

Historia ustrojów państw

Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE





Historia ustrojów państw

Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Redakcja:
Grzegorz Górski

Copyright by © Grzegorz Górski

Opracowanie graficzne:
Beata Króliczak-Zajko
Machina Druku

Korekta:
Magdalena Szczepańska, Anna Filpska

Skład i łamanie:
Mariusz Syguła

Wydawca:
Machina Druku na zlecenie Jagiellońskiego Instytutu Wydawniczego

Machina Druku
ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 87

ISBN 978-83-65824-03-5

Druk:
Machina Druku
www.machinadruku.pl

Spis treści

Wstęp	7
Część I	
STAROŻYTNE INSPIRACJE	
Państwa starożytne – uwagi ogólne	13
Powstanie państw na Bliskim i Dalekim Wschodzie	17
Egipt	17
Persja	19
Izrael	21
Chiny	22
Indie	25
Ewolucja ustrojowa w Grecji i państwach hellenistycznych	27
Państwa-miasta greckie	27
Demokracja ateńska	31
Związki miast greckich	35
Monarchia macedońska i monarchie hellenistyczne	37
Ewolucja ustroju w Rzymie	38
Rzym w okresie królewskim	38
Ustrój Republiki Rzymskiej	40
Rzym w okresie pryncypatu	48
Rzym w okresie dominatu	53
Część II	
NA PRZEŁOMIE EPOK	
Cesarstwo bizantyńskie	59
Państwa germańskie i słowiańskie	62
Państwo Franków i restytucja cesarstwa na Zachodzie Europy	68

Część III**ŚREDNIOWIECZE**

Problem uniwersalizmu – spór cesarstwa z papieżem	75
Narodziny i rozwój monarchii stanowych w Europie	80
Ustrój Rzeszy Niemieckiej	86
Ustrój monarchii francuskiej	91
Anglia	97
Ruś i ruskie republiki miejskie	102
Wielkie Księstwo Kijowskie	102
Republika Nowogrodu Wielkiego	104
Wielkie Księstwo Moskiewskie	105
Królestwo Sycylii	107
Czechy	109
Republika Wenecka	111
Bułgaria	113
Węgry	115
Państwo zakonu krzyżackiego	118
Wielkie Księstwo Litewskie	120

Część IV**IMPERIA POZAEUROPEJSKIE W ŚREDNIOWIECZU**

Imperium islamskie	126
Persja	129

Część V**NARODZINY I ROZWÓJ ABSOLUTYZMU W EUROPIE**

Państwo absolutne – uwagi ogólne	133
Hiszpania	137
Francja	142
Państwa niemieckie	146
Marchia Brandenburska – Królestwo Pruskie	146
Austria	149
Wielkie Księstwo Moskiewskie – Cesarstwo Rosyjskie	151
Turcja	157

Część VI

POWSTANIE PAŃSTW KONSTYTUCYJNYCH

Kształtowanie się nowoczesnych ustrojów politycznych	161
Przemiany ustroju angielskiego od końca XIV w. do końca XVIII w.	169
Powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki	190
Początki konstytucjonalizmu we Francji	208
Republika Zjednoczonych Prowincji Niderlandów	213

Część VII

ROZWÓJ USTROJÓW KONSTYTUCYJNYCH

Przemiany ustrojowe w Wielkiej Brytanii, w Stanach Zjednoczonych i we Francji	219
Anglia	219
Stany Zjednoczone	223
Francja	229
Ustrój zjednoczonych Niemiec	294
Konfederacje i federacje niemieckie w XIX w.	234
Ustrój II Rzeszy Niemieckiej	240
Ustroje konstytucyjne w innych krajach Europy	244
Hiszpania	244
Szwecja	247
Norwegia	249
Holandia	251
Portugalia	254
Belgia	256
Szwajcaria	258
Dania	260
Włochy	262
Austro-Węgry	264
Przemiany na Bliskim i Dalekim Wschodzie	271
Turcja	271
Japonia	273

Część VIII
MIĘDZY DEMOKRACJĄ A DYKTATURĄ

W poszukiwaniu nowej formuły państwa	277
Rosja w I połowie XX w.	284
Rewolucyjne przemiany	284
Ustrój państwa sowieckiego	288
Pierwsze państwo socjalistyczne	292
Niemcy w 1. połowie XX w.	293
Republika Weimarska	293
Ustrój III Rzeszy	298
Nowe demokracje i dyktatury	300
Czechosłowacja	300
Węgry	302
Finlandia	304
Kraje bałtyckie	306
Włochy	309
Hiszpania i Portugalia	311
Kraje bałkańskie	314

Wstęp

W ostatnich latach ukazało się kilkanaście opracowań – podręczników i skryptów – podejmujących problematykę historii ustrojów państwowych oraz historii prawa. Obok nowych wydań najbardziej znanych opracowań (takich jak *Historia państwa i prawa Polski* J. Bardacha, B. Leśnodorskiego i M. Pietrzaka, *Powszechna historia państwa i prawa* M. Sczanieckiego, *Historia prawa sądowego* K. Sójki-Zielińskiej) czy reedycji starszych opracowań (takich jak *Zarys historii powszechnej państwa i prawa* I. Jaworskiego czy *Historia ustrojów na zachodzie Europy* S. Estreichera) pojawiły się też liczne nowe pozycje (najważniejsze to podręczniki poznańskie autorstwa E. Bagieńskiej-Borkowskiej, K. Krasowskiego, B. Lesińskiego, K. Sikorskiej-Dzięgielewskiej, B. Walachowicza, *Porównawcza historia ustrojów państwowych* S. Grodzkiego, *Historia powszechna ustroju i prawa* T. Maciejewskiego, *Powszechna historia ustrojów państwowych* J. Baszkiewicza). Autor niniejszego opracowania wspólnie ze Stanisławem Salmonowiczem opublikował *Historię ustrojów państw*.

Układ tematyczny tych podręczników był zróżnicowany, uwarunkowany w dużej mierze istniejącymi programami studiów prawniczych i miejscem w nich przedmiotów historyczno-prawnych. Tu, co do zasady, dominuje ciągle układ dwóch przedmiotów: „powszechna historia państwa i prawa” oraz „historia państwa i prawa Polski” i do tego też układu dostosowują się główne opracowania.

Nie wnikając w tym miejscu w celowość i poprawność takiego właśnie ujęcia, autor niniejszego opracowania postanowił przygotować materiał obejmujący historię ustrojów państwowych od czasów antycznych do czasów najnowszych. Uznano, iż dzieje ustrojów państwowych stanowią same w sobie pewien zamknięty i nie do końca ściśle związany z dziejami prawa obszar tematyczny, z pewnością zasługujący na osobną analizę i prezentację. Konkluzja ta wynikała z pewnych obserwacji i wniosków z lektury istniejących opracowań. Podręczniki te kładły nacisk przede wszystkim na przedstawienie podstawowej faktografii w ramach głównych epok (których wyodrębnienie pozostawało skądinąd dyskusyjne). Co więcej, ich zakres ograniczał się jedynie do kilku wybranych krajów

europejskiego kręgu cywilizacyjnego. Ten sposób ujęcia był charakterystyczny dla niezwykle ważnego opracowania autorstwa K. Koranyiego.

Z drugiej strony podejmowano też próby bardziej porównawczego ujmowania poszczególnych zagadnień, co zwykle wiązało się z rezygnacją ze szczegółowej faktografii na rzecz uwag o charakterze bardziej ogólnym. To ujęcie stawiało sobie za cel wydobywanie pewnych cech wspólnych dla głównych państw i taki charakter ma wznowione opracowanie S. Estreichera czy podręcznik J. Baszkiewicza.

Ujęcia przyjęte przez autorów opracowań o charakterze ogólniejszym, kładły główny nacisk raczej na typologię pewnych zjawisk niż na ich opisywanie. W konsekwencji zatracaly one często wszelkie uwarunkowania i rozwiązania partykularne, wnoszące istotne nierzadko różnice w stosunku do sformułowanych sądów ogólnych. Choć zatem były to przedsięwzięcia w sensie intelektualnym bardzo ambitne, to powstaje szereg wątpliwości, czy z punktu widzenia potrzeb dydaktycznych taki sposób wykładu przedmiotu jest wystarczająco przystępny i jasny. Student pozbawiony szerszej wiedzy historycznej z zakresu dziejów europejskich (nie wspominając już o problematyce pozaeuropejskiej) może takie ujęcie przyswajać z najwyższym trudem.

W prezentowanym opracowaniu autor podjął próbę znalezienia rozwiązania pośredniego, w pewnym sensie można by nawet powiedzieć, że eklektycznego. Punktem wyjścia stał się w jakiejś mierze sposób ujęcia problematyki ustrojowej w podręczniku M. Szczanieckiego, przy czym przyjęte tam założenia zostały uzupełnione i rozwinięte. Podstawowym celem, przyświecającym autorowi niniejszego podręcznika było to, by przy zachowaniu wymogu prezentacji podstawowej faktografii, lokalizującej również problematykę ustrojową danego kraju w konkretnej sytuacji historycznej i społecznej, dążyć jednocześnie w ramach wielkich całości do ujęć przeglądowych, uwzględniających elementy komparatystyczne. Stąd niemal każda część poprzedzona została rozdziałem charakteryzującym podstawowe zagadnienia ustrojowe prezentowanej epoki. W kilku przypadkach (dotyczących zasadniczo obszaru pozaeuropejskiego) nie wprowadzono tego rozgraniczenia i zastosowano jednolite ujęcie problematyki historyczno-politycznej i historyczno-ustrojowej.

Prezentowany materiał ujęty został w ośmiu częściach, wyodrębnionych na podstawie kryterium chronologicznego.

Część pierwsza obejmuje czasy starożytne – od początków kształtowania się organizacji państwowych zasadniczo do upadku Rzymu u schyłku V w. Ta cezura odpowiada mniej więcej także chronologii ustrojowej dla imperiów azjatyckich.

Część druga obejmuje okres przełomu epok na kontynencie europejskim. Okres ten, nazywany przez historyków wczesnym średniowieczem, stanowi z punktu widzenia historii ustrojowej epokę wyraźnie odrębną od okresu od końca X w.

Stąd wyodrębniony został jako część trzecia ten materiał, który odnosi się do kształtowania się na kontynencie europejskim zupełnie nowych form państwowości.

Ponieważ właśnie ten proces charakterystyczny był tylko dla europejskiego kręgu cywilizacyjnego, w części czwartej wyodrębniono zagadnienia ustrojowe imperiów pozaeuropejskich. Zasadniczo obejmuje to okres średniowiecza, choć epoka ta z punktu widzenia chronologii dalekowschodniej zawiera się w odrębnych cezurach czasowych.

W części piątej wyodrębniono zagadnienia ustrojowe epoki absolutyzmu, której początki sięgały jeszcze XVI w.

Część szósta obejmuje problematykę narodzin konstytucjonalizmu, uwzględniając kraje będące tu prekursorami nowych rozwiązań – Anglię, Niderlandy, USA i Francję.

Rozwój ustrojów konstytucyjnych w tych krajach, ale również w innych krajach europejskich i pozaeuropejskich w ciągu XIX w. jest przedmiotem analiz zawartych w części siódmej.

Wreszcie ostatnia, ósma część obejmuje okres zasadniczo pierwszej połowy XX w. i konfrontacji ukształtowanych i dojrzałych demokracji z wyrostymi z kryzysów teź demokracji różnymi modelami totalitarnymi i autorytarnymi.

W opracowaniu zrezygnowano z prezentowania zagadnień dotyczących historii ustroju Polski. Problematyka ta w odniesieniu do XX w. została już przedstawiona w odrębnym opracowaniu (*Polonia Restituta. Ustrój Polski w XX w.*). Natomiast ewolucja ustroju Polski od jej powstania do upadku państwa w końcu XVIII w. jest przedmiotem przygotowywanego obecnie opracowania (*Rzeczpospolita polsko-litewska. Pierwsza monarchia konstytucyjna*).

Powyższy materiał powinien dać studentowi zgłębiającemu zagadnienia historii ustrojów państwowych podstawowe *quantum* wiedzy niezbędnej

dla uzyskania minimum kultury prawnej. Powinien dać także każdemu prawnikowi możliwości refleksji nad problemami podstawowymi również dla współczesnych ustrojów państwowych. Takie zagadnienia, jak wzajemny stosunek władzy i społeczeństwa, problemy struktur władzy państwowej, modelu sądownictwa czy administracji były przedmiotem sporów od niepamiętnych czasów. Doświadczenia płynące z przeszłości, ukazujące, jakie struktury, w jakich konkretnych warunkach zdawały, bądź nie, egzamin sprawności, umacniały stabilizację polityczną i społeczną, jakie zaś prowadziły do konfliktów, destabilizacji ustroju i wielu negatywnych konsekwencji, winny być ważnym elementem brany pod uwagę przy tworzeniu współczesnych rozwiązań. Stąd student prawa, a zatem i każdy prawnik, winien mieć możliwość dzięki zebranemu tu materiałowi historycznego doświadczenia i rozważenia problemu reformizmu i rewolucyjnych przewrotów, niebezpieczeństw czyhających w ustroju demokratycznym, czy jasno zobaczyć, jakie zagrożenia niesie wszelka władza niekontrolowana, zwłaszcza mająca ambicje ideologicznego programu totalnego.

Część I
Starożytne
inspiracje

Państwa starożytne – uwagi ogólne

Starożytność to okres historyczny, obejmujący kilkadziesiąt stuleci od czasów najdawniejszych po schyłek V stulecia już po narodzeniu Chrystusa. Tak długa epoka charakteryzować się musiała – co oczywiste – wielką różnorodnością. Mimo iż w pomroce dziejów, także z uwagi na niewielką ilość zachowanych źródeł, niełatwo odtworzyć procesy historyczne w dawnych epokach, to z pewnością to, co wiemy, potwierdza tezę o wielkiej różnorodności czasów starożytnych. Olbrzymi zakres chronologiczny epoki, jak również zróżnicowanie terytorialne i ludnościowe mogą być zatem podstawą powyższego twierdzenia.

Jest to okres, kiedy pojawia się pojęcie „państwo”. Jednak owo pierwotne pojęcie różniło się w sposób istotny od pojmowania państwowości w okresach późniejszych. Nie można wszakże wytworzonych z czasem form przykładać do oceny zjawisk i procesów, które spowodowały przejście od mającej dość prymitywny charakter wspólnoty pierwotnej do pierwotnych form państwowości.

Początkowy proces formowania państw miał podobny charakter – bez względu na obszar, skład ludnościowy czy czas, w którym się dokonywał. Momentem przełomowym stawała się konieczność porozumienia się pewnej liczby wspólnot opartych na więzach pokrewieństwa w celu obrony przed wspólnym zagrożeniem zewnętrznym bądź w celu wspólnego wywalczenia przez nie lepszych warunków do życia. Moment ten zwykle zbiegał się z innym przełomem. Następowало to wtedy, gdy wspólnoty te zarzucały wędrowny tryb życia i stopniowo rozpoczynały życie osiadłe. Zwykle osiedlały się one wzdłuż biegów rzek, czasem też przy wielkich zbiornikach wodnych, sąsiedztwo takie dawało bowiem względną stabilność w pozyskiwaniu pożywienia. Tam można też było do tradycyjnych metod zdobywania żywności, takich jak rybołówstwo czy myślistwo, dodać element, który oznaczał przełom jakościowy. Chodziło tu o świadomą działalność rolniczą, obejmującą również hodowlę zwierząt.

Sąsiedztwo rzek dawało jeszcze jeden niezwyklej wagi atut. Pozwalało mianowicie wykorzystywać je jako najbezpieczniejszy i najszybszy ówczasie sposób przemieszczania się. Oprócz łatwiejszego pokonywania

przestrzeni można było dzięki niemu do stopniowo rozwijać wymianę handlową i towarową.

Skuteczna obrona zagospodarowanego obszaru lub zdobycie go kosztem pokonanych dotychczasowych właścicieli pozwalały takiej pierwotnej wspólnotcie przejść na wyższy poziom organizacji wewnętrznej. Przede wszystkim tworzył się ośrodek władzy, skupiony wokół zwyczajskiego wodza. Z uwagi zaś na to, iż wspólnoty te ciągle nie były bardzo liczne, wiodącą rolę obok wodza odgrywało zgromadzenie wszystkich mężczyzn zdolnych do noszenia broni. Zatem uczestnictwo w przedsięwzięciach wojennych własnej wspólnoty przez wiele stuleci będzie wyznaczało miejsce w jej obrębie.

Powstanie tej podstawowej struktury – instytucji wodza oraz zgromadzenia – można w gruncie rzeczy przyjąć jako moment powstania starożytnej państwowości. Jej ograniczoność terytorialna powodowała, iż przez długi czas mieliśmy do czynienia z państwami-miastami. Były to zatem większe organizmy, głównie nad rzekami lub jeziorami (morzami), obejmujące także mniejsze lub większe obszary przylegającej prowincji, w których coraz bardziej krystalizował się stabilny system władzy, ale także tworzył się bardziej skomplikowany ustrój społeczny. Rozwój gospodarczy oraz toczone wojny, które dawały nierzadko nowe bogactwo (w tym ludność niewolniczą), powodowały zróżnicowanie ekonomiczne w obrębie zamieszkujących państwa-miasta społeczności. To zaś istotnie rzutowało na kształt ustroju politycznego, w miejsce bowiem pierwotnych relacji, mających wyraźnie egalitarny charakter, przewagę zaczęli zdobywać najbogatsi mieszkańcy, przekształcając struktury demokratyczne w struktury o charakterze arystokratycznym lub oligarchicznym.

Do tego etapu proces rozwoju pierwotnych państwowości był generalnie podobny we wszystkich znanych nam wspólnotach. Zróżnicowanie następowało w dalszych etapach. Nie jest do końca jasne, dlaczego niektóre z państw-miast rozpoczęły ekspansję, efektem której było podporządkowanie innych organizmów i tworzenie państw obejmujących zdecydowanie większe obszary i większą liczbę ludności. Co zadecydowało o powodzeniu tych przedsięwzięć? Podobnie nie jest jasne, dlaczego niektóre, pozostając małymi organizmami, zdołały przez dłuższy czas przetrwać, a inne szybko stawały się ofiarą ekspansji zewnętrznej. Wreszcie nie wiemy też, dlaczego wiele ludów pozostało w swym rozwoju przez bardzo

długi czas na etapie wędrownego trybu życia i nie zdołali przejść do osiadłego trybu życia. Jednak wszystkie te elementy decydują o owym wspomnianym, wielkim zróżnicowaniu epoki i form państwowości, jakie wtedy rozpoznajemy. Ten stan utrudnia w sposób zasadniczy wszelkie próby systematyzacji, jakie dla tej epoki były podejmowane.

Najambitniejszą bodaj próbą w tym zakresie była interpretacja podjęta na gruncie marksistowskiego materializmu historycznego. Całą epokę starożytną marksiści usiłowali przedstawić jako okres istnienia formacji niewolniczej. Uznawali oni stosunki gospodarcze w obrębie danej społeczności za podstawę rozwoju społecznego, a także podstawę kształtującą ustroj państwowy. Ponieważ w każdym niemal państwie starożytnym niewolnictwo było zjawiskiem normalnym, wydawało się, że twierdzenia te nie są pozbawione pewnych podstaw. Kiedy jednak bliżej prześledzimy znane nam ustroje państw starożytnych, okaże się, że ów prosty schemat marksistowski nie pasuje do opisywanej rzeczywistości.

Przed wszystkim fakt istnienia niewolnictwa nie musiał oznaczać jednocześnie, iż system gospodarczy starożytności opierał się głównie na pracy niewolników. Skala niewolnictwa była bowiem bardzo zróżnicowana i nie da się w żadnym razie obronić teza, iż w każdym państwie to właśnie wyzysk niewolników był podstawą gospodarki.

Bardzo zróżnicowany był status samych niewolników i nierzadko posiadali oni pozycję zbliżoną pod względem prawnym do ludzi wolnych. Z drugiej strony w wielu ustrojach nawet pozycja ludności wolnej względem władzy miała charakter czysto przedmiotowy i nie było tu większej różnicy w ich położeniu i położeniu niewolników.

Marksiści dowodzili również, iż efektem istnienia niewolnictwa było to, że państwa starożytne miały charakter despotyczny. Uznając też religię tylko za wytwór ludzkiej fantazji, determinowanej charakterem stosunków gospodarczych twierdzili, że inną cechą owej despotii było uznawanie panującego za bóstwo. Ale i w tym wypadku rzeczywistość okazuje się bardziej skomplikowana. Ów despotyczny charakter monarchii starożytnych nie był wcale regułą, a właściwie był wyjątkiem. Jeszcze rzadziej, jak się okazuje, następowała tu skrajna sakralizacja ustrojów państwowych, czego efektem było owo ubóstwienie monarchów.

Wreszcie nie ulega wątpliwości, że wielkie znaczenie dla przebiegu procesów kształtowania się różnych państw, a później ich trwałości, miało przyjmowanie określonego systemu religijnego. Nie jest przecież dziełem

przypadku, że pewne systemy religijne odegrały rolę niestety niepozytywną w tym procesie, inne zaś swoją destruktywną rolę przyczyniły się do kryzysów i upadków państw. W przeciwieństwie zatem do tez prezentowanych przez naukę marksistowską, chcącą sprowadzić religię jedynie do roli prostego wytworu określonych stosunków gospodarczych i społecznych, możemy dostrzec zjawisko odwrotne – kształtowania właśnie przez określone systemy religijne tych stosunków, a także określonych rozwiązań ustrojowych.

Przyjęte kryteria systematyzacji muszą zatem budzić w tym przypadku zasadnicze wątpliwości. Owa systematyzacja sprawdza się jedynie przy bardzo poważnym zawężeniu obszaru badawczego do mniejszej liczby państw. Powiększenie liczby analizowanych ustrojów burzy te formuły, wydatnie wzbogacając nasze perspektywy. Właśnie epoka starożytna, choć traktowana przez długi czas jako stosunkowo najprostsza do poddania owej systematyzacji, okazuje się terenem niezwykle bogatym i skomplikowanym. I na to zwrócimy uwagę w tej części opracowania.

Powstanie państw na Bliskim i Dalekim Wschodzie

Egipt

W starożytnym Egipcie całość władzy **skoncentrowana** została w instytucji **faraona**. Faraon traktowany był jak bóstwo, jednak w hierarchii bóstw egipskich zajmował stosunkowo niskie miejsce. **Władza faraona miała zatem charakter sakralny**. Oznaczało to, że ewentualne próby jej podważenia oznaczały wykroczenie nie tylko przeciw porządkowi państwowemu, ale – i to przede wszystkim – przeciw najwyższemu porządkowi boskiemu. Wyrazem tego było przeświadczenie, iż sprzeciwianie się woli faraona skutkowało ukaraniem nie tylko w życiu ziemskim, ale także pozagrobowym. Faraon posiadał zatem pełnię władzy, jego wola była święta i należało mu się posłuszeństwo oraz oddanie ze strony wszystkich poddanych.

Elementem władzy faraona było **stanowienie prawa**. Rozumiano je jednak nie jako nadawanie prawa, ale jako przekazywanie przezeń poddanym praw ustanowionych przez bogów. Prawo było bowiem pochodzenia boskiego i żadna ludzka ingerencja nie mogła go zmieniać, tak jak nie można było zmieniać żadnych boskich rozporządzeń.

Istotnym uzupełnieniem władzy faraona było wykonywanie funkcji **najwyższego kapłana**. Z tego tytułu, poza swoistą formą instytucjonalizacji jego kontaktów z bóstwami, przysługiwało mu również zwierzchnictwo nad najbardziej wpływową grupą w państwie – **stanem kapłańskim**.

Faraon posiadał najwyższą **władzę wojskową** oraz prowadził politykę zagraniczną państwa. Był wreszcie **najwyższym sędzią** w swoim państwie, a władza ta wynikała z jego boskiej pozycji i sprawowanej władzy religijnej. Jego wyroki, będąc emanacją sprawiedliwości boskiej, były ostateczne i nie mogły podlegać żadnemu zaskarżeniu.

Najważniejszym urzędnikiem w państwie egipskim był mianowany przez faraona **wezyr**. W początkowym okresie istnienia tego urzędu funkcja ta powierzana była osobom z rodziny panującego faraona. Nierzadko wezyr

obejmował tron po zmarłym faraonie. Z czasem urząd wezyra obejmowały osoby spoza rodziny panującej, zwykle przedstawiciele stanu kapłańskiego.

Wezyr był – w imieniu faraona – **zwierzchnikiem całej administracji** w kraju, a także i wymiaru sprawiedliwości. Na niższych szczeblach funkcje sędownicze pozostawały bowiem w rękach urzędników administracyjnych. Na szczeblu centralnym z wezyrem współpracował zespół podporządkowanych mu urzędników, spośród których najważniejszymi byli kierujący kancelarią monarszą **kanclerz** oraz kierujący aparatem skarbowym **naczelnym skarbnik**.

Wezyrowi podporządkowani byli również urzędnicy lokalni – **nomarchowie**¹. Każdy z nich kierował administracją w okręgu administracyjnym noszącym nazwę **nom**, na które został podzielony kraj. Nomarchowie skupiali w swych rękach całą władzę administracyjną, sędowniczą i skarbową w okręgu. Do nich należało też bardzo ważne zadanie – realizacja gospodarczych inwestycji państwowych. Spośród nich na czoło – ze względu na fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa – wybijało się prowadzenie prac irygacyjnych i utrzymywanie sprawności całego systemu nawadniania, którego podstawą był Nil.

Władza sędownicza faraona wykonywana była przede wszystkim na szczeblu lokalnym przez nomarchów. Od ich orzeczeń w niektórych sprawach można było odwoływać się do trybunału **Sześciu Izb Sądowych**, na czele którego stał wezyr. Do kompetencji tego trybunału należało też sądzenie w sprawach ważniejszych i cięższych przestępstw. Najcięższe przestępstwa podlegały osobistemu osądowi faraona, który zachował także prawo do wywołania przed swe oblicze każdej sprawy.

Funkcjonowanie całej maszyny państwowej Egiptu wymagało znacznych nakładów finansowych i stąd istotnym składnikiem aparatu państwowego była **administracja skarbową**. Jej zwierzchnikiem był wspomniany naczelnym skarbnik, wspomagany przez dwóch podskarbników. W terenie funkcje administracji skarbowej pełnili nomarchowie wraz z licznymi zastępami współpracowników, odpowiedzialnych nie tylko za egzekucję rozlicznych należności podatkowych wobec państwa, ale także – jak już wspomniałem – za prowadzenie państwowych inwestycji.

W Egipcie ukształtował się przez wiele stuleci model silnie scentralizowanej władzy królewskiej. Do tego ustrój tego państwa i charakter

¹ Nazwy *nom* i *nomarchowie* pochodzą z języka greckiego, utrwaliły się bowiem w Egipcie już w okresie hellenistycznym. Wcześniejsze nazwy tych urzędów nie są do końca pewne.

najważniejszych jego instytucji stanowiły element panującego porządku religijnego. Ten ścisły związek sfery religijnej i ustrojowej stworzył model do pewnego stopnia dominujący na Bliskim Wschodzie przez wiele stuleci. Pozostaje jedynie kwestią otwartą, na ile rozwiązania egipskie rzutowały na ustroje najstarszych państwowości bliskowschodnich, a w jakim stopniu występował proces odwrotny.

Persja

Persowie państwo swe ukształtowali drogą spektakularnych podbojów i aneksji. Jednocześnie podbitym ludom zapewniali zachowanie znaczącego zakresu swobody i autonomii. Być może przyczyną takiego zjawiska był fakt, iż czynnik religijny nie odgrywał u Persów tak wielkiej roli jak choćby w Egipcie. Wierzenia religijne Persów, na tle rozwiniętych i bardzo zróżnicowanych religii wyznawanych na podporządkowanych im obszarach, były dosyć prymitywne, stąd dokonywanym podbojom nie towarzyszyło równoległe narzucanie tych wierzeń jako obowiązującej religii państwowej.

Sprawujący najwyższą władzę w państwie **król** uznawany był w religii Persów nie za boga, ale za jego szczególnego wybrańca. Bogowie uczynili go „królem ziemi” i „panem panów”, ale na tle egipskich faraonów czy monarchów babilońskich pozycja monarchów perskich była w obszarze religijnym o wiele słabsza. W konsekwencji ich państwo nie miało charakteru sakralnego. Przeciwnie, tolerowano religie podporządkowywanych sobie ludów i pozwalano na w miarę swobodne ich kultywowanie.

Podobną politykę wobec podbitych ludów stosowali Persowie, przyjmując rozwiązania ustrojowe. Monarcha perski nie likwidował podbitych królestw, a obejmował w nich trony, pozostawiając zwykle ich dotychczasowy kształt wewnętrzny. Nierzadko pozostawiał na tronie dotychczasową dynastię, zadowolając się tytułem jej zwierzchnika. W przeciwieństwie zatem do ówczesnych rozwiązań Persja stała się swego rodzaju federacją różnych organizmów państwowych, zdominowanych przez silną władzę króla perskiego i element perski we władzach państwowych.

Król Persji **koncentrował całość władzy** prawodawczej, administracyjnej i sądowniczej, był najwyższym dowódcą wojskowym, kierował polityką zagraniczną państwa, pełnił najwyższe funkcje kaptańskie. Jednak w tak rozległym terytorialnie państwie w ówczesnych warunkach realne

wykonywanie władzy królewskiej mogło się odbywać w poszczególnych **provincjach** (*dahju*, grec. *satrapie*), na które podzielony był kraj, jedynie za pośrednictwem sieci urzędników, nazywanych po grecku **satrapami** (*peha* – *namiestnik*). Posiadali oni na powierzonych sobie obszarach pełnię władzy cywilnej i wojskowej. Miarą ich pozycji, a także dowodem stopnia autonomii podległych im prowincji było uprawnienie do bicia własnej monety. Warto tu wskazać na fakt, iż nierzadko funkcje satrapów obejmowali w podporządkowywanych obszarach ich dotychczasowi zarządcy, co jest kolejnym wyrazem wyrafinowanej polityki prowadzonej przez Persów. Jednocześnie jednak stałym problemem pozostawało utrzymanie lojalności wyposażonych w olbrzymią władzę satrapów. I tu Persowie stworzyli nowatorskie metody kontroli. Przede wszystkim król ustanowił równoległe do satrapów instytucje **inspektorów** (*gauska* – dosł. podsłuchujący). Ci, wywodząc się z elit perskich, mieli weryfikować stopień lojalności prowincji wobec władzy królewskiej. Instytucja ta stała się zatem swoistą kontrolą administracji państwowej. Dla szybszej wymiany informacji w obrębie rozległego państwa Persowie stworzyli rozbudowany system pocztowy, który pełnił głównie funkcje inwigilacyjne. W ramach inwestycji państwowych rozbudowany został system dróg wewnętrznych, dzięki temu można było bowiem zapewnić szybkie dotarcie interweniujących w zbuntowanych prowincjach jednostek wojskowych. To wszystko tworzyło przesłanki do pogłębiania jedności państwowej, czego wyrazem stało się z czasem wprowadzenie dla całego imperium jednolitego pieniądza. Posunięcie to miało ułatwić wewnętrzny obrót handlowy oraz rozwój gospodarczy, co jednak nie wykluczało możliwości posługiwania się w prowincjach dotychczasowymi pieniędzmi.

Starożytne państwo perskie stało się obszarem wielu interesujących doświadczeń ustrojowych. Przez blisko trzy stulecia Persom udało się nie tylko stworzyć, ale i utrzymać oraz rozwijać olbrzymie terytorialnie imperium. Łącząc z jednej strony silną władzę królewską, z drugiej zaś znaczącą autonomię poszczególnych jednostek terytorialnych, zbudowali bodaj **pierwsze uniwersalne imperium**, do tego posiadające wysoce **decentralizowany** system zarządu. Modelowe rozwiązania perskie, mimo upadku państwa, stały się wzorem dla imperium macedońskiego i powstałych na jego gruzach monarchii hellenistycznych, po ich podporządkowaniu Rzymowi zostały zaś przejęte przez to nowe imperium.

Izrael

Na tle innych państwowości starożytnych, modele ustrojowe królestw żydowskich powstałych na obszarze Palestyny wyraźnie się różnią. Jest to oczywista konsekwencja faktu, iż państwowości te wyrastały z zupełnie innych podstaw religijnych. Państwa izraelskie nie były zjawiskiem trwałym, a ekskluzywizm religii żydowskiej powodował, że oddziaływanie ich rozwiązań ustrojowych było bardzo ograniczone.

Stojący na czele państwa żydowskiego **król** nie był istotą boską. Była to konsekwencja wiary w jednego Boga, wyraźnie oddzielnego od świata ziemskiego. Król był wszakże pomazańcem Bożym, którego wybierano za pośrednictwem i pomocą natchnionych przez Boga **proroków**. Bez owej ingerencji nie można było objąć tronu.

Kolejnym *novum* był fakt, że konieczne było potwierdzenie wskazania proroków przez lud, który zbierał się na specjalnym **zgromadzeniu**. To głos owego zgromadzenia miał znaczenie rozstrzygające. Ten sposób obsadzania tronu, łączący element ingerencji boskiej z demokratyczną akceptacją ludu, był naonczas czymś bardzo wyjątkowym. Podobnie wyjątkowy był fakt, że owo zgromadzenie, za wskazaniem proroków, mogło władcę zdetronizować, gdy uznano, że sprzeciwia się on woli Bożej. Skoro jednak panujący nie miał pozycji boskiej, mógł zatem ponosić odpowiedzialność przed Bogiem i ludem Izraela.

Odrębność pozycji monarszej wyrażała się też w braku kompetencji prawodawczych. **Prawo** zostało bowiem ludowi Izraela nadane bezpośrednio przez Boga za pośrednictwem Mojżesza, a następnie szczegółowo spisane w świętych księgach. Ponieważ **pochodziło ono od Boga**, było więc doskonałe i żaden monarcha nie mógł go ani udoskonalić, ani zmienić w drodze własnych rozporządzeń. Podstawowym zadaniem panującego było **wymierzanie sprawiedliwości**. Kompetencje sądownicze króla były w państwach izraelskich o wiele bardziej rozbudowane i istotne, a w dużo większym stopniu wykonywane przez króla osobiście. Nie należy jednak zapominać, iż tak ze względu na szczupłość terytorialną, jak i na stosunkowo niewielką liczbę ludności monarchowie izraelscy mogli z większą łatwością realizować zadania sądownicze.

Warto też wskazać, iż stosunkowo ograniczona była władza administracyjna monarchów izraelskich. Tu bowiem olbrzymią rolę odgrywała władza przywódców klanowych (pokoleń), a zgodnie z doktryną religijną

władza królewska nie mogła w to ingerować. Ponadto właśnie owa starszyzna klanowa tworzyła najbardziej wpływową część zgromadzenia, ono zaś posiadało szereg kompetencji kontrolnych wobec monarchy, a ponadto mogło współuczestniczyć w wymierzaniu sprawiedliwości wobec ludności. Stąd zakres władzy królewskiej był tu istotnie ograniczony.

Choć państwo izraelskie było bez wątpienia państwem o charakterze teokratycznym i w tym sensie nie odbiegało zasadniczo od dominującego ówczesnie modelu, to jednak istotna treść relacji pomiędzy rzeczywistością religijną i świecką była zupełnie oryginalna. Wiara w jedyne Boga i przeświadczenie, że cały lud Izraela ma jako naród wybrany szczególne miejsce w świecie, rzutowały bezpośrednio na rozwiązania ustrojowe. **Władza królewska nie miała tam zatem charakteru despotycznego, a niezwykle istotną rolę państwową odgrywała reprezentacja społeczna w postaci zgromadzenia.**

Chiny

Do czasu skonsolidowania państwa za rządów cesarza Chenga oraz obu dynastii Han (III–I w. p. Ch.) brakowało Chinom doświadczenia scentralizowanego państwa. Władza cesarza było bardzo ograniczona – do niewielkiego obszaru Chin Centralnych oraz prowincji północno-zachodnich. Terytoria te były podporządkowane bezpośrednio władzy cesarskiej i dworu cesarskiego, który odgrywał znaczącą rolę w zarządzaniu tym obszarem. Pozostałe prowincje – „królestwa” – pozostawały w stosunku zależności wobec cesarza. Owa zależność powstawała wskutek powierzenia przez cesarza władztwa nad daną prowincją – była to zwykle forma nagrody dla przedstawicieli biurokracji dworskiej. Obdarowany zobowiązywał się do zachowania lojalności wobec cesarza i wspierania go w jego najważniejszych przedsięwzięciach państwowych. Z czasem ukształtował się system dziedziczenia tych nadań i w ten sposób powstał ustrój określany jako feudalizm chiński.

Właściwy model ustrojowy Chin zrodził się w okresie rządów dynastii Han oraz w okresie poprzedzających ją niemal bezpośrednio rządów tzw. legistów. Istotny dla rozwoju nowych instytucji był fakt, że nastąpiło wtedy niemal zupełne zdominowanie systemu prawnego, jak również całości życia społecznego przez system etyczny (*quasi*-religijny) stworzony przez

Konfucjusza. Cechą charakterystyczną tego procesu było rozdzielenie prywatnych instytucji cesarskich, w tym zwłaszcza dworu, od kształtującego się aparatu państwowego. Nowe urzędy państwowe powstawały na bazie dotychczas istniejących instytucji dworskich, ale przez długi czas nie doszło do ich ścisłego rozgraniczenia.

W systemie ustrojowym Chin najwyższą władzę posiadał **cesarz**, który nie był traktowany jak istota boska. Wierzenia religijne Chińczyków odwoływały się bowiem do pozbawionego bóstw „porządku niebiańskiego”, stąd nie było miejsca na taką sakralną formułę władzy cesarskiej. Niemniej cesarz, pełniąc funkcje kapłańskie i przewodząc sprawowaniu kultu religijnego, postrzegany był jako swego rodzaju postać mistyczna.

Wraz z budową scentralizowanego państwa i wzmocnieniem pozycji cesarza rozbudowie uległ nie tylko centralny aparat administracyjny, ale także poszerzone zostały kompetencje monarchy. Poza dotychczasowymi funkcjami kapłańskimi i incydentalnym zwierzchnictwem wojskowym ukształtował się model silnej władzy cesarskiej. Znalazło to swój wyraz m.in. w nowym podejściu do problemu **działalności prawodawczej** cesarza. W początkowym okresie słabość aparatu centralnego wymuszała niejako uznawanie dominacji odwiecznego prawa niebiańskiego, które dzięki pośrednictwu władzy ludzie mogli jedynie odkrywać. Zwycięstwo konfucjanizmu niewiele zmieniło, w myśl zasad tego systemu istotnym zadaniem wszystkich ludzi, począwszy od samego cesarza, było bowiem postępowanie etyczne, zgodne z niewzruszalnymi pryncypiami. Zadaniem cesarza nie było zatem stanowienie praw, ale wzorcowe wykonywanie praw istniejących i dawanie najlepszego przykładu poddanym. Jednak pod wpływem wspomnianej szkoły legistów na przełomie IV i III w. p.Ch. nastąpiła radykalna zmiana. Legiści tak zinterpretowali konfucjanizm, iż efektem tego było stworzenie koncepcji **rządzenia za pomocą ustaw**. To prawo stanowione, wydawane i sankcjonowane autorytetem cesarza, miało doprowadzić do poszanowania porządku i spokoju w państwie, a jednocześnie stać się najpotężniejszym instrumentem realizacji planu centralizacji kraju. Wydawane prawa pozwoliły przede wszystkim złamać separatyzm lokalnych księstw i zrealizować ideę zjednoczenia rozproszonych prowincji.

Jak wspominałem, **aparat administracyjny** cesarstwa zaczął się rozwijać wraz z postęпами procesu centralizacji – a więc od III w. p.Ch., aby w II i I w. p.Ch. osiągnąć apogeum. Urzędy centralne kształtowały się głównie na bazie dotychczasowych urzędów dworskich. Był to proces

naturalny, choć dosyć długotrwały. Najważniejszymi stanowiskami w aparacie administracji centralnej stały się urzędy **kanclerza**, **sekretarza cesarskiego** oraz **komendanta głównego**. Owi – jak ich nazywano – „Trzej Książęta” (*san-kung*) sprawowali w imieniu cesarza najwyższą władzę cywilną – kanclerz i sekretarz, oraz władzę wojskową – komendant. Wspomagało ich **dziwięciu ministrów** – w tym naczelnik kancelarii, naczelnik departamentu sprawiedliwości, naczelnik tajnego skarbcza cesarskiego, naczelnik policji, naczelnik dworu cesarskiego oraz naczelnik dóbr cesarskich. Razem stanowili oni tzw. **gabinet zewnętrzny**, będący swego rodzaju rządem centralnym pod kierunkiem cesarza. Ten jednak, dla zapewnienia sobie lepszej kontroli aparatu państwowego, dysponował jeszcze tzw. **gabinetem wewnętrznym**, przez który nadzorował prace wspomnianego gremium. Gabinet wewnętrzny, choć miał charakter nieformalny, siłę czerpał ze swego ścisłego związku z cesarzem. Ten w skład gabinetu wewnętrznego powoływał najbardziej zaufanych współpracowników, a także członków najbliższej rodziny.

Ponadto dla kontroli całego aparatu państwowego powołana została składająca się z podporządkowanych cesarzowi kontrolerów **rada cenzury**. Zadaniem rady było też weryfikowanie poczynań władz państwowych pod kątem zgodności z „porządkiem niebiańskim”. W ten sposób jednak instytucje kontroli nierzadko przejmowały wykonywanie funkcji właściwych organów państwowych, co prowadziło czasami do swoistego dublowania funkcji i zadań i stanowiło ciągły problem dla państwa chińskiego.

Efektywne wykonywanie władzy w tak olbrzymim państwie, jakim stały się Chiny, musiało opierać się na rozbudowanym aparacie **administracji lokalnej**. Zjednoczony kraj podzielony został na **provincje** (*wang-kuo*), które obejmowały co do zasady obszary byłych królestw lub księstw w liczbie 31. Następnie, jako jednostki mające podobny status co prowincje, utworzone zostały **komendantury** (*chun*) w regionach przygranicznych oraz **obwody** (*hsien*). Administracją w tych jednostkach kierowali **naczelnicy**, mianowani przez władze centralne, z tym że w prowincjach i obwodach naczelnicy podlegali władzom cywilnym, natomiast w komendanturach władzom wojskowym. Ten dualizm nie sprzyjał jednolitości zarządu terytorialnego. Wszystkie te jednostki dzieliły się na mniejsze **dystrykty** (*hsiang*), te zaś na **wioski** (*li*). Naczelnicy wyposażeni byli w znaczący zakres kompetencji cywilnych i wojskowych, pełnili również funkcje sądownicze.

Charakterystycznym rysem ustroju chińskiego była pełna koncentracja kompetencji **sądowniczych** w gestii władz administracyjnych. Kluczową pozycję posiadali tu naczelnicy prowincji, których jurysdykcji podlegała większość spraw trafiających na drogę sądową. Współpracowali oni ściśle z urzędnikami kierującymi policją w swych prowincjach, przez co zapewniony był szybki wymiar sprawiedliwości i egzekucja wyroków. Najwyższa władza sądownicza, jako instancja apelacyjna od wybranych wyroków, przynależała cesarzowi. Wspierany on był w wykonywaniu tej funkcji głównie przez departament sprawiedliwości.

Warto w tym miejscu wspomnieć o olbrzymiej roli władz państwowych w prowadzeniu polityki gospodarczej w Chinach. Niezwykły zakres inwestycji państwowych w postaci robót publicznych był elementem wzmacniającym pozycję władz centralnych oraz biurokracji. Jednocześnie towarzyszyło temu rozwijanie systemu podatkowego państwa i administracji finansowej. Jej działalność musiała gwarantować wpływy do skarbcza cesarskiego, służące pokryciu wydatków na owe przedsięwzięcia. Charakterystyczne były także częste ingerencje państwa w procesy gospodarcze i to nie tylko za pomocą instrumentów podatkowych. Występowały np. rozwiązania polegające na wprowadzaniu urzędowych cen produktów rolnych, co miało zabezpieczać interesy drobniejszych rolników. Oczywiście były to rozwiązania incydentalne, ale pokazują, jak silne były różnice w tym systemie w porównaniu z sytuacją w basenie śródziemnomorskim.

Indie

Centralną pozycję w systemie ustrojowym Indii zajmował **cesarz**. Według nauk głoszonych przez braminów – kapłanów dominującej w Indiach religii – władca był „ogniem i światłem, słońcem i księżycem, źródłem sprawiedliwości i włodarzem bogactwa”. Jako swego rodzaju łącznik pomiędzy niebem a ziemią posiadał on pełnię władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jednak charakterystyczne dla Indii było to, iż cesarz nie posiadał najwyższej władzy religijnej. W tym obszarze podlegał on kapłanom bramińskim. Zważywszy na fakt olbrzymiej roli religii w Indiach, oznaczało to, iż *de facto* najważniejszym czynnikiem w państwie była **warstwa kapłańska**. Stąd, w porównaniu np. z Egiptem, władza cesarska nie miała tak dalece despotycznego charakteru. Można

to dostrzec, analizując charakter władzy prawodawczej cesarza. Mógł on stanowić prawa dla swego ludu, ale musiał się odwoływać do pomocy kapłanów, to oni bowiem w świętych księgach i przez modlitwy poznawali wolę bóstw. Tylko zaś wola bóstw mogła stawać się obowiązującym poddanych prawem.

Cesarz współpracował z organem doradczym – **radą** (*mantriparisad*), którą tworzyli najwyżsi zaufani urzędnicy i przedstawiciele arystokracji. Rada miała jednak bardzo ograniczone kompetencje i także musiała respektować pozycję kapłanów.

Władza cesarska wykonywana była przy pomocy olbrzymiego aparatu biurokratycznego, kierowanego przez siedmiu–ośmiu ministrów. Ministrów mianował cesarz i tylko przed nim ponosili oni odpowiedzialność. W praktyce byli również podatni na wpływ ze strony kapłanów. Ciekawym rozwiązaniem było istnienie swego rodzaju **rady ministrów**, jako ciała kolegialnego obradującego pod kierunkiem cesarza. Na posiedzeniach rady zapadały najważniejsze decyzje państwowe dotyczące polityki zagranicznej i wewnętrznej, spraw skarbowych i podatkowych. Formalnie były to decyzje cesarza, jednak ministrowie dzięki takiej formule pracy mogli mieć znaczący wpływ na kierunek przyjmowanych rozwiązań. W podejmowaniu ostatecznych decyzji cesarz współpracował z jednym z ministrów, którym był zawsze wysoki w hierarchii kapłańskiej bramin i którego opinia była niezbędna dla przyjęcia rozstrzygnięcia.

Bardzo rozbudowany w Indiach był aparat **administracji skarbowej**. Na jego czele stał **główny poborca podatków**, a podporządkowana mu była olbrzymia armia urzędników podatkowych. Zbierane podatki, jak również egzekwowane z tytułu wyroków sądowych należności przeznaczane były przede wszystkim na utrzymanie dworu cesarskiego i jego posiadłości, armii i aparatu administracyjnego. Bardzo poważną pozycją wydatków państwowych było również utrzymywanie kapłanów, licznych klasztorów i świątyń bramińskich.

Interesująco przedstawiał się także **system wojskowy** Indii. Jak wspomniano, cesarz utrzymywał olbrzymią armię, a zwraca uwagę fakt, że był on w istocie nominalnym zwierzchnikiem wojska. W praktyce armią kierowało **kolegium najwyższych dowódców**, składające się z ok. 30 osób. Podobne kolegia kierowały poszczególnymi rodzajami wojsk, tworzących armię cesarską, a więc piechoty, kawalerii, oddziałów uzbrojonych słońi, floty oraz wojsk transportowych.

Podobnie jak w innych imperiach, wielką rolę w funkcjonowaniu państwa indyjskiego odgrywał system robót publicznych. I tu w ramach takich przedsięwzięć regulowano biegi największych rzek i budowano systemy irygacyjne, na obszarach bagiennych osuszano grunty, wznoszono wielkie obiekty kultu religijnego czy wreszcie budowano drogi.

System administracji terytorialnej miał w Indiach dwoisty charakter. Inaczej zorganizowano aparat na terenach wiejskich, inaczej w miastach.

Wsie zorganizowane były w grupy: na czele każdej wsi stał starosta, następnie dziesięć wsi podlegało wspólnemu staroście, dalej dwadzieścia wsi posiadało kolejnego starostę, podobnie sto wsi i na koniec tysiąc wsi. Był to zatem system pięcioszczeblowy, ale pozwalał względnie efektywnie wykonywać władzę cesarską przez ową sieć starostów. **Starostowie** odpowiadali przede wszystkim za przestrzeganie przez mieszkańców podporządkowanych im wsi porządku, za wypełnianie przez nich ciężących wobec państwa obowiązków, ścigali przestępców. Ich władza miała zatem charakter cywilny i policyjny.

W miastach system władzy był odmienny. Cesarz wyznaczał wprawdzie dla każdego miasta zarządcę, ale przy nich funkcjonowały ciała kolegialne – **rady**, składające się z sześciu pięciosobowych kolegów. Kolegia rady miały ściśle określony zakres działania: pierwsze zajmowało się sprawami rzemiosła w mieście, drugie nadzorowało kupców przybywających do swego miasta, trzecie zajmowało się sprawami ewidencji ludności miasta i zgody na osiedlanie się w nim, czwarte regulowało funkcjonowanie handlu w mieście, zwłaszcza organizację targów, piąte nadzorowało funkcjonowanie zakładów tekstylnych, wreszcie szóste odpowiadało za sprawy skarbu miejskiego.

Administracja centralna poddawała stałej kontroli administrację lokalną. Każdy okręg wiejski oraz miasto podlegały inspekcjom ze strony urzędników wysyłanych przez kolegium ministrów.

Najwyższa **władza sądownicza** przysługiwała cesarzowi, wykonywał on ją jednak z wyznaczonymi do tego braminami. Bramini byli tymi, którzy w świętych księgach potrafili odszukiwać odpowiednie inspiracje, pochodzące od samych bóstw. W terenie wiejskim funkcjonowały tzw. sądy niższe, wykonywane przez starostów przy pomocy braminów. Od ich wyroków można było odwoływać się do starosty wyższego i tworzonego przy nim sądu. Natomiast od wyroków sądów miejskich odwoływać się można było do sądu cesarskiego. We wszystkich jednak sądach kluczową rolę odgrywali kaptani, których zdanie zawsze było rozstrzygające.

Ewolucja ustrojowa w Grecji i państwach hellenistycznych

Państwa-miasta greckie

Zanim państwa-miasta greckie z Atenami na czele wytworzyły nowy model ustrojowy – republiki miejskiej o charakterze demokratycznym, wszędzie ukształtowały się na bazie społeczeństw plemiennych ustroje monarchiczne.

Najważniejszą instytucją był w nich *bazileus* – król, jednak na tle despotii wschodnich jego pozycja od początku była o wiele słabsza. Jakkolwiek czynnik religijny był niezmiernie ważny, to jednak bazileusa nie uważano za istotę boską. Szczególną rolę w tym okresie odgrywała **rada gerontów** (starszych), którą tworzyli zwierzchnicy *fyle* (pokoleń, czy precyzyjniej plemion – związków rodowych). To rada dokonywała wyboru bazileusa, przy czym niejednokrotnie, w okresie wzrostu znaczenia władzy królewskiej, wybór ograniczał się jedynie do formalnego zatwierdzenia na tronie potomka dotychczasowego władcy bądź osoby wskazanej przez króla przed śmiercią. Panujący musiał również respektować opinie rady w najważniejszych sprawach państwowych, w zakresie prawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości rada była zaś czynnikiem niezbędnym w wykonywaniu tych zadań.

Kompetencje bazileusa wzrastały w okresie wojny, kiedy nie tylko przejmował dowodzenie wojskiem i prowadził politykę państwową – choć i tu najważniejsze decyzje musiał konsultować z radą – ale uzyskiwał też nadzwyczajne kompetencje sądownicze wobec poddanych, mogąc nawet skazywać ich na śmierć. Władza wykonawcza króla w okresie pokoju była ograniczona na rzecz starszyny rodowej. Bazileus pełnił w imieniu podległej wspólnoty religijne funkcje obrzędowe.

Najsilniej ustrój monarchiczny zaznaczył swe istnienie w **Sparcie**. Przybrał on specyficzną postać rządów **dwóch królów**, do tego ukształtował się tam model władzy dziedzicznej. Bez zgody obu królów nie mogła zostać podjęta żadna decyzja państwowa. Jednocześnie jednak ustrój

ewoluował w kierunku systematycznego osłabiania władzy monarszej. I tak w zakresie władzy prawodawczej kompetencje przeszły na rzecz *geruzji* – Rady Starszych oraz *apelli* – Zgromadzenia Ludowego. Rada Starszych oraz urzędnicy zwani eforami, przejęli kontrolę nad monarchami w zakresie władzy administracyjnej oraz sądowniczej. Władza królewska nad wojskiem, nawet w czasie wojny, ulegała systematycznemu uszczupleniu na rzecz dowódców powoływanych przez Zgromadzenie. Nieuszczuplone natomiast pozostały ich funkcje kapłańskie – obaj królowie występowali jako przedstawiciele swego narodu wobec bóstw i w takiej też roli składali ofiary bóstwom w imieniu państwa.

Rada Starszych początkowo składała się z przedstawicieli najważniejszych wspólnot rodowych, ale z czasem przybrała postać ciała obieranego przez Zgromadzenie. Dokonywało ono wyboru 28 **gerontów**, którzy funkcje te pełnili dożywotnio i nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za ich sprawowanie. Z tego punktu widzenia pozycja gerontów była silniejsza niż monarchów, których można było do takiej odpowiedzialności pociągnąć, usuwając ich nawet z urzędu. Gerontem mógł zostać tylko pełnoprawny obywatel Sparty, który ukończył lat 60. Ponadto w skład geruzji wchodził również obaj monarchowie. Geruzja funkcjonowała jako swego rodzaju **kolegialny organ zarządu państwem**. Mogła ona podejmować wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące kraju, a jej jednomyślne uchwały stawały się obowiązującym prawem. Jeśli uchwały zapadały niejednomyślnie, mogły być następnie przedstawiane do akceptacji Zgromadzenia. Silnym uprawnieniem Rady była możliwość uchylania tych decyzji i uchwał Zgromadzenia, które uznane zostały za szkodliwe dla kraju. Rada, zwoływana na wniosek eforów, poddawała kontroli działalność królów. Działała wtedy jako organ sądowniczy, a w takim samym charakterze mogła oceniać postępowanie innych urzędników w państwie. Jako organ sądowniczy występowała też w sprawach najcięższych zbrodni zagrożonych karą śmierci (np. zdrady kraju).

Apella była zgromadzeniem wszystkich pełnoprawnych obywateli Sparty, którzy ukończyli 20 lat. Była zwoływana przez królów, którzy z urzędu przewodniczyli jej obradom. Z czasem prawo jej zwoływania przeszło na rzecz eforów. Co do zasady zgromadzenie odbywało się raz w miesiącu, a więc bardzo często. Mogły być też zwoływane jej posiedzenia nadzwyczajne. Zgromadzenie rozpatrywało wnioski geruzji lub

eforów, przyjmując je lub odrzucając, ale nie mogło poddawać ich debacie czy zmianom. We wskazanych wyżej sytuacjach uchwały zgromadzenia stawały się obowiązującym prawem. Wreszcie zgromadzenie podejmowało decyzje o rozpoczęciu wojny lub zawarciu pokoju, wyznaczało na czas wojny spośród królów najwyższego dowódcę, a czasami dowódców określonych armii. Decydowało ono również o wyborze gerontów oraz eforów, a także jako organ sądowniczy składało ze stanowisk występnych urzędników.

Urząd **efora** wykształcił się początkowo jako instytucja nadzorująca zgodność trybu życia obywateli Sparty z przyjętymi normami i obyczajami. Stopniowo przejmowali oni uprawnienia sądownicze, a następnie stali się swego rodzaju rzecznikami ludu wobec królów i geruzji. Kiedy królewskie prawo mianowania eforów przeszło na rzecz zgromadzenia, ich pozycja uległa dalszemu wzmocnieniu. Eforem mógł zostać pełnoprawny obywatel Sparty, który ukończył 30 lat. Zgromadzenie wybierało co roku 5 eforów, którzy działali jako organ kolegialny pod kierunkiem pierwszego efora. Decyzje kolegium zapadały większością głosów. Eforowie, oprócz kontroli życia obywateli, uzyskali prawo kontroli działalności królów. Dotyczyło to zwłaszcza sposobu dowodzenia przez nich armią, przejęli też kierownictwo polityki zagranicznej Sparty. Kolegium działało jako organ sądowniczy w drobniejszych sprawach karnych, w sprawach cywilnych sądownictwo wykonywali eforowie indywidualnie. W przeciwieństwie do członków geruzji, eforowie mogli być po zakończeniu urzędowania pociągnięci do odpowiedzialności z tytułu swojej działalności. Wobec wybranych eforów musieli oni złożyć sprawozdanie, a jeśli nowe kolegium uznało, że dopuścili się nadużyć, można było dokonać nad nimi osądu.

W **Atenach** początkowo silna władza **króla** również uległa stopniowemu osłabieniu. Najpierw został on pozbawiony kompetencji wojskowych, które powierzono **polemarchowi**. Z kolei ustanowiony został urząd **archonta**, który – podobnie jak król – pełnił swą funkcję dożywotnio. To archont przejął stopniowo z rąk królewskich kierownictwo wszystkich dziedzin polityki państwowej.

Następnym etapem zmian było wprowadzenie czasowego ograniczenia przy pełnieniu wszystkich trzech funkcji – najpierw do 10 lat, później do roku. Kolejnym etapem zmian było ustanowienie **kolegium sześciu prawodawców (thesmothetów)**. Otrzymali oni zadanie uporządkowania prawa, a także jego interpretowania w sytuacjach spornych. Wraz z królem,

polemarchem i archontem thesmotheci tworzyli odtąd **kolegium dziewięciu archontów**, z pierwszym archontem na czele. Pierwszy archont (*eponymos*) odpowiadał za sprawy polityki wewnętrznej, drugi archont (*basileus*) pełnił funkcje kapłańskie, a trzeci (*polemarch*) funkcje wojskowe. Pozostali archonci pełnili funkcje sędownicze. Wykształciło się również nowe ciało – **Areopag**, które tworzyli byli archonci po zakończeniu swego rocznego urzędowania. Areopag zastąpił radę królewską, która oparta była na dawnej starszyźnie plemiennej. Archonci pozostawali w składzie areopagu dożywotnio, a ich zadaniem było dokonywanie corocznie wyboru archontów i innych urzędników, kontrola ich działalności, stanowienie praw i kontrola ich wykonywania, nadzór nad wykonywaniem administracji krajem, wreszcie orzekanie w sprawach sądowych o najcięższym charakterze.

Ustrój Aten królewskich został istotnie zmodyfikowany przez **Solona**. Przede wszystkim z jego inicjatywy ograniczone zostały pozycja i kompetencje Areopagu, na rzecz nowo utworzonych ciał, **Bule** – Wielkiej Rady oraz **Ekklezji** – Zgromadzenia Ludowego. Zgromadzenie przejęło uprawnienia Areopagu w zakresie najważniejszych decyzji państwowych, w tym decyzji o wojnie i pokoju, jak również w zakresie wyboru urzędników, Wielka Rada natomiast miała dokonywać wstępnej analizy wniosków przedkładanych zgromadzeniu, jak również opiniować najważniejsze decyzje podejmowane przez kolegium archontów. Z drugiej strony Areopag mógł unieważnić te uchwały zgromadzenia, które uznał za sprzeczne z obowiązującym prawem.

Nowa Rada była ciałem bardzo licznym, bo składała się z 400 osób. Jej członków spośród obywateli Aten, którzy ukończyli 30 lat i przynależeli do jednej z trzech najwyższych klas, na jakie ze względów majątkowych zostali oni wszyscy podzieleni, wybierały 4 *fyle* (każda po 100 członków). Przynależność do *fyle* była pozostałością pierwotnego podziału ateńczyków na pokolenia – plemiona. Natomiast w obradach zgromadzenia mogli brać udział wszyscy obywatele Aten, bez względu na przynależność do określonej klasy czy *fyle*, po ukończeniu 20 lat. Zmianie uległ też sposób wyboru archontów. Odtąd w każdej *fyle* wybierano po dziesięciu kandydatów na ten urząd, a dopiero spośród nich dziewięciu archontów i sekretarza, którzy przez rok tworzyli kolegium archontów. Powstał także nowy organ sędowniczy – **heliaia**. Był to sąd przysięgłych, którego członkiem mógł być każdy obywatel Aten po ukończeniu 30 lat. **Heliaia** była odtąd najwyższym organem sędowniczym w Atenach w sprawach karnych i cywilnych.

Kolejne modyfikacje tego ustroju przeprowadził **Kleistenes**. W miejsce dotychczasowych 4 *fyle* plemiennych wprowadził podział na 10 *fyle* terytorialnych. Oznaczało to, iż obywatele Aten przynależeli do nich odąd ze względu na miejsce zamieszkania. Każda *fyle* obejmowała po trzy dzielnice oraz 10 demów. Podział na demy był istotny o tyle, iż stały się one swoistą formą samorządnej gminy. **Demy** miały autonomię w sprawach wewnętrznych, uchwały podejmowały w nich zgromadzenia zwane **agorami**, władzę wykonawczą zaś sprawował wybierany przez agorę **demarchos** – starosta demu. Jednocześnie każdy obywatel musiał przynależać do określonego demu, bez tego bowiem nie mógł korzystać ze swych praw politycznych. Zmiany powyższe skutkowały zmianą zasad organizacyjnych Wielkiej Rady. Jej skład zwiększono do 500 członków, a kompletowano ją przez wybór po 50 z nich w każdej z nowych *fyle*. Wreszcie nową instytucją stali się **strategowie** w liczbie 10, którzy z rąk archontów przejęli kompetencje wojskowe, a z czasem i znaczny zakres spraw polityki wewnętrznej.

Zanim w Atenach stworzony został ustrój demokratyczny, pierwotnie istniejące na terenie państw-miast greckich systemy monarchiczne ulegały stałej modyfikacji. Ewolucja przebiegała w kierunku coraz bardziej zdecydowanego osłabiania władzy królewskiej, która i tak nigdy nie nabrała tu charakteru despotycznego. Faktycznie monarchiczne mini-państwa przekształciły się w republiki. Splot wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznych, zwłaszcza zaś rola ludu ateńskiego w walce z agresją perską spowodowały, iż powstały warunki do ukształtowania się ustroju demokratycznego. Jednak instytucje istniejące wcześniej, charakterystyczne dla miast greckich – zgromadzenia i rady, będące formą udziału obywateli we współrządzeniu państwem – stały się też fundamentem, na którym wzniesiono nowy kształt ustrojowy.

Demokracja ateńska

Na przełomie V i IV w. p.Ch. Ateny stały się państwem, w którym ustrój gwarantował udział szerokich rzesz obywateli w rządzeniu. Podstawową instytucją demokracji ateńskiej było Zgromadzenie Ludowe – **Ekklezja**, w którym uczestniczyć mógł każdy posiadający pełnię praw obywatel po ukończeniu 18 lat. Posiedzenia zgromadzenia odbywały się początkowo

raz w miesiącu, z czasem jednak ich częstotliwość wzrosła do 3–4 posiedzeń w miesiącu. Mniej więcej raz w miesiącu zgromadzenie poddawało ocenie działalność urzędników państwowych. Posiedzenia zwoływane były przez Radę, a ściślej mówiąc przez prytanów, czyli urzędującą część członków Rady. Spośród prytanów losowano jednego, aby prowadził obrady zgromadzenia.

Ekklezja skoncentrowała w swych rękach całość najważniejszych spraw państwowych. W zakresie prawodawstwa przyjmowała ona ogólnie obowiązujące normy prawne (*nomos*) oraz zajmowała stanowisko w sprawach szczegółowych w postaci uchwał. Ekklezja dokonywała wyboru urzędników państwowych i dowódców wojskowych na czas wojny oraz na bieżąco kontrolowała wykonywanie przez nich ich obowiązków. Oceniony negatywnie urzędnik mógł zostać zawieszony w czynnościach przed zakończeniem kadencji i postawiony przed sądem. Wreszcie w przypadkach najcięższych zbrodni zgromadzenie występowało jako organ sędowniczy. Sprawami, które podlegały jurysdykcji zgromadzenia, były m.in. zdrada ojczyzny, przestępstwa popełnione przez urzędników czy wystąpienia przeciw systemowi ustrojowemu państwa. Specjalnym rodzajem sądu był tzw. sąd skorupkowy, w którym możliwe było uznanie jakiejś osoby za zagrażającą ustrojowi lub interesom Aten, a uznanie za winnego w toku specjalnej procedury pozwalało na jej wydalenie z kraju (*ostracyzm*).

Wielka Rada – **Bule** liczyła w dalszym ciągu 500 członków, a zasady jej powoływania nie uległy istotnej zmianie od czasów Kleistenesa. Jedynie wybór w fylach zastąpiony został specjalną procedurą losowania spośród zgłaszających chęć objęcia urzędu obywateli. Warunkowane to było jeszcze zweryfikowaniem kwalifikacji kandydata przez członków ustępującej rady. Kadencja członka rady trwała rok, a urząd ten można było sprawować tylko dwukrotnie. Co do zasady był to urząd honorowy, a diety wprowadzone dla członków rady były tak niskie, że przy nawale obowiązków wykluczającym inne zajęcia nie pozwalały na utrzymanie siebie i rodziny. Powodowało to, iż w istocie członkami rady mogli zostać tylko bogatsi obywatele, choć formalnie każdy mógł ubiegać się o ten urząd. Rada była ciałem pracującym bardzo intensywnie i z wyjątkiem dni świątecznych obradowała niemal codziennie. Z czasem jednak owa intensywność wymogła konieczność usprawnienia funkcjonowania tego ciała, załatwianie bieżących spraw zarządu państwem przez codzienne obrady pięciuset osób nie mogło bowiem dawać dobrych

rezultatów. Stąd powstała instytucja prytanów. Było to 50 członków danej *fyle*, którzy przez jedną dziesiątą roku urzędowali w sposób permanentny. Kolejność urzędowania określano w drodze losowania. Tak samo wyłaniano codziennie jednego z członków prytanii, sprawującego jej kierownictwo. Funkcję tę można jednak było wykonywać tylko raz w czasie trwania kadencji. Przewodniczący musiał urzędować przez całą dobę i w tym czasie dysponował pieczęcią państwową oraz kluczami do świątyni, w której znajdował się m.in. skarbiec państwa. Wraz z przewodniczącym urzędowało też stale 10–12 prytanów.

Rada, podobnie jak zgromadzenie, koncentrowała kompetencje prawodawcze, administracyjne i sędownicze. W zakresie prawodawstwa to wyłącznie Rada przygotowywała projekty praw i uchwał przyjmowanych w zgromadzeniu. Przyjęte uchwały i prawa były wprowadzane w życie właśnie przez nią. Rada sprawowała bieżący nadzór nad wszystkimi urzędnikami w państwie, odpowiadała za całą politykę finansową kraju, określała źródła dochodów, decydowała o najważniejszych wydatkach. Jej kontroli pod względem poprawności wydatkowania środków państwowych podlegały wszystkie instytucje państwowe. Do zadań Rady należało prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej kraju, ponosiła ona odpowiedzialność za kierunki polityki wojskowej. Wreszcie w zakresie sądownictwa początkowo posiadała rozległe kompetencje, jednak z czasem były one systematycznie ograniczane na rzecz zgromadzenia i *heliai*.

Głównymi urzędami w Atenach pozostały urzędy archontów, strategów i thesmothetów. Kompetencje pierwotnie najważniejszego urzędu archontów zostały znacznie ograniczone. Pozostały mu jedynie uprawnienia w zakresie spraw wykonywania kultu religijnego oraz wymiaru sprawiedliwości. Funkcje sędownicze pozostawione w rękach archontów nie były jednak nazbyt istotne. Thesmotheci działali w zakresie sądowniczym, przewodnicząc wyrokowaniu *heliai* w sprawach karnych i cywilnych. Pełnili też funkcje oskarżycielskie w sprawach o zdradę główną, toczących się przed zgromadzeniem. Większość kompetencji w zakresie wykonawczym przejęli strategowie, którzy rozszerzyli swą odpowiedzialność poza sprawy wojskowe. Między innymi w sposób naturalny przejęli oni odpowiedzialność za prowadzenie polityki zagranicznej.

Warto w tym miejscu podkreślić kilka elementów charakterystycznych dla instytucji urzędów administracyjnych w ramach demokracji ateńskiej.

Przede wszystkim w sposób niezwykle konsekwentny Grecy skonstruowali wszystkie urzędy administracyjne na zasadzie kolegalnej. **Kolegalność** urzędów chronić miała instytucje demokratyczne przed możliwością ich obalenia przez dyktatorów. Aby te gwarancje mieć, uznawano, że warto nawet zapłacić cenę w postaci mniejszej sprawności takich kolegalnych urzędów. Innym zabezpieczeniem przed możliwościami powstania dyktatury było wprowadzenie zasady **kadencyjności** wszystkich urzędów. Kadencje były bardzo krótkie, zwykle roczne, i co do zasady niepowtarzalne. Podstawą objęcia każdego urzędu była decyzja ciała reprezentacyjnego (zgromadzenia lub rady) – czy to w postaci wyboru, czy w drodze losowania. Każdy urzędnik musiał zatem posiadać **mandat** władz demokratycznych. W zakresie zadań urzędnika ateńskiego było tylko wykonywanie uchwał uprawnionych władz – zgromadzenia i Rady. Żaden urzędnik grecki nie mógł w wykonywaniu swych obowiązków stanowić jakichkolwiek norm prawnych, te bowiem przyjmować mogły jedynie ciała reprezentacyjne. W sposób ograniczony mógł też posługiwać się przymusem w celu wyegzekwowania swych decyzji, bo każdy dotknięty takim działaniem obywatel mógł doprowadzić do uruchomienia procedur kontrolnych przez Radę czy – zwłaszcza – zgromadzenie, którego był przeciwieństwem członkiem. Wreszcie niemal wszystkie urzędy pełnione były w zasadzie honorowo i tylko w wyjątkowych wypadkach urzędnicy otrzymywali diety.

Sądownictwo wykonywało w Atenach kilka organów. Najważniejszym spośród nich była wspomniana już **heliaia**. Był to sąd składający się z olbrzymiej liczby 600 heliastów – przysięgłych. Każda z dziesięciu *fyle* dokonywała co roku wyboru po 600 przysięgłych spośród pełnoprawnych obywateli, którzy ukończyli 30 lat. Wybranych drogą losowania dzielono na dziesięć sekcji (po 500 przysięgłych i 100 zastępców), przed którymi odbywały się rozprawy w sprawach cywilnych i karnych, dochodzone na drodze skarg prywatnych i publicznych. Kompetencje sądownicze posiadał jednak także **Areopag**, któremu podlegały sprawy o najcięższe przestępstwa karne, oraz **sąd efetów** (składający się z 51 sędziów), który także orzekał w poważniejszych sprawach karnych. Ponadto działało **Kolegium Jedenastu**, które orzekało w sprawach pospolitych zbrodni oraz nadzorowało wykonywanie wyroków sądowych, i **Kolegium Czterdziestu**, które było właściwe w drobnych sprawach karnych i cywilnych.

W ciągu kilkuset lat Grecy zbudowali nieznane dotąd instytucje, które pozwoliły szerokim rzeszom obywateli na znaczący udział w kształtowaniu życia publicznego w swoim państwie. Powstałe ciała reprezentacyjne stały się pewnym modelem i wzorem dla przyszłych pokoleń, zwłaszcza dzięki temu, iż zostały opisane przez genialnych filozofów – Platona i Arystotelesa. Wskazywana jako właśnie takie modelowe rozwiązanie **republika demokratyczna** w Atenach zbudowała swe instytucje w taki sposób, by zapobiegać możliwości odtworzenia, zwłaszcza na bazie urzędów administracyjnych, ustroju dyktatorskiego. Cel ten w istocie udał się Ateńczykom, ale cena, którą zań zapłacili, była bardzo wysoka. Nadmiernie rozbudowane ciała rządzące – zgromadzenie i rada, nieefektywni i niefachowi urzędnicy, brak sprawnego zarządzania sprawami publicznymi były przyczynami, dla których Atenom nie tylko nie udało się zbudować wokół siebie bardziej trwałej i obejmującej szerszy zasięg państwowości greckiej. Z czasem doprowadziło to do skrajnego osłabienia ustroju i w konsekwencji do swego rodzaju samozniszczenia demokracji ateńskiej.

Związki miast greckich

Warto jeszcze na zakończenie wskazać, że interesującym doświadczeniem ustrojowym na terenie greckim były **federacje** państw-miast w postaci związków miast. Federacje były swego rodzaju substytutem jednolitego państwa, którego w tym czasie wytworzyć się nie dało. Związki powstawały z trzech głównie przyczyn.

Po pierwsze jako **ligi obronne** w momencie zagrożenia zewnętrznego. Mogły one mieć wtedy charakter ogólnogrecki – wtedy, gdy walczono z Persami. Mogły też powstawać wokół wiodących państw-miast (Ateny, Sparta, Teby), gdy te silniejsze jednostki próbowały rozszerzyć swoją dominację na większy krąg państw. Funkcjonowanie tego typu federacji było jednak ograniczone czasowo i nie okazały się one zjawiskiem trwałym. Mniejsze państwa-miasta niechętnie poddawały się dominacji silniejszych promotorów takich związków i wykorzystywały wszelkie okazje, by wraz z ustaniem zagrożenia zewnętrznego doprowadzić do likwidacji niebezpiecznych zależności.

Po drugie, powstawały one jako **stowarzyszenia gospodarcze**, głównie handlowe. W takiej sytuacji wspólne interesy ekonomiczne okazywały się

o wiele trwalszym spoiwem niż wymienione wyżej ligi obronne. Ale i tu niezrządkiem pojawiające się sprzeczności interesów, a czasem i dominacja ekonomiczna silniejszych państw prowadziły w końcu do rozpadu takiego związku.

Wreszcie powstawały federacje, dla których motywem narodzin i spoiwem trwałości były cele **religijne**. Do wspólnoty skłaniały: chęć wspólnego oddawania czci greckim bóstwom, wznoszenie okazałych świątyń, pomnażanie ofiar zjednujących sympatię bóstw. Tego rodzaju związki miały najtrwalszy charakter.

Ustrój wszystkich związków był bardzo zbliżony. Najwyższą władzą każdego związku było **zgromadzenie**. W jego skład wchodził przedstawiciel państw członkowskich, a demokratyczny charakter tej instytucji wyrażał się w tym, iż każde z tych państw, bez względu na swą wielkość i znaczenie, posiadało taką samą siłę głosu. Decyzja o przystąpieniu bądź wystąpieniu ze związku miała też, co do zasady, charakter suwerenny. Wszystkie najważniejsze decyzje dotyczące związku podejmowane były podczas obrad tego ciała.

Związki generalnie nie wyłaniały swej silnej władzy wykonawczej. Wynikało to z obawy słabszych (a zawsze liczniejszych państw), aby takie ciało wykonawcze nie stało się narzędziem stopniowego przekształcenia związku w jednolite, podporządkowane dominacji najsilniejszego członka państwo. Stojąca zatem na czele **rada** miała charakter kolegialny, podlegała ciągłej, skrupulatnej kontroli zgromadzenia, a jej zadania były ściśle określone. Były to zatem albo wyraźnie określone kompetencje dotyczące wspólnego prowadzenia wojny, albo określone uprawnienia w zakresie prowadzenia wspólnej polityki gospodarczej, lub też wskazane zadanie dotyczące realizacji kultu religijnego.

Najważniejszym instrumentem kontroli ze strony członków związku były ściśle ramy strony finansowej takiej federacji. **Skarb związku** składał się z określonych przez zgromadzenie wkładów poszczególnych członków i to te środki miały służyć realizacji celów. Dla dysponowania skarbem zwykle wyłaniano specjalną reprezentację, niezależną od rady. W ten właśnie sposób miano zapobiegać zdobyciu przez czynniki wykonawcze nazbyt dominującej pozycji.

Jak wskazałem, daleko posunięta autonomia państw greckich stanowiła główną przeszkodę w ukształtowaniu się jednolitej państwowości greckiej w okresie starożytnym. Jednocześnie jednak względna łatwość tworzenia federacji, a następnie ich rozwiązywania, była dodatkowym,

ważnym czynnikiem przeciwdziałającym procesowi ujednoczenia tego obszaru. Paradoksalnie, to właśnie takie federacje były czynnikiem osłabiającym najsilniejsze państwa-miasta, które nie umiały zbudować jednocześnie innych instrumentów służących im do budowy greckiej jedności.

Monarchia macedońska i monarchie hellenistyczne

Aleksander Macedoński był monarchą zaledwie trzynaście lat (336–323 r. p.Ch.), jednak w tym krótkim czasie stworzył ogromne imperium. I chociaż państwo to nie zdołało przetrwać jako jednolity organizm po jego śmierci, to dzięki dokonany podbojom rozszerzyła się na obszar całego tego imperium kultura grecka. Właśnie dominacja tej kultury w basenie śródziemnomorskim i na całym Bliskim Wschodzie okazała się największą zdobyczą młodego króla. Jej sile ulegnie nawet potężny Rzym i przejmie ją na swój użytek, by wzmocnić dzięki temu swe państwo. Dominację kultury helleńskiej na części tego obszaru – Bliski Wschód i Afryka Północna – złamie dopiero islam, ale dzięki trwałej żywotności w cesarstwie bizantyńskim odgrywać ona będzie wiodącą rolę jeszcze w początkach drugiego tysiąclecia. W tym zatem sensie dzieło Aleksandra Macedońskiego przetrwać miało prawie piętnaście stuleci.

Podwaliny pod jego triumfy położone zostały przez jego ojca Filipa, który zdołał podbić rozproszone plemiona macedońskie w północnej Grecji i został ich królem. Wykorzystując nową naonczas organizację militarną swego państwa, opierającą się na służbie wojskowej arystokracji w ramach elitarnych jednostek konnych, stworzył on znakomitą armię. Bardzo mobilna, wykorzystująca też nowe techniki w walkach przeciw obleganym miastom, zdołała ona w stosunkowo krótkim czasie zdominować cały Półwysep Bałkański. Greckie państwa--miasta, skłócone pomiędzy sobą, nie były w stanie skutecznie przeciwstawić się ekspansji Filipa, unikającego konfrontacji z Grekami tam, gdzie ciągle byli oni potęgą – na morzu. Mimo tworzenia przez nich coraz to nowych związków obronnych Filip podbił całą Grecję i podjął przygotowania do starcia z Persją. W ich trakcie został zamordowany, a władzę przejął jego syn Aleksander. Warto wszakże wskazać w tym miejscu, że Filip swe sukcesy zawdzięczał

nie tylko przewadze militarnej. Prowadził on również bardzo umiejętną politykę, polegającą na skutecznym wykorzystywaniu sprzeczności pomiędzy państwami-miastami greckimi. Potrafił on też podbitym czy zdominowanym organizmom pozostawić znaczący zakres swobód i autonomii w ramach swego państwa. W istocie okazywało się, że podbój Macedończyków niewiele zmieniał, ci bowiem nie narzucali swej dominacji, a nawet przeciwnie – szybko ulegali swoistej hellenizacji w zetknięciu z kulturą grecką. Zadawalając się dominacją w armii, tworząc w nowym państwie swoistą elitę arystokratyczną wywodzącą się z szeregow wojska, zarząd cywilny pozostawiali w rękach dotychczasowych organów i instytucji, żądając jedynie lojalności i współpracy w realizacji wspólnych już planów.

Ten model wykorzystywać miał w swych podbojach Aleksander Wielki i, jak się zdaje, był to jeden z ważniejszych czynników, które pozwoliły odnosić mu zdumiewające sukcesy. Przekraczając Bosfor i zajmując bezkresne obszary Bliskiego Wschodu, opierał się już na dwóch czynnikach – macedońskiej elicie wojskowej i greckiej elicie urzędniczej. Po pokonaniu Persji przejął on z kolei jej doświadczenia w zarządzaniu wielkim obszarem tego państwa. W swoim imperium wprowadził perski podział kraju na satrapie, jedynie stojących na ich czele satrapów zastąpił greckimi **strategosami**. Okres rządów Aleksandra, nacechowany jego osobistą dominacją i przemożnym wpływem na wszelkie dziedziny życia, był na tyle krótki, że trudno ustalić jakieś wyraźniejsze ramy ustrojowe tego państwa. Ważnym momentem w kształtowaniu się charakteru nowego imperium był rok 324, kiedy Aleksander poślubił perską księżniczkę Susę i ogłosił amnestię dla podbitych Persów. Monarcha zreorganizował swe imperium, ustanawiając niejako trzy jego części, w których rządził jako król Macedonii w swym rodzimym państwie, hegemon Ligi Korynckiej w Grecji i król perski w Azji. Uznał on równość wszystkich Macedończyków, Greków i Persów w ramach imperium, dopuścił Persów do służby w swej armii, ogłosił, iż w jego państwie panować mają harmonia (*homonoia*) i wspólnota (*koinonoia*). Przejmując system administracyjny Persów, wprowadził istotną modyfikację. Rozdzielił w satrapiach władzę cywilną i wojskową, a dotychczasowy system kontroli przez inspektorów zamienił na zasadę powierzenia urzędów wojskowych i cywilnych z jednej strony Grekom lub Macedończykom, z drugiej zaś – Persom. W ten sposób miała się dokonywać wzajemna kontrola tych ważnych urzędów. Aleksander ujednolicił

też w skali imperium system monetarny, a dzięki temu szybko przekształcił imperium we względnie jednolity obszar gospodarczy.

Śmierć Aleksandra nastąpiła w momencie, gdy rozpoczynał on podbój Indii. Niewykluczone że dokonane tam podboje zaowocowałyby nowymi doświadczeniami i nowymi rozwiązaniami ustrojowymi. Imperium Aleksandra rozpadło się jednak szybko najpierw na trzy części: Macedonię, która obejmowała obszar Grecji i Azji Mniejszej, Egipt i Afrykę Północną oraz obszar b. imperium perskiego. Po licznych wojnach i starciach wewnętrznych nastąpił okres stopniowego rozdrabniania i tych organizmów, przy czym względnie stabilną pozycję zachowywał Egipt, rządony przez rodzinę Ptolemeuszy, oraz obejmujące obszar Mezopotamii i Persji właściwej państwo Seleucydów. Na pozostałych obszarach monarchii macedońskiej powstało kilkanaście samodzielnych królestw. Wszystkie w mniejszym lub większym stopniu miały ustroje wzorowane na rozwiązaniach aleksandryjskich, a wspólną ich cechą było także zdominowanie przez kulturę grecką, zhellenizowane warstwy przywódcze czy wreszcie pozostawanie w obrębie względnie spójnego systemu gospodarczego. Ów świat helleński przetrwał do I w. p.Ch. i I w., kiedy to został w większości włączony do państwa rzymskiego. Tam szybko znalazł sobie dogodne miejsce i warunki do dalszej ekspansji i zdominowania całego basenu śródziemnomorskiego. Część wschodnich państw helleńskich znalazła się zaś z czasem w ramach restytuowanej monarchii perskiej. Także tam helleński charakter zdominował państwo perskie.

Ewolucja ustroju w Rzymie

Rzym w okresie królewskim

Ustrój Rzymu w okresie królewskim nie jest do dziś precyzyjnie rozpoznany. Nie przetrwał on jako rzeczywistość ustrojowa bardzo długo, ponadto w okresie republikańskim czyniono wiele, by wymazać z pamięci wspomnienia tego czasu.

Najwyższą funkcję w państwie pełnił oczywiście **król** – *rex*, którego władza co do zasady miała charakter dziedziczny. Tylko pierwszy i ostatni z siedmiu monarchów pochodził wedle przekazów z wyboru. W przypadku wyboru dokonywał się on w senacie (lub wedle innych przekazów w zgromadzeniu kurialnym), przy czym król-elekt musiał poddać się swoistej weryfikacji przez bóstwa i dopiero po korzystnym dla siebie ich wyroku obejmował pełnię władzy w państwie. Na czas zakończenia tej procedury władza przechodziła w ręce interreksa, mianowanego przez senat.

Do króla należała najwyższa władza w państwie. Koncentrował on kompetencje w zakresie władzy administracyjnej, sądowniczej, wojskowej oraz religijnej, miał również inicjatywę w zakresie prawodawstwa. To z jego inicjatywy zwoływane były posiedzenia senatu i zgromadzenia kurialnego, którym przewodniczył. Kierował aparatem państwowym, składającym się z grupy urzędników przez niego mianowanych i odwoływanych. Wśród nich byli m.in. **Preafectus Urbi**, który zarządzał miastem Rzym i zastępował nieobecnego monarchę, dwóch **Quaestores Parricidi**, którzy pełnili funkcje oskarżycielskie w sprawach o popełnienie najcięższych zbrodni, oraz **Tribunus Celerum**, który był dowódcą rzymskich jednostek konnych. Król był najwyższym sędzią w sprawach karnych i cywilnych, a od jego wyroków nie przysługiwały już żadne środki. Jako najwyższy dowódca, król kierował armią, decydował o wojnie i pokoju, prowadził politykę zagraniczną. Król był najwyższym kapłanem i w tej postaci składał bóstwom ofiary w imieniu całego narodu. Był też upoważniony do interpretowania znaków przekazywanych poddanym przez bóstwa. Jednak mimo istotnych elementów sakralnych związanych z funkcją królewską i silnego podporządkowania życia publicznego sferze religijnej w państwie rzymskim monarcha nie miał jakiejś szczególnej

pozycji w odniesieniu do sfery boskiej, a tym bardziej sam nie był traktowany jako bóstwo.

Obok króla występowały dwa ciała o charakterze reprezentacyjnym. **Senat**, w skład którego wchodziło najpierw 100, a potem 300 senatorów, był – jak się zdaje – organem doradczym króla. Senatorów powoływał zapewne król, a szczególne uprawnienia senat uzyskiwał w okresie bezkrólewia po śmierci króla, kiedy to spadała nań główna odpowiedzialność za doprowadzenie do obsadzenia tronu i zachowanie spokoju w państwie. Ciałem drugim było **Comitia Curiata** – Zgromadzenie Kurialne, w skład którego wchodziłi patrycjusze rzymscy. Kurie, których było 30, były swego rodzaju formą zrzeszenia rodów rzymskich (10 rodów – *gens* tworzyło jedną kurie). Wyższą formą organizacyjną były 3 plemiona – *tribes*, z których każde obejmowało 10 kurii. Zgromadzenie podejmowało najważniejsze decyzje w państwie. Do niego należała kompetencja przekazywania najwyższej władzy w państwie wybranemu królowi bądź następcy tronu, to ono współdecydowało o wypowiedzeniu wojny, to ono wreszcie stanowiło prawa, przy czym musiało tu respektować inicjatywę króla, który przedstawiał stosowne projekty. Zgromadzeniu przysługiwały też pewne kompetencje o charakterze sądowniczym. Decyzje w zgromadzeniu zapadały w następstwie głosowania, z tym że liczono głosy poszczególnych kurii, a uchwała przechodziła, gdy uzyskała poparcie przynajmniej 16 kurii.

Jak widać, system ten miał wybitnie arystokratyczny charakter, wobec czego był on przedmiotem kontestacji ze strony szerokich rzesz ludności Rzymu. W pewnym momencie doszło zatem do modyfikacji podziału ludności w Rzymie. Obok dotychczasowego podziału na kurie i *tribes* ludność wolną podzielono dodatkowo na pięć klas w zależności od stanu majątkowego. W ich obrębie ustanowiono podział na *centurie* w zależności od możliwości pełnienia służby wojskowej przez przynależące do nich osoby. Podział ten był poddawany weryfikacji co pięć lat, kiedy odbywał się spis wszystkich obywateli oraz szacowanie ich majątków. Jednak nie spowodowało to jeszcze w Rzymie królewskim zmian o charakterze ustrojowym i wskazany wyżej system przetrwał do upadku monarchii.

Ustrój Republiki Rzymskiej

Ustrój republikański opierał się na dwóch filarach – ciałach reprezentujących główne warstwy społeczne w państwie oraz na urządach administracyjnych. Ważnym uzupełnieniem owego fundamentu rzymskiej państwowości było rozwijające się prawo. W sposób naturalny ustrój republikański Rzymu odnosimy do ateńskiej demokracji, ale różnice między obydwojema systemami były bardzo duże.

W Atenach obywatele realizowali swoje prawa przez udział w mającym bardzo szerokie uprawnienia zgromadzeniu ludowym. W republikańskim Rzymie nie wykształciło się jedno, mające podobną pozycję, ciało reprezentacyjne. Przeciwnie, widzimy tu wielość takich ciał. Do tego ich funkcje i kompetencje zależały od tego, w jakim składzie personalnym zgromadzenie się odbywało.

Podstawowy podział **zgromadzeń obywatelskich** wynikał z przynależności obywateli do różnych kategorii wspólnot – *tribus*, centurii bądź kurii.

Zgromadzenia kurialne – *Comitia curiata* – odgrywały początkowo najważniejszą rolę. Stanowiły kontynuację ciała mającego istotną pozycję ustrojową jeszcze w okresie królewskim, zachowując swój dotychczasowy arystokratyczny charakter. Kiedy wszakże rozwijać się zaczęły inne ciała reprezentacyjne, ten rodzaj zgromadzenia stopniowo tracił na znaczeniu. Najistotniejszym uprawnieniem, które zachowało zgromadzenie kurialne, było przeprowadzanie tzw. *auspicjów*. *Auspicjami* były określone procedury badania woli bóstw. W życiu religijnym w okresie republiki miało to bardzo istotne znaczenie. Na podstawie objawionej woli bóstw zgromadzenie mogło zajmować określone stanowisko w niemal wszystkich sprawach. Jednak wraz z osłabieniem wpływu religii na funkcjonowanie państwa zmalała też rola zgromadzenia, którego posiedzenia odbywały się niezwykle rzadko. Drugim istotnym uprawnieniem zgromadzeń kurialnych było nadawanie władzy o charakterze **imperium** wyższym urzędnikom administracyjnym, wybranym przez zgromadzenia centurialne.

Stopniowo główną pozycję jako ciało reprezentacyjne zdobyło **zgromadzenie centurialne** – *Comitia centuriata*. Charakter i struktura tego zgromadzenia wynikały z organizacji wojskowej republiki. Wraz ze wzrostem znaczenia wojska, wręcz swoistej militaryzacji polityki państwa w okresie ekspansji terytorialnej, w oczywisty sposób rosła rola tego zgromadzenia. Każdy obywatel – w zależności od pozycji majątkowej – przynależał do

jednej z ok. 200 centurii. Sposób reprezentacji centurii w zgromadzeniu został tak skonstruowany, iż przewagę miały centurie grupujące najbogatszych obywateli. W ten sposób cięto to, podobnie jak zgromadzenia kurialne w początkowym okresie swego istnienia, przybrało charakter arystokratyczny. Jednak na przełomie III i II w. p.Ch. w efekcie zmian w sposobach zaliczania obywateli do poszczególnych centurii, a zwłaszcza zwiększenia ich liczby, nastąpiła znacząca demokratyzacja tego ciała.

Zgromadzenie to miało kluczową pozycję ustrojową. Przede wszystkim miało ono **kompetencje prawodawcze**, przyjmowało bowiem bądź odrzucało projekty praw przedkładane przez mających inicjatywę ustawodawczą konsulów. Zasadniczo komicja nie miała prawa ingerowania w treść projektu, jednak w praktyce wyrażane przez jego członków stanowisko zmuszało inicjatorów do dokonania odpowiednich modyfikacji. Jednak aby uchwała zgromadzenia mogła stać się obowiązującym prawem, musiała zostać zatwierdzona przez senat. Kolejnym uprawnieniem było **dokonywanie obsady najważniejszych urzędów w państwie**: konsulów, pretorów i cenzorów. Ponadto to podczas jego obrad decydowano o wypowiedzeniu wojny. Do jego uprawnień należało także rozpatrywanie odwołań od wyroków zasądzających karę śmierci lub ciężkie kary cielesne.

Interesująco wyglądał proces podejmowania decyzji przez to zgromadzenie. Najpierw w ramach poszczególnych centurii ustalano, przez głosowanie wszystkich członków, jej stanowisko. Następnie prezentowane było stanowisko poszczególnych centurii do momentu, aż za danym rozwiązaniem nie opowiedziała się większość centurii. Początkowo kolejność głosowania centurii była odzwierciedleniem arystokratycznego charakteru tego ciała (najpierw głosowały centurie grupujące najbogatszych Rzymian), z czasem o kolejności głosowania decydowało losowanie.

Najbardziej demokratyczny charakter wśród rzymskich komicjów miało **zgromadzenie dzielnicowe – comitia tributa**. Owe dzielnice – *tribus* – dzieliły się na dominujące ilościowo *tribus* wiejskie (najpierw 17, później 31) oraz *tribus* miejskie (4). W skład *tribus* miejskich wchodziłi wszyscy obywatele rzymscy (także ci, którzy nie posiadali nieruchomości), do wiejskich zaś ci obywatele, którzy byli właścicielami ziemskimi. Głosowanie w tym zgromadzeniu odbywało się podobnie jak w komicjach centuriałnych. Najpierw stanowisko ustalały – na podstawie opinii większości swych członków – poszczególne *tribus*, po czym następowało zaprezentowanie opinii w kolejności ustalonej losowaniem. Po ustaleniu

większości w danej sprawie głosowanie kończono. Kompetencje tego ciała podobne były również do kompetencji komicji centurialnych. Uczestniczyło ono w procesie prawodawczym, rozpatrując inicjatywy przedkładane przez pretorów, dokonywało wyboru niższych urzędników – edylów kurulnych i kwestorów, wreszcie rozpatrywało odwołania od wyroków skazujących na kary grzywny.

Oprócz zgromadzeń, które przybierały postać komicjów, obywatele rzymscy zbierali się na **wiece**, czyli **contiones**. Wiece były nieformalnymi zgromadzeniami, podczas których – bez podziału na kurie, centurie czy dzielnice – dyskutowano zagadnienia mające być przedmiotem obrad formalnych już zgromadzeń. Podczas tych posiedzeń nie przeprowadzano dyskusji, a jedynie ustalano stanowiska. Zatem wiece były niezbędnym uzupełnieniem procedury decyzyjnej.

Wraz z demokratyzowaniem się systemu republikańskiego istotną rolę zdobyło sobie jeszcze jedno ciało reprezentacyjne, w postaci tzw. **concilia plebis**. Jak się przypuszcza, pojawiły się one wraz z utworzeniem nowego urzędu – trybuna ludowego, którego wybierano właśnie podczas zgromadzeń plebejuszy. Oprócz wyboru swego rzecznika, jakim był trybun, **concilia** podejmowały uchwały – **plebiscita**, zawierające regulacje prawne dotyczące ludności plebejskiej. Od początków III w. p.Ch. na mocy tzw. **Lex Hortensia plebiscita** uzyskały taką samą moc jak ustawy i miały odąd obowiązywać cały lud rzymski.

Specyficzną pozycję w ustroju republikańskim zachował rzymski **senat**. Formalnie pozostawał on ciągle ciałem doradczym, z tym że w republice umiejscowiony miał być przy najwyższych urzędnikach – konsulach. Faktycznie, tak z uwagi na swój bardzo ekskluzywny skład, jak i z racji znaczących uprawnień, stał się swoistą władzą nadzorującą funkcjonowanie wszystkich instytucji republikańskich, a więc zgromadzeń i urzędów. Dokonywał tego przez wiele instrumentów.

Przed wszystkim przysługiwało mu prawo zatwierdzania uchwał zgromadzeń centurialnych i dzielnicowych wprowadzających nowe prawa. Wprawdzie formalnie senat miał niewielkie możliwości odrzucenia takich uchwał, ale w praktyce w czasie trwania procedury przyjmowania prawa i jego inicjator, i ciało decydujące starali się rozpoznać szansę uzyskania pozytywnej opinii senatorów.

Senatowi przysługiwało również uprawnienie zatwierdzania dokonanych wyborów najważniejszych urzędników w państwie. Z czasem

kompetencja ta uległa istotnemu wzmocnieniu, zatwierdzeniu bowiem podlegała także lista kandydatów do określonych urzędów. Znaczącą rolę miał senat w sytuacji pojawiających się konfliktów zewnętrznych, jako że stawał się wtedy faktycznym kierownikiem polityki państwowej. Zgromadzenie centurialne podejmowało uchwałę o wypowiedzeniu wojny, ale poprzedzać ją musiało stanowisko senatu. Senat decydował o przymierzach oraz o zawarciu pokoju i, zwłaszcza, jego warunkach. To senat wyznaczał najważniejszych dowódców wojskowych, prowadzących kampanie wojenne. W związku z tym senat mógł również wydawać prawa wewnętrzne, których celem było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w okresie zagrożenia państwa, a w szczególnie trudnych sytuacjach mógł decydować o powołaniu dyktatora.

Wreszcie to *de facto* senat był głównym dysponentem skarbu państwowego. To on ustalał wysokość podatków i określał inne źródła dochodów państwa (np. sprzedaż dóbr państwowych), od niego też zależało ustalanie wydatków państwowych. Jak zatem widać, uprawnienia senatu obejmowały bardzo znaczący zakres spraw państwowych i jego wpływ na życie republiki był przez to w istocie decydujący.

Senat początkowo miał charakter bardzo arystokratyczny. W jego skład wchodził dożywotnio konsule (ci wywodzili się z rzymskiego patrycjatu) i, wyjątkowo, niektórzy trybuni. Gruntowną zmianę wprowadzono w końcu IV w. p.Ch., kiedy to rozpoczęto weryfikację senatorów. Zadanie to wykonywali co pięć lat cenzorzy. To oni ustalali listę senatorów, na którą trafiali w zasadzie wszyscy sprawujący dotąd najważniejsze funkcje urzędnicze w państwie. Pominięcie mogło nastąpić jedynie wtedy, gdy taka osoba dopuściła się czynów hańbiących. Po pewnym czasie prawo uzyskania statusu senatora mieli też byli urzędnicy niższego szczebla. Jednak stanowisko takie można było uzyskać tylko, o ile zostało zwolnione przez jakiegoś dotychczasowego senatora. Liczba senatorów stopniowo wzrastała, od 300 do 600, by u schyłku republiki osiągnąć poziom 900.

Posiedzenia senatu mogli zwoływać konsule i pretorzy, z czasem trybuni ludowi, a w czasach zagrożenia powołani dyktatorzy. Obradom przewodniczył ten urzędnik, z którego inicjatywy posiedzenie zwołano. Przedstawiał on senatorom kwestie do rozstrzygnięcia, po czym każdego z nich kolejno zapytywał o zdanie. Następnie odbywało się głosowanie, podczas którego senatorowie popierający wniosek gromadzili się po jednej stronie sali obrad, sprzeciwiający się zaś po drugiej. Stanowisko

większości senatorów uzyskiwało status tzw. *senatus auctoritas*. O ile trybun ludowy nie zrealizował przysługującego sobie prawa sprzeciwu wobec takiego stanowiska senatu, stanowisko takie w postaci *senatus consultum* stawało się wiążące.

Uzupełnieniem ustroju republikańskiego był system urzędów administracyjnych. Właśnie w koncepcji urzędów państwowych tkwiła zasadnicza różnica pomiędzy ustrojem republiki rzymskiej i demokratycznych Aten. Urzędnik ateński był jedynie wykonawcą woli ciał reprezentacyjnych i nie mógł w praktyce wykraczać poza ich dyspozycje i zalecenia. Natomiast urzędnicy rzymscy wyposażeni byli w tzw. *ius edicendi*, a więc mogli wydawać przepisy prawne wiążące wszystkich obywateli i to bez konieczności odwoływania się do akceptacji ciał reprezentacyjnych. Ponadto dla egzekwowania swych poleceń i decyzji mieli oni prawo nakładania kar na nieposłusznych obywateli (*ius coercitionis*), w tym przede wszystkim kar pieniężnych (*ius mulctae dictionis*).

Uprawnienia te, zwane *potestas*, były zatem wyrazem zasadniczej różnicy w pozycji urzędników rzymskich tak wobec obywateli, jak i wobec ciał reprezentacyjnych. W przypadku urzędników wyższego szczebla umocnieniem ich pozycji było posiadanie tzw. *imperium*, a więc zespołu kompetencji dających jeszcze szersze uprawnienia, m.in. szeregu kompetencji wojskowych oraz prawa uwięzienia, zajęcia majątku czy wzywania do stawienia się przed urzędem lub sądem wobec nieobecnych. Imperium przynależne urzędowi konsula obejmowało nawet prawo wymierzania kary śmierci. Były to więc uprawnienia wykraczające daleko poza to, co przysługiwało urzędnikom greckim.

Urzędy rzymskie, podobnie jak ateńskie, były obieralne i kadencyjne (co do zasady kadencja trwała rok), były także nieopłacane. Natomiast – choć formalnie podobnie – miały charakter kolegialny, to jednak owa kolegialność rzymska rozumiana była zupełnie inaczej. Po pierwsze kolegia rzymskie były nieporównanie mniejsze liczebnie, po drugie też inaczej wyglądał w nich tryb decyzyjny. Kolegia greckie, przy swym ograniczonym zakresie władzy, działały generalnie na podstawie uzgodnionego stanowiska większości swego składu. W wyposażonych w silną władzę kolegiach rzymskich każdy z urzędników wchodzących w ich skład mógł podejmować działania w całości przysługujących kolegium kompetencji. Jeśli jednak choćby jeden z wchodzących w skład kolegium urzędników złożył sprzeciw wobec działań swego kolegi, wstrzymywało to działanie aż

do momentu wycofania sprzeciwu i osiągnięcia konsensusu. Zabezpieczenia powyższe, podobnie jak w Atenach, służyć miały zapobieżeniu możliwości zbudowania na bazie sprawowanych urzędów dyktatury. Okazały się one o wiele bardziej skuteczne, nawet bowiem już wtedy, gdy republika została obalona i ukształtował się ustrój cesarski Rzymu, tradycja republikańska była w nowych warunkach ciągle elementem dominującym.

Najważniejszym i najwyższym z urzędów rzymskich był urząd **kon-sula**. Kolegium to obejmowało dwóch konsulów i była to godność, która zastąpiła godność królewską. Był to urząd o wybitnie arystokratycznym charakterze i obsadzały go najbardziej znamienite rodziny rzymskich patrycjuszów, rzadko godząc się na dopuszczanie doń innych osób. W połowie IV w. p.Ch. dopuszczono wprawdzie możliwość wybierania na to stanowisko plebejuszy, jednak dopiero w początkach II w. p.Ch. urząd pełniło jednocześnie dwóch plebejuszy. Sytuacje, gdy powoływano na konsulów plebejuszy, nie zdarzały się często, a jeśli następowały, to *de facto* oznaczały otwieranie dla nich drogi do arystokratycznego awansu.

Konsulowie byli wybierani przez komicja centurialne na jeden rok. Początkowo powtórny wybór na ten urząd był wykluczony, jednak z czasem zasadę tę odrzucono i niejednokrotnie dopuszczano wybitniejsze jednostki do powtarzania przez nie kadencji. Zakres ich kompetencji był bardzo szeroki. Mieli istotne uprawnienia odnoszące się do sfery prawodawczej, mogli bowiem zwoływać posiedzenia ciał reprezentacyjnych i im przewodniczyć, wносить na nie projekty praw, przyjmowanych następnie podczas obrad tych zgromadzeń. W zakresie władzy administracyjnej konsulowie posiadali niemal pełnię uprawnień. Mogli wydawać rozporządzenia i egzekwować ich wykonywanie przy użyciu najcięższych środków prawnych. Jedynie w samym mieście Rzymie zakres ich uprawnień był częściowo ograniczony na rzecz Senatu, poza miastem zaś takich ograniczeń już nie było. Istotnym uzupełnieniem ich władzy były olbrzymie kompetencje w zakresie spraw wojskowych. Nie tylko bowiem dowodzili rzymskimi jednostkami, ale wyznaczali też podległych sobie dowódców czy przeprowadzali pobór żołnierzy. Wreszcie istotnym uzupełnieniem ich uprawnień były kompetencje sędownicze. Początkowo obejmowały one sprawy cywilne i karne, jednak z czasem ulegały zawężeniu. Sprawy cywilne przejęli w końcu pretorzy, natomiast w zakresie spraw karnych zachowali tylko uprawnienie w odniesieniu do najcięższych przestępstw.

Następnym w hierarchii urzędów rzymskich był urząd **pretora**. Początkowo powoływano dwóch pretorów – *praetor urbanus* (odpowiadał za rozstrzyganie sporów pomiędzy obywatelami rzymskimi) i *praetor peregrinus* (rozstrzygał sprawy pomiędzy obywatelami rzymskimi a cudzoziemcami). Wraz z rozwojem terytorialnym państwa sukcesywnie powiększono ich liczbę, aż do szesnastu. Ich wyboru dokonywały zgromadzenia centurialne, a następnie w drodze losowania ustalano, które prowincje powierzano pieczy poszczególnych pretorów. Urząd ten związany był ściśle z funkcjonowaniem rzymskiego wymiaru sprawiedliwości, przy czym w orzekaniu w sprawach cywilnych udział pretorów miał charakter bezpośredni, w sprawach karnych zaś przez specjalne trybunały karne.

Podstawą wykonywanego przez pretorów wymiaru sprawiedliwości był ogłaszany wraz z objęciem urzędu **edykt**. To w tym akcie określano zasady prawne, którymi mieli się kierować pretorzy podczas swej kadencji. W ten sposób powstawał ważny instrument kształtowania się prawa rzymskiego, tzw. prawa pretorskiego. W sprawach cywilnych pretor rozstrzygał jedynie, czy przedłożone roszczenie podlegało ochronie prawa, a jeśli tak było, to określał przedmiot toczącego się sporu. Właściwe postępowanie, obejmujące postępowanie dowodowe i wyrok, spoczywało w rękach sędziego, powoływanego przez pretora – na wniosek stron bądź w efekcie losowania. Natomiast w sprawach karnych z czasem wykształciły się specjalne trybunały karne, które rozpatrywały wybrane sprawy. Pretor stał na czele składu sądzącego, a obok niego orzekali sędziowie wybierani przezeń ze specjalnych list sędziów przysięgłych.

Trzecim urzędem pochodzącym z wyborów w komicjach centurialnych był urząd **cenzorów**. Funkcja ta ustanowiona została w połowie V w. p.Ch. w celu przeprowadzania spisów ludności. Cenzorów, w liczbie dwóch, powoływało zgromadzenie centurialne najpierw na pięć lat, z czasem zaś na półtora roku. Obowiązkiem każdego Rzymianina było zapisanie się na listę prowadzoną przez cenzorów i ujawnienie swego majątku. Wielkość tego majątku była decydująca dla wpisania obywatela do odpowiednich centurii i *tribus*, a to – jak już wskazywałem – wyznaczało zakres uprawnień i wpływu obywatela na sprawy publiczne. Cenzorom, przy okazji dokonywania spisów, przysługiwało prawo do skreślenia z listy obywateli, którzy naruszali obyczaje bądź uchylali się od służby publicznej, zwłaszcza od obowiązków wojskowych. Najsilniejszą prerogatywą cenzorów było prawo skreślenia z listy senatorów bądź rewidowania

też listy. Co istotne, od decyzji cenzorów nie było odwołania. Cenzorzy mieli też wpływ na finanse publiczne. To oni, we współpracy z Senatem, ustalali wysokość dochodów państwa i źródła wpływów do skarbu państwa, do nich też należało finansowanie ze skarbu państwa głównych inwestycji państwowych – budowy dróg, wodociągów, świątyń czy gmachów urzędowych.

Najważniejszym w hierarchii po urzędzie konsula, choć obsadzonym jedynie w sytuacjach wyjątkowego zagrożenia miasta lub państwa, był urząd **dyktatora**. Wyjątkowość tego urzędu polegała również na tym, iż nie miał on charakteru kolegialnego. Dyktatora mianował na wniosek senatu jeden z konsulów na pół roku. W tym czasie dyktatorowi przysługiwały uprawnienia wszystkich urzędów w takim zakresie, jaki wymagany był ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Po zakończeniu urzędowania dyktator musiał przedłożyć sprawozdanie ze swych poczynań. Po raz pierwszy dyktatora powołano w V w. p.Ch., natomiast zaprzestano ich powoływania u schyłku II w. p.Ch. Zamiast powoływania dyktatorów, w obawie przed zbyt silną pozycją, jaką zdobywali ci urzędnicy, rozpoczęto nadawać nadzwyczajne pełnomocnictwa na czas zagrożenia konsulom.

Wszystkie wymienione wyżej urzędy miały charakter magistratur wyższych i, jak już wskazywałem, sprawujący te funkcje posiadali tzw. *imperium*. Pozostałe urzędy – magistratury niższe – wyposażone były w mniejszy zakres kompetencji.

Z epoki królewskiej przetrwał urząd **kwestora**. Zadaniem kwestorów, których mianowali konsulowie, było prowadzenie dochodzeń w przypadku popełnienia najcięższych zbrodni, a po ich zakończeniu występowanie z odpowiednio przygotowanym aktem oskarżenia. Z czasem kwestorom przydano uprawnienie nadzorowania skarbu państwa. Z kolei w połowie V w. p.Ch. zmienił się tryb powoływania kwestorów i, w miejsce decyzji konsulów, wyboru ich odtąd dokonywało zgromadzenie *tribusowe*. Utracili też swe pierwotne funkcje prokuratorskie i po zmianach zostali jedynie jako urzędnicy nadzorujący skarb publiczny, prowadzili też archiwum państwowe. Liczba kwestorów wchodzących w skład kolegium także systematycznie rosła – od 2 do 40. Wraz ze wzrostem liczby kwestorów i koncentrowaniem się przez nich na sprawach administracji skarbowej większość członków kolegium urzędowała poza miastem Rzym, wspierając rzymskich urzędników w poszczególnych prowincjach państwa.

Urząd edyla powołany został w początkach V w. p.Ch. i jego ustanowienie towarzyszyło utworzeniu urzędu trybuna ludowego. **Edylowie plebejscy** wybierani byli przez *concilia plebis* i zadaniem ich było wspieranie trybunów ludowych, zwłaszcza w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W połowie IV w. p.Ch. ustanowiono też urząd **edylów kurulnych**, których wybierano w zgromadzeniach trybusowych. Ich zadaniem było również wykonywanie wymiaru sprawiedliwości, z tym że zakres kompetencji był szerszy, obejmował bowiem także sprawy cywilne. Ponadto edylowie plebejscy i kurulni czuwali nad porządkiem publicznym w Rzymie i, co niezmiernie ważne, odpowiadali za organizowanie w mieście dorocznych igrzysk.

Do magistratur niższych, obsadzanych w drodze wyboru na komicjach tribusowych należało też jeszcze kilka innych urzędów: *tresviri capitales*, którzy czuwali głównie nad porządkiem i bezpieczeństwem w mieście oraz wspomagali wymiar sprawiedliwości, *tresviri monetales* odpowiadający za sprawy monetarne, *quattuorviri viis in urbe purgandis*, których zadaniem było utrzymywanie czystości w mieście, *duoviri viis extra urbem purgandis*, wykonujący te same zadania na obszarze wokół miasta, wreszcie *quattuorviri praefecti iuri dicundo*, którzy orzekali w sprawach cywilnych na terenie Kampanii. Istniał także **sąd centumwiralny**, którego zadaniem było orzekanie w sprawach spadkowych.

Specjalną pozycję w strukturze urzędów rzymskich miał urząd trybuna ludowego. Powstały w początkach V w. p.Ch., powołany został, by chronić ludność plebejską Rzymu przed nadużyciami ze strony arystokracji. Trybunów wybierało zgromadzenie plebejskie, a pozycja ich była bardzo silna. Przysługiwała im nietykalność i każdy naruszający ten stan stawał się wyjętym spod prawa. Trybuni mogli stawiać veto wobec decyzji bądź zarządzeń innych urzędników, a także mieli prawo karania tych urzędników, którzy naruszali ich postanowienia lub działali na szkodę plebejuszy. Mogli oni również zgłaszać sprzeciw wobec propozycji uchwalenia określonych ustaw w komicjach bądź wobec uchwał senatu. Po uzyskaniu przez zgromadzenie plebejskie uprawnień do stanowienia ustaw obowiązujących wszystkich obywateli Rzymu, trybunom przysługiwała inicjatywa ustawodawcza.

Olbrzymi rozwój obszaru republiki rzymskiej postawił wielki problem związany ze stworzeniem **zarządu terytorialnego** podbitych obszarów. Przyjęte tu rozwiązania były bardzo różnorodne. Obszar Italii właściwej, a więc

Półwyspu Apenińskiego, stanowił swego rodzaju federację miasta Rzymu i zjednoczonych z nim *civitates*, czyli miast z przyległymi do nich obszarami wiejskimi. Jednak status *civitates* był także zróżnicowany. Spośród nich najlepszą pozycję miały **municipia**, mające własny ustrój władz samorządowych. Municipia miały też własne sądownictwo, a ich obywatele mieli status zbliżony do obywateli rzymskich (np. służyli w armii, płacili niektóre podatki, korzystali z niektórych przywilejów, ale nie mogli brać udziału w rzymskich zgromadzeniach). Inne *civitates* posiadały mniejszy zakres samorządności, a ich mieszkańcy nie korzystali z tak daleko idących uprawnień. Występowały też prefektury, które były jednostkami zarządzanymi przez prefektów przysyłanych co roku z Rzymu. W początkach I w. p.Ch. niemal wszystkim mieszkańcom Italii przyznano jednak obywatelstwo rzymskie, przy czym w praktyce większość nowych obywateli tylko w ograniczonym zakresie mogła korzystać z pełni praw politycznych w instytucjach republikańskich. W połowie tego stulecia przyjęta została ustawa o miastach, na mocy której miasta Italii otrzymały daleko idącą samodzielność i samorząd.

Inaczej wyglądał zarząd **provincji** wcielanych do republiki. W początkowej fazie na czele zdobywanych prowincji stawali **pretorowie**, którzy mieli olbrzymie uprawnienia administracyjne, sądownicze oraz pełnię władzy wojskowej na podległym sobie obszarze. Z czasem nadzór nad zarządaniem prowincjami przejął senat, który okresowo określał prowincje w zależności od stopnia ich podporządkowania jako spokojne – pretorskie lub niespokojne – konsularne. Prowincje spokojne, które nie wymagały obecności silnych oddziałów armii rzymskiej, powierzane były **propretorom**, drugie zaś, do których kierowane były oddziały wojskowe, powierzano **prokonsulom**. Urzędy propretorów i prokonsulów obsadzano w drodze losowania pomiędzy byłymi urzędnikami rzymskimi. Funkcje prowincjonalne były zatem swego rodzaju synekurą, sprawowanie której miało w pewnym sensie rekompensować pracę w charakterze urzędnika, za którą, jak wiadomo, nie pobierano wynagrodzenia.

Republika rzymska wykształciła nowy typ ustrojowy. Początkowo, w okresie, gdy Rzym pozostawał jedynie obszarem miejskim z niewielkimi przyległościami, system ustrojowy był bardzo zbliżony do ustroju państw-miast greckich. Tak więc od początkowego ustroju monarchicznego, przez republikę o charakterze arystokratycznym, ewoluował on w kierunku republiki demokratycznej. Jednak równoległy rozrost terytorialny, jak również gwałtowny przyrost ludności, uniemożliwiły utrzymanie

ustroju opartego na demokracji bezpośredniej. Niemniej udało się Rzymianom zapewnić udział we współrzędzeniu dużych grup ludności przez ciała o charakterze reprezentacyjnym.

O wiele większe zróżnicowanie społeczne i dłuższy okres ewolucji spowodowały, iż w Rzymie nie powstało jedno ciało reprezentacyjne posiadające całość kompetencji. Przeciwnie, funkcjonowało tu wiele takich ciał, powoływanych z uwagi na zróżnicowane kryteria. I pomiędzy te ciała podzielone zostały kompetencje, dzięki czemu nie nastąpiło przytłoczenie innych władz w państwie przez ten ośrodek.

Z tego powodu, a także dzięki wyposażeniu urzędników w istotniejsze kompetencje, rzymskie urzędy okazały się o wiele bardziej efektywne niż urzędy greckie. Ważnym czynnikiem budującym siłę państwa rzymskiego było też prawo, którego Grecy nie zdolali rozwinąć w stopniu porównywalnym.

O ile zatem grecka *polis*, zwłaszcza demokratyczne Ateny, budowały swój ustrój w oparciu na skoncentrowaniu najważniejszych kompetencji państwowych w jednym ośrodku reprezentującym całość obywateli, o tyle Rzymianie stworzyli w swej Republice swoisty **system podziału władzy**.

Istotą owego republikańskiego podziału władzy było – jak pisał Cyceyron – posiadanie przez Senat *auctoritas*, przez magistratury *potestas*, a przez lud *libertas*. Tylko równowaga praw, obowiązków i funkcji chronić miała harmonię ustrojową. Państwo o takim ustroju, podbudowane ukształtowanymi pojęciami sprawiedliwości i prawa, tworzyło *Res publicae* – wspólną rzecz, wspólnotę wszystkich obywateli.

Dlatego przywiązanie do tradycji republikańskich miało olbrzymią siłę – nawet po obaleniu republiki i stworzeniu cesarstwa przez pierwsze dwa stulecia opierało się ono na instytucjach republikańskich. Dopiero gdy przeminęło wiele pokoleń, a wraz z nimi pamięć o republice, powstały warunki do stworzenia nowego systemu ustrojowego.

Rzym w okresie pryncypatu

Ustrój republikański w Rzymie przechodził u schyłku I w. p.Ch. wyraźny kryzys. Za czasów Juliusza Cezara nastąpiło skoncentrowanie władzy w jego rękach. Zbyt jednoznaczne dążenie do trwałego ukształtowania systemu jedynowładztwa spowodowało jednak zdecydowaną reakcję

żywiotów republikańskich. Efektem było jego obalenie w dramatycznych okolicznościach. Podobnie w kolejnych latach, kiedy doszło do zmagania pomiędzy Markiem Antoniuszem i Oktawianem, główną przyczyną niepowodzenia tego pierwszego była próba kontynuowania zamierzeń Juliusza Cezara. Oktawian zrozumiał, jak się zdaje, skalę przywiązania elit rzymskich do republikańskiego charakteru państwa i podjął proces budowy nowego modelu ustrojowego, przy zachowaniu podstawowych instytucji republikańskich.

Dokonana przezeń koncentracja władzy polegała zatem nie na obaleniu owych instytucji, ale na umiejętnym skupieniu w swych rękach najważniejszych atrybutów władzy i instrumentów rządzenia. Jako „ojciec ojczyzny” i „wspaniały” (*pater patriae* i *Augustus*) Oktawian skupił przede wszystkim **władzę** (*imperium*) **prokonsularną**, uzyskał dożywotni tytuł **trybuna ludowego** oraz został **najwyższym kapłanem**.

Władza prokonsularna, oprócz faktycznego wpływu na zarząd terytorialny, dawała jednak przede wszystkim dowództwo nad niemal wszystkimi jednostkami wojskowymi. Ponieważ zaś senat przekazał mu zwierzchnictwo nad namiestnikami prowincji senackich, a otrzymał on również władzę w mieście Rzym i prawo dysponowania gwardią pretorską, faktycznie skupił w ten sposób najważniejsze instrumenty władzy. Pozycja trybuna zapewniała mu nietykalność, a pozycja kapłańska szczególną pozycję religijną. Wskazać tu trzeba na rozwijający się też podczas niektórych rządów kult cesarzy jako istot boskich. Narastający z czasem, kult ten będzie elementem wzmacniającym pozycję cesarza z racji postrzegania jego władzy przez lud rzymski jako swoistego przedłużenia władzy bóstw na ziemi. Pozycja imperatora jako trybuna ludowego dawała mu prawo zwoływania posiedzeń senatu i przewodniczenia im, a także inicjatywę ustawodawczą oraz prawo weta wobec uchwał senatu. W połączeniu z pozostałymi uprawnieniami oznaczało to niezwykle umiejętną koncentrację najważniejszych instrumentów rządzenia.

Jednocześnie przyznano mu tytuł **pierwszego senatora** (*princeps senatus*), przez co skonstruowany przezeń ustrój określany jest właśnie **pryncypatem**. Ten model władania Rzymem miał utrzymać się przez trzy stulecia i przez cały ten okres utrzymywano swoistą fikcję republikańską.

Największą słabością stworzonego systemu był brak sformalizowanych zasad następstwa tronu. W istocie była to bodaj jedna z głównych przyczyn późniejszej klęski Rzymu. W praktyce bowiem decydujący wpływ na obsadę tronu uzyskiwały czynniki wojskowe i gwardia pretorska.

Dopóki armia zachowywała stosunkowo wysoką sprawność, a skarb państwa regularnie wypłacał żołnierzom ich należności, dopóty system ustrojowy funkcjonował względnie sprawnie. Sposobem stabilizowania sytuacji stawało się praktykowane przez niektórych cesarzy koronowanie za swego życia następcy. Dzięki temu i poparciu dla takiej praktyki ze strony armii bywały okresy rządów całych dynastii. Nie zmienia to jednak zasadniczej konkluzji, iż właśnie ów niejasny system obsady tronu cesarskiego był jedną z głównych słabości stworzonego ustroju.

Jakkolwiek wskazano, że Juliusz Cezar stał się swoistą ofiarą żywiołów prorepublikańskich, nie przeszkodziło to Oktawianowi przyjąć imienia Cezara, a w ślad za nim przyjmowali to imię także jego następcy. W ten sposób powstał tytuł cesarza jako potoczne określenie władzy princepsa. Faktycznie jednak w tytulaturze nowych władców Rzymu na pierwszym miejscu wymieniano tytuł imperatora, następnie zaś Augusta, najwyższego kapłana i prokonsula.

Bardzo istotnym novum było wykształcenie samodzielnych **kompetencji prawodawczych imperatorów**, co znacznie wykraczało poza uprawnienia posiadane dotychczas przez rzymskich urzędników. Wyrażało się to w wydawaniu tzw. **konstytucji cesarskich** w postaci **edyktów, mandatów, dekretów i reskryptów**. Zróznicowanie tych form stanowienia prawa wynikało z różnorodności materii, których dotyczyły poszczególne akty.

Warto też wskazać na systematycznie rosnące uprawnienia sędziowskie imperatora. Przejmowanie coraz to nowych kompetencji w tym zakresie nie oznaczało ich bezpośredniego wykonywania przez cesarzy, a jedynie wskazywanie przez nich właściwych do rozstrzygnięcia danych spraw sędziów czy sądów. Właśnie dzięki decydującemu wpływowi na sposób wykonywania wymiaru sprawiedliwości w państwie dokonywało się jednak istotne wzmocnienie pozycji imperatora.

W stworzonym systemie ustrojowym istotnym ograniczeniem uległ wpływ ciał reprezentacyjnych na funkcjonowanie państwa. Straciły one uprawnienia elekcyjne na rzecz cesarza i senatu, a także uprawnienia sędziowskie i w ten sposób ich rola ograniczyła się jedynie do formalnego zatwierdzania proponowanych praw.

Natomiast wzmocniła się pozycja senatu, w szczególności w zakresie funkcji prawodawczych. Jednak zważywszy na fakt, iż inicjatywa ustawodawcza i prawo weta przysługiwały cesarzowi, a ponadto miał on decydujący wpływ na skład senatu, to i w tym zakresie opinia senatu była

konsekwencją określonego nastawienia imperatora. Senat przejął uprawnienia w zakresie wyboru niższych urzędników, ale i tu z czasem cesarz uzyskał faktyczną możliwość narzucania określonych kandydatów. W zakresie sądownictwa stopniowo senat uzyskał uprawnienia do orzekania w sprawach o popełnienie najcięższych przestępstw przeciw państwu i dobru publicznemu, a także przestępstw popełnianych przez najwyższych urzędników cesarskich. Poza tym senat dysponował skarbem państwa, ale jego rola była tu systematycznie ograniczana na rzecz bezpośrednich kompetencji cesarza i jego urzędników. Oktawian ustalił skład senatu na 600 członków, a wprowadzając bardzo wysoki cenzus majątkowy, nadał i stopniowo utrwalił jego wysoce arystokratyczny charakter. Stan taki miał przetrwać aż do schyłkowych czasów funkcjonowania cesarstwa. Zasadniczo funkcja senatora była dożywotnia, ale generalnie dziedziczono ją w obrębie najważniejszych rodów rzymskich.

Dawne urzędy republikańskie formalnie nie zostały zniesione, jednak wszystkie straciły najważniejsze kompetencje. Konsulowie pozostali jedynie jako przewodniczący senatu, wykonywali też pewne funkcje sądownicze. Pretorzy utracili stopniowo znaczącą część kompetencji sądowniczych oraz uprawnienia do wydawania edyktów. Zupełnie stracili swe kompetencje cenzorzy, edylowie zatrzymali jedynie niewielkie uprawnienia sądownicze w sprawach handlowych, wreszcie kwestorzy utracili wpływ na skarb państwa.

Rozwój kompetencji cesarskich wymuszał natomiast tworzenie nowego aparatu urzędniczego, skupionego wokół niego i odeń tylko zależnego. Towarzyszyło temu wykształcenie się nowych zasad regulujących funkcjonowanie tych urzędów. Przede wszystkim odstąpiono od zasady częstej rotacji urzędników, co było konsekwencją kadencyjności urzędów republikańskich. W nowym systemie, gdy urzędników powoływał cesarz, z reguły okres ich pracy dla niego był znacznie dłuższy. W ten sposób nastąpiła większa stabilizacja najważniejszych urzędów administracyjnych. Nowy system zapewniał także większą sprawność i efektywność urzędów, odchodząc generalnie od republikańskiej zasady kolegialności na rzecz urzędów jednoosobowych. Wreszcie nastąpiła większa profesjonalizacja urzędów, a drogą do tego było m.in. odejście od zasady honorowego piastowania urzędów na rzecz urzędów płatnych. W ten sposób, także wobec zwiększonych wymagań ze strony imperatorów bezpośrednio doglądających funkcjonowania maszyny urzędniczej i nieobawiających się,

że na ich bazie może im wyrosnąć konkurencja czy zagrożenie, powstały warunki do stworzenia zdecydowanie bardziej fachowego aparatu administracyjnego państwa niż w okresie republiki.

Centrum aparatu wspierającego cesarza w zarządzaniu państwem była **Kancelaria**. W jej ramach funkcjonowały biura:

- zajmujące się sprawami korespondencji cesarskiej,
- przygotowujące publiczne wystąpienia imperatora,
- zawiadujące finansami cesarskimi i mające kompetencje kontrolne w zakresie skarbowym,
- przygotowujące opinie prawne oraz
- przygotowujące odpowiedzi na wnoszone przez obywateli do cesarza skargi czy problemy.

Spośród najważniejszych urzędów cesarskich w pierwszym rządzie wymienić należy prefekta pretorianów (*praefecto praetorio*). Początkowo był to tylko dowódca gwardii przybocznej cesarza. Jednak decydujący wpływ właśnie owej pretorii na elekcje cesarzy, jak również fakt permanentnego przebywania jej dowódcy u boku cesarza powodowały, iż systematycