, niż o rzeczoznawców specjalistów.

Mianowicie rozumiem, że na przedstawienie rządu, odpowiedzialnego przed izbą poselską, naczelnik polskiego państwa mianowałby obok znawców spraw oświatowych, przemysłowych, skarbowych i t. d. także ludzi doświadczenia państwowego w ogólności.

Ci mieliby pewne zadanie polityczne, ale sądzę, że każdy je uzna za dodatnie.

Chodzi o to, że izba niższa, a w znacznym stopniu i obieralny senat, zwłaszcza przy wyborach proporcjonalnych—muszą się składać prawie wyłącznie z ludzi partyjnych, zaś ludzie partyjni patrzą na sprawy państwowe każdy jakby z innego kąta. Więc poseł, który się mieni przedstawicielem robotników, nie będzie w żadnym wypadku przemawiał za cłem na zboże, bo robotnik chce jaknajtańszego chleba; więc poseł, który się mieni przedstawicielem drobnych rolników, nie będzie się nigdy domagał obniżenia ceny drzewa z lasów skarbowych. A w interesie państwa, jako całości, może leżeć czasami ochrona rolnictwa nawet przez powstrzymanie do-

wozu obcego zboża, a już niewątpliwie często w interesie państwa będzie leżało zamknięcie lasów rządowych, żeby żyjące pokolenie wydało trochę pieniędzy na drzewo z dalszych stron, a żeby następne pokolenia miały kraj zalesiony należycie i żeby było co ciąć w przyszłości.

Dobrze jest, jeżeli w sejmie znajduje się pewna grupa ludzi, przywykłych do patrzenia na sprawy publiczne nie ze strony rolnika ani ze strony mieszkańca miasta, ale ze strony potrzeb państwa — więc nie jakiejś okolicy albo klasy, ale całej ludności i nie tylko dzisiejszej ludności, ale i następnych pokoleń.

Takich ludzi powinna dostarczyć nominacja. Będą to ludzie, którzy wykazali w pracy państwowej, społecznej albo w działalności pisarskiej odpowiednie rozumienie spraw publicznych. Nie potrzeba ich wielu, bo tu nie chodzi o ilość głosów, ale o to, żeby w łonie samej izby byli ludzie, którzy oświecą sprawę w ten właśnie sposób, a wtedy reszta członków izby często zgodzi się na wniosek, który był potrzebny, a któregoby inaczej nikt nie postawił.

Dodam, że gdyby senatorowie z nominacji byli powoływani na pewien czas, tak jak są wybierani posłowie — byliby zależni od rządu. Staraliby się rządowi przypodobać, a conajmniej baliby się iść przeciwko niemu, żeby nie utracić stanowisk.

Ale na to jest rada, i to dwojaka. Jedna, to mianowanie senatorów dożywotnio. Tacy nie potrzebują się oglądać na to, komu się ich przemówienie albo głosowanie podoba, a komu nie. Druga, to przeciwnie—mianowanie na pewien czas, ale przy zastrzeżeniu, że tej samej osoby nie można powoływać drugi raz wcale, albo że nie można jej powoływać na następny okres, albo nie prędzej jak po dwóch okresach.

Powtarzam — byłoby dobrze, aby np. piąta część członków izby wyższej była mianowana — i dodaję, że w przyszłości — jest nadzieja — będzie to mniej potrzebne. Sądzę tak dlatego, że w przyszłości ogół nauczy się lepiej, co to są wybory i nauczy się lepiej cenić ludzi wybitnych, choćby nie przysięgali na żaden program partyjny.

Tyle co do ilości i co do sposobu powoływania senatorów.

Bardzo ważne jest także, aby członkowie izby wyższej wybierani byli na czas dłuższy niż posłowie, tak jak to jest wszędzie, gdzie istnieją demokratyczne izby wyższe z wyboru. W dodatku wybory do izby wyższej nie powinny się odbywać odrazu na całą izbę, ale w ten sposób, żeby np. co 3 lata wybierana była trzecia część izby. Tak jest we Francji, gdzie mandat senatorski trwa 9 lat, a co 3 lata trzecia część izby jest odnawiana.

Senatorowie wybrani każdy na 9 lat, i to nie wszyscy jednocześnie, nie mogą być wybrani pod żadnem hasłem wyborczem (zob. wyżej str. 51). Oczywiście, że każde stronnictwo będzie się starało, żeby byli wybrani jego zwolennicy, ale nie będą to ludzie posłani na sejm z jakimś celem szczególnym, po to żeby przeprowadzili taką a taką reformę, albo żeby takiej a takiej zmianie zapobiegli.

Przypuśćmy, że powstaje sprawa zniesienia obowiązkowej służby wojskowej, że jest

omawiana w kołach rządowych i społecznych, a po paru miesiącach wpływa do sejmku. Choćby w tym czasie przypadły wybory do senatu, to najwyżej trzecia część senatorów może być wybrana na podstawie programu w tej sprawie, t. j. że wypowiedzieli się co do niej wyborcy i kandydat, zanim przyszło do wyboru. Natomiast dwie trzecie senatorów pozostanie takich, co byli wybrani 3 lata i 6 lat temu, a więc kiedy o sprawie zniesienia czy utrzymania powszechnej służby wojskowej jeszcze wcale nie mówiono. To też jeżeli izba poselska, wybrana powiedzmy pod hasłem zniesienia tego obowiązku, uchwali odpowiedni projekt, izba senatorska go nie odrzuci. Natomiast, jeżeli izba poselska została wybrana przedtem, zanim ta sprawa zaczęła być omawiana w szerszych kołach i jeżeli się przy tem omawianiu okazało, że większość kraju inaczej o tem sądzi, aniżeli posłowie—senat może i powinien śmiało odrzucić taką uchwałę.

Zresztą, taka trzecia część senatu, którą przypadło wybrać w czasie, kiedy jakaś sprawa szczególnie wszystkich zajmowała, nie

będzie zapewne wybierana ściśle pod hasłem tej sprawy, dlatego że jak się wybiera na 9 czy na 10 lat, to się mniej uwagi zwraca na to, co ten człowiek ma za zamiary w sprawie bieżącej choćby bardzo ważnej ale je-dnej, natomiast szuka się człowieka, do któ-regoby się miało ogólne a głębokie zaufanie, bo niewiadomo, o czym mu przyjdzie w cią-gu tych długich lat decydować. Słowem, do izby poselskiej wybiera się więcej według programu kandydata w sprawach bieżących, do senatu więcej według zaufania do rozu-mu i prawości przy ogólnikowem tylko zwa-żeniu jego kierunku politycznego.

Rzecz prosta, że stosownie do takiego charakteru i do takiego przeznaczenia sena-tu, będą do niego wybierani ludzie nieco in-ni, niż do izby poselskiej. Stronnictwa będą wysyłały do izby poselskiej swoje siły — że tak powiem — bojowe, przywódców swoich w walce politycznej, zaś do senatu będą się starały wprowadzić swoich członków, albo nawet tylko sympatyków zpośród ludzi mniej uzdolnionych do zyskiwania partji zwo-lenników, ale znanych z niezależności zda-



nia, poważanych ogólnie, znających się na pewnych sprawach gruntownie i mających wyraźne choć nie jaskrawe zabarwienie polityczne—słowem takich, żeby ich zdanie musiało być uważane jako mające poważny grunt w społeczeństwie.

*b) Co do praw.*

Obstając tak dobitnie przy potrzebie tak zwanej izby wyższej, nie jestem jednak za tem, żeby miała równe prawa z izbą poselską.

W rozmaitych krajach co do tego bywa różnie. Bywa, że obie izby są równouprawnione, bywa, że izba niższa ma taki przywilej, że może własne projekty stawiać, zaś izba wyższa obraduje tylko nad tem, co do niej wniesie rząd, albo co już uchwali izba niższa. Najczęściej bywa, że ustawy, które nakładają na ludność jakieś ciężary—czy to majątkowe, czy to osobiste, a zwłaszcza tak zwany podatek krwi—wynikający z obowiązku służby wojskowej—że wszystkie takie ustawy muszą najprzód być wniesione do izby poselskiej, a potem dopiero idą do se-

natu. Zatem izba wyższa może przyjąć lub odrzucić wniosek, przyjęty przez izbę poselską, ale wniosek, który nie znalazł większości w izbie niższej, wcale do izby wyższej nie dochodzi. Może być i tak, że nowe prawa wogóle najpierw muszą być wnoszone do izby niższej. Wreszcie może senat nie mieć prawa robić zmian w tem, co izba poselska przyjęła, tak, że może tylko zatwierdzić lub odrzucić projekt w całości — więc oczywista tylko z nadzwyczaj ważnych powodów.

W polskiej konstytucji 3-go maja senat miał w sprawach ważnych a mniej pilnych tylko weto zawieszające, to znaczy, że jeżeli izba poselska jaki projekt przyjęła, a senat go odrzucił, to wniosek nie mógł stać się prawem, ale tylko do następnego sejmku. Na następnym sejmku izba poselska mogła po raz drugi uchwalić to samo prawo — a wtedy zgoda senatu nie była już potrzebna.

W sprawach mniejszej wagi albo ważnych ale pilnych konstytucja kazała zliczać głosy senatorów i posłów razem i postępować według woli większości. Że izba poselska

była dużo liczniejsza od senatu, ten ostatni mógł zaważyć tylko wtedy, kiedy w izbie poselskiej większość była nieznaczną.

Ten drugi przepis nie jest odpowiedni dla naszych czasów — bo nie można zliczać razem głosów ludzi rozmaicie powołanych do sejmu. Z drugiej strony nie jest też właściwe niedopuszczanie w senacie do poprawek, bo—jak widzieliśmy — senat w tym właśnie kierunku może być bardzo pożyteczny.

Natomiast sądzę, że należałoby wzorem 3-go maja zaprowadzić poważną różnicę co do skutków uchwały poselskiej i uchwały senatu.

To wszystko, co mówiłem o potrzebie izby wyższej i o niebezpieczeństwach ze strony jednoizbowego sejmu, mówiłem nie dlatego, żebym chciał w jakikolwiek sposób utrudniać spełnianie się woli ogółu narodowego, ale właśnie dlatego, że państwo dzisiejsze powinno być rządzone według woli ogółu obywateli. Chodzi tylko o to, że ponieważ obywatele wszyscy razem rządzić nie mogą, używają do tego pośredników-posłów. Trzeba tedy dobrze baczyć, żeby głos posłów rzeczywiście odpowiadał głosowi narodu.

Dlatego nie uważałbym za potrzebną nie tylko jakiejś władzy wyższej nad poselską, ale nawet równej, natomiast konieczną wydaje mi się kontrola nad izbą poselską. Zwłaszcza, że mamy rzeczpospolitą, w której prezydent nie będzie mógł mieć takiej samodzielności, aby mógł spełniać to, co w Anglii spełnia król, który jest jakby sędzią rozjemczym pomiędzy rządem, parlamentem i narodem.

Użyłbym jeszcze innego porównania. Chciałbym, żeby sprawy publiczne miały dwóch opiekunów, ale nie chciałbym, żeby jeden drugiego krępował, tak aby sprawy na tem cierpiały i dlatego chciałbym jednego, a mianowicie izbę poselską zrobić opiekunem głównym, który sprawami narodu kieruje, a drugiego—senat—opiekunem przydanym, który tylko doglądać będzie gospodarki opiekuna głównego, w potrzebie doradzi, a będzie też mógł zażądać zwołania całej rady familijnej.

Żeby obie izby spełniały to, czego państwo od nich w tem rozumieniu potrzebuje, musiałyby konstytucja zawierać przepisy zasadnicze następującej treści:

1. Żeby projekty rozkładu przychodów i rozchodów państwowych (budżetu), jakoteż projekty ustaw, zawierających ustanowienie nowych ciężarów krwi lub mienia na rzecz państwa — były wnoszone najprzód do izby poselskiej.

2. Żeby projekt przyjęty przez izbę poselską a odrzucony przez senat, otrzymywał moc ustawy, jeżeli zostanie przyjęty przez izbę poselską w nowym składzie.

Znaczyłoby to tyle — 1) że projekty mające zwykle mniejsze znaczenie polityczne a często zawile — mogłyby być wnoszone najprzód do senatu, ponieważ w ten sposób przyspiesza się znakomicie pracę ustawodawczą; natomiast projekty dotyczące najżywotniejszych interesów ludności musiałyby być wnoszone najprzód do izby poselskiej; 2) że w razie jeżeli senat odrzucił projekt uchwalony przez izbę poselską, można go wnieść po raz drugi do izby poselskiej, ale nie do tej, która go uchwaliła, jeno po nowych wyborach, więc czy to zaczekawszy aż przyjdzie zwykły czas wyborów, czy to rozwiązawszy izbę umyślnie i zarządziwszy

nowe wybory. Przy tych wyborach ogół narodowy da poznać (patrz na str. 51 o hasle wyborczem), czy przyznaje słusność senatowi, czy też opowiada się za izbą poselską. Jeżeli nowowybrana izba odrzuci projekt, to uchwała dawnej izby straci znaczenie, natomiast jeżeli nowa izba uchwali ten sam projekt, to senat już nie będzie go mógł obalić, ani nawet odroczyć.

Takby się przedstawiały prawa izb, czyli w ten sposób byłyby rozstrzygane ich spory, gdyby izby „szły na udry“. Ale do takiego prawowania się powinno dochodzić tylko nader rzadko—i to właśnie bardzo za takim urządzeniem przemawia. Bowiem cel prawa jest jasny: zwyciężać ma ta polityka, za którą jest naprawdę ogół narodowy. Dlatego izbie poselskiej jest przyznana przewaga nad senatem: tego co izba poselska postanowi, senat nie może obalić—może tylko zawiesić i najprzód odesłać do izby poselskiej z powrotem na drugie rozpatrzenie, a potem jeszcze założyć apelację do narodu, sprawdzić, czy izba działa zgodnie z wolą ogółu obywateli. Przed tą wolą, wyrażoną już nie-

wątpliwie, bo przez zgodne uchwały dwóch izb poselskich, senat musi ustąpić.

Oczywista, że w takich warunkach senat nie będzie się spierał, jeżeli nie będzie mocno przekonany, że izba poselska pobłądziła albo zlekceważyła sobie głosy społeczeństwa.

Oczywista, że z drugiej strony i izba poselska nie zaryzykuje walki, jeżeli nie będzie niemal pewna, że zwycięży. Dlatego też obie izby będą zwykle dążyły do porozumienia i—co ważniejsza—do gruntownego badania opinji i do załatwiania spraw bez tego kosztownego prawowania się, jakim byłyby nowe wybory.

A o to przecież chodzi: kontrolę ustanawia się nie po to, żeby wyłapywać jaknajwięcej winnych lekceważenia przepisów, ale po to, żeby nie było kogo pociągać do odpowiedzialności, żeby wszyscy zachowywali przepisy, wiedząc, że kontrola jest.

Zarazem takie urządzenie posiada najważniejszą dobrą stronę sejmu jednoizbowego: nie pozwala na zbytne przeciąganie potrzebnych reform. Przy dwóch izbach równouprawnionych takie sprawy mogą się toczyć

latami. Tutaj jest ta ostatnia instancja, która sama rozstrzyga, a mianowicie druga izba poselska, wybrana pod hasłem: „za“ lub „przeciw“ reformie<sup>1)</sup>.

### 12. *Półśrodki.*

Na zakończenie jeszcze jedno: jeżeli prawo nie odpowiada potrzebom społeczeństwa, to życie zawsze przejdzie nad takim prawem mniej lub więcej stanowczo do porządku dziennego. Albo będzie udawało, że tego prawa nie zna wcale, albo zmieni je w wykonaniu mniej lub więcej. Wszelako jest rzecz prawie niemożliwa, żeby taki porządek niezgodny z prawem był równie dobry jak ten, przy którym prawo panuje nad życiem.

Potrzeba izby wyższej u nas jest mojem zdaniem taka silna, że jeżeli uchwalimy sejm

---

<sup>1)</sup> Dlatego w komisji sejmowo-konstytucyjnej przy Tymczasowej Radzie Stanu, gdzie opracowywano projekt konstytucji monarchicznej (zgodnie z ówczesną opinią ogółu stronnictw) i kiedy nie było mowy o demokratycznym senacie—projektowałem nadać taką przewagę izbie poselskiej, aby mogła przeprowadzić ustawę wspólnie z senatem wbrew królowi, a wspólnie z królem—wbrew senatowi.



jednoizbowy—to życie będzie na gwałt tworzyło rozmaite półśrodki czyli środki zastępcze, po niemiecku zwane ersatz, a tak dobrze nam znane z wojny.

Zastrzegam się, że może być wielka różnica między temi erzacami a wojennemi. Tam środek zastępczy bywał zwykle z gorszego materiału, często był tandetą poprostu—tu materiał może być najcenniejszy i najszlachetniejszy—jeno skutek będzie podobny, to jest odpowiednia potrzeba nie będzie zaspokojona należycie.

Na dowód przytoczę—ni mniej ni więcej, tylko już istniejące próby zastąpienia nieistniejącej izby wyższej. Pierwsza trwała krótko i została porzucona. Mówię o konwencie seniorów sejmowych—a raczej o jego charakterze w pierwszych tygodniach sejmu. Że seniorowie się porozumiewali w sprawie stosunku klubów sejmowych do najważniejszych zagadnień—to nic dziwnego. Ale konwent rozważał i uchwalał wnioski konstytucyjne. Punkt po punkcie, tak jakby to nie był konwent seniorów ale... izba sejmowa. Po załatwieniu najważniejszych spraw kon-

went przybrał postać zwykłą, ale jak będzie dalej—niewiadomo.

Drugi przykład—to komisja konstytucyjna, rządowa (nie sejmowa). Dla ułożenia projektu konstytucji rząd utworzył ciało zbiorowe, które nazwał komisją konstytucyjną, a do którego powołał: 1) kilku posłów sejmowych i to z pośród najwybitniejszych politycznie, 2) kilku czołowych polityków w skład sejmu nie wchodzących, 3) rzeczoznawców w ilości  $\frac{1}{3}$  ogółu komisji.

Do opracowywania projektów na sejm rządy powołują sobie rozmaite komisje. Ta różni się od nich tem, że nietylko nie składa się wyłącznie z urzędników i rzeczoznawców, ale że przeważają w niej politycy. Dodajmy, że ten jej skład został ogłoszony, a nie ogłasza się nawet składu rad ministerjalnych, w większości swojej wybieralnych. Oczywiście tedy, że ta komisja, to nie jest organ pomocniczy ministerjum, które potrzebuje nieraz fachowej pomocy ludzi z poza grona swoich stałych pracowników, ale wynik ich pracy zachowuje dla siebie i na zewnątrz występuje z wnioskiem własnym, pod swoją tylko

powagą tak że nikogo—że tak powiem—nie obchodzi, z czyjej pomocy ministerjum przy tem korzystało. Oczywiście, że ta komisja ma mieć znaczenie samoistne i że to, co ona opracuje, ukaże się mniej lub więcej wyraźnie pod jej powagą.

A zatem mielibyśmy projekt konstytucji wniesiony do sejmu pod powagą ciała zbiorowego, o którym można powiedzieć, że widocznie ma wyrażać doświadczenie naukowe i polityczne naszego pokolenia, czyli mielibyśmy coś wielce podobnego do wniosku, który najprzód przeszedł przez izbę wyższą.

Politycy sejmowi—jak slysze—nie wzięli udziału w pracach komisji. Nie umniejsza to znaczenia tego faktu, że powołano taką komisję i nie zapobiegnie temu, że do sejmu ma wpłynąć wniosek mający już za sobą potwierdzenie pewnej powagi społecznej i politycznej.

Nie twierdze wcale, żeby w tym wypadku miała stąd szkoda jakowaś wyniknąć bezpośrednio, ale sądze, że daleko lepiej byłoby, gdyby grono podobne — ludzi doświadczenia i nauki—powołane było wyłącznie albo

przeważnie z wyborów, gdyby to było grono obradujące publicznie, gdyby to było grono stałe — słowem, byłoby lepiej, gdyby to był senat, niż żeby rząd powoływał wedle swojej woli i wedle położenia danej chwili — co raz to jużcić inne kółko osób pod nazwą komisji czy pod jakąkolwiek inną.

To są próbki. Dowodzą one, że warunków życia żadna ustawa nie przeprze, więc choćby się komu zdawało, że sejm jednoizbowy jest „pryncypialnie“ lepszy od dwuizbowego, niechaj zważy przedewszystkiem, czy taki sejm nadaje się dla Polski dzisiejszej, bo jeżeli się nie nadaje, to choćby sejm konstytucyjny uchwalił, że ma być tylko jedna i niepodzielna izba poselska — życie będzie ją zdradzało z różnemi tworam, które rodu swego nie będą wiodły z tej uchwały ani z żadnego innego prawa.

Dodam jeszcze, że pólśrodkiem byłoby zaprowadzenie takiego dzielenia jednej izby na dwa koła, jak to się dzieje w Norwegji i w Finlandji. Ludzie wybrani przez posłów jednej izby zpośród siebie należą do tych samych związków poselskich, które w tych

samych sprawach wpływają na uchwały w pozostałym kole oraz w pełnej izbie. To też obradując oddzielnie muszą liczyć się jedni ze zdaniem drugich, a w pełnej izbie głosować solidarnie. Dlatego też taki podział nie ma znaczenia politycznego i ma tylko jedną dobrą stronę dwuizbowego systemu, mianowicie wpływa na gruntowniejsze badanie spraw. Natomiast w naszym sejmie, ubogim w wykształconych i doświadczonych posłów, obniżyłby taki wydział wartość szerszego koła poselskiego, bo już cić zabrałby najbardziej wykształconych i fachowo uzdolnionych posłów. To też gdyby te dwa koła miały w szeregu spraw obradować całkiem oddzielnie (wzorem Norwegji), byłoby to ze szkodą dla sejmu, a gdyby miały obradować najprzód oddzielnie, a potem razem (wzorem Finlandji), byłoby to z małym pożytkiem, bo w ten sposób nie usunęłoby się złych stron jednoizbowego sejmu pod względem politycznym.

### *13. Jednoizbowy sejm konstytucyjny.*

Sejmem konstytucyjnym nazywamy sejm nadzwyczajny, powołany do ustanowienia kon-

stytucji lub do jej rewizji i zmiany. Sejm obecny, nieściśle nazwany ustawodawczym, jest takim właśnie sejmem konstytucyjnym, a przynajmniej takim miał być, bo—jak wiadomo — nie mógł poprzestać na układaniu konstytucji, ale przystąpił do sprawowania także i czynności sejmu zwyczajnego,

Takie sejmy, powołane do tego szczególnego zadania, jakim jest prawodawstwo konstytucyjne, nie istnieją stale: sejmy konstytucyjne, czyli konstytuanty w ogromnej większości państw nie są nawet przewidziane przez prawo. Zwoływane są w czasach, kiedy państwo ma z gruntu przeobrazić swój ustrój, albo kiedy dopiero powstaje i potrzebuje pierwszej konstytucji. W państwach, które już mają konstytucję, bywa, że zmiany konstytucji ma prawo uchwalać sejm zwyczajny, ale nadzwyczajną większością, w dwóch zgodnych ze sobą głosowaniach i t. p. Bywa też tak, że konstytuantę tworzy się z członków sejmu zwyczajnego w ten sposób, że dla dokonania rewizji i zmiany konstytucji zbierają się razem obydwie izby sejmu zwyczajnego i tworzą jednoizbowy sejm nadzwyczajny.

Bądź co bądź konstytuanty umyślnie zwoływane, jak nasza dzisiejsza konstytuanta — bywały jednoizbowe.

Zachodzi pytanie, czy u nas prawodawstwo konstytucyjne powinien sprawować sejm zwyczajny, czy nadzwyczajny, a jeżeli nadzwyczajny, to jednoizbowy, czy dwuizbowy, albo utworzony z połączenia obu izb.

Kto, czytając niniejsze wywody, nie przestał uważać wszystkich zwolenników sejmu dwuizbowego za zacofańców — ten będzie chyba pewien, że autor tych wywodów będzie przeciwny jednoizbowemu sejmowi konstytucyjnemu. Bo jakże? ustawodawstwo zwyczajne, codzienne, mniejszej wagi bał się powierzyć sejmowi jednoizbowemu, mówił, że taki sejm popełnia często błędy i że będzie nim kierowała zwykle jakaś partja ku swoim celom — a ustawodawstwo zasadnicze, to które ustala prawa zasadnicze, największej wagi, chciałby oddać w ręce takiego jednoizbowego sejmu? Przecież zacofanie i postęp, demokratyzm i arystokracja w tych sprawach najdobitniej się wyrażają!

Istotnie, kto chce dwuizbowego sejmu dla

względów reakcyjnych, kto chce na drugą izbę koła panów — z rodu czy z majątku — ten będzie się domagał dwuizbowego sejmu konstytucyjnego, ten nawet będzie wołał jednoizbowy sejm zwyczajny, a dwuizbowy sejm konstytucyjny, niż odwrotnie. Bo on w tym dwuizbowym sejmie konstytucyjnym spodziewa się dopilnować, żeby były zachowane pewne przywileje rodowe, żeby było utrudnione rozpadanie się wielkich fortun, żeby przewaga jednych ludzi nad drugimi, oparta na pieniądzu, była zachowana, żeby urzędnicy tworzyli zamkniętą uprzywilejowaną kastę i t. d. To wszystko utrwaliwszy w konstytucji, mniej się już będzie bał sejmu zwyczajnego, któryby musiał stosować postępowe zamiary do zacofanych ram konstytucji.

Ale ja nie przemawiałem za izbą panów, jeno za dwuizbowym sejmem demokratycznym, bo mnie nie chodziło o zacofaną konstytucję, jeno o to, żeby uniknąć rządów partyjnych, żeby pod pozorem skrajnego demokratyzmu zawodowi politycy nie wykwitowali z wpływu ogółu obywatelskiego — słowem chodziło mi o to, żeby głos rozstrzy-



gający miała izba poselska, ale żeby była przy tem pewność, że za jej zdaniem naród naprawdę stoi.

I dlatego wypowiadam tu zdanie, że „rewizja i poprawa konstytucji“, jak to przewidywała nasza konstytucja 3-go maja, powinna należeć do nadzwyczajnego sejm konstytucyjnego, a ten sejm może być, a nawet lepiej żeby był jednoizbowy.

Rzecz w tem, że państwo powinno mieć taki ustrój, jakiego chce naród. Tę wolę narodową wyrażają posłowie wybrani jednocześnie z całego państwa. Żeby tę wolę wyrażali jaknajbardziej niewątpliwie, dobrze jest jeżeli są wybrani specjalnie do tej sprawy, a to żeby wyborcy mogli przez te wybory wypowiedzieć swoje zdanie właśnie w sprawie konstytucji. Powinni być wybrani — jak na drugą część Sejmu Czteroletniego — w podwójnej liczbie, aby mogli dać obraz kraju tem dokładniejszy. Taki sejm powinien mieć regulamin szczególny, któryby zapobiegał nieopatrzny uchwałam — co jest możliwe, bo mając nieliczne a ważne sprawy, może sobie sejm konstytucyjny po-

zwolnić na przepisy, zapewniające ostrożne postanowienia.

Że uchwali podstawy całego życia państwowego jednoizbowy sejm, to dla demokratów jest sprawa prosta. Zaś o rządy partyjne w konstytucji niema obawy.

Toć w konstytucji niema miejsca na interes ściśle partyjny. Żadna konstytucja nie może ustanowić, że rządzić ma taka a taka partja, a także nie może zawierać przepisów, któreby jednej partji szczególnie dogadzały, a innej szkodziły. Przy układaniu konstytucji jest miejsce na walkę wielkich prądów— radykalizmu i zachowawstwa lub postępu, centralizmu i decentralizmu lub federalizmu, klerykalizmu i antyklerykalizmu lub neutralności państwa w sprawach religji i Kościoła i t. d. Oczywiście, że bieżący, krótkowzroczny interes partji ma i tutaj to i owo do powiedzenia, ale to są korzyści na krótko i to nie są *rządy* partyjne.

Bo chciałbym podkreślić z naciskiem, że to, o czem mówiłem, że przemawia przeciwko sejmowi jednoizbowemu, to była obawa rządów partyjnych. Zaś rządy partyjne, to

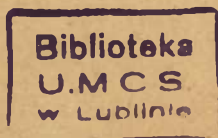
przedewszystkiem właśnie rządu, t. j. oddanie władzy wykonawczej w ręce partji i osłabianie takiego partyjnego rządu przez sejm, w którym większość mają posłowie z tej samej partji, to niewykonywanie należytej kontroli nad rządem i zatwierdzanie wszystkiego, co rząd zrobił lub zamierza zrobić, a więc ustawodawstwo nie zasadnicze, ale bieżące, codzienne, w szczególności zaś dotyczące rozporządzania skarbem.

Partyjnictwo wyrządza największe szkody właśnie w tem życiu codziennem, a zwłaszcza w zarządzie państwa.

W sejmie konstytucyjnym walka partyj to walka programów, w sejmie zwyczajnym walka partyj, to walka nietylko programów, ale i osób, która przy pewnych warunkach łatwo się wyradza w walkę klik i w rządy tej, co zwycięży.

Dlatego nie boję się jednoizbowego sejmiku konstytucyjnego, a przestrzegam gorąco przed zwyczajnym sejmem jednoizbowym.

K O N I E C.



## SPIS RZECZY.

1.	Sejmy jednoizbowe i dwuizbowe . . . . .	1
2.	Nazwy izb „wyższa“ i „niższa“ . . . . .	3
3.	Izba niższa jaka bywa . . . . .	10
4.	Izba wyższa jaka bywa . . . . .	13
5.	Izby wyższe pańskie a demokratyczne . . . . .	21
6.	Sejmy jednoizbowe . . . . .	22
7.	Co przemawia za sejmem jednoizbowym? . . . . .	26
8.	Co przemawia przeciwko sejmowi jednoizbowemu?	
	a) uchwały nieopatrzne . . . . .	28
	b) wszechwładztwo posłów . . . . .	35
	c) rządy partyjne . . . . .	42
	d) zaciekłość walki o władzę . . . . .	57
9.	Pozory demokratyczne . . . . .	64
10.	Co przemawia za sejmem dwuizbowym? . . . . .	68
11.	Jakiego nam potrzeba Senatu?	
	a) co do składu . . . . .	80
	b) co do praw . . . . .	94
12.	Półśrodk . . . . .	101
13.	Jednoizbowy sejm konstytucyjny . . . . .	106

Biblioteka Uniwersytetu  
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
w Lublinie

A 14317

BIBLIOTEKA U. M. C. S.

Do użytku tylko w obrębie  
Biblioteki



1000171551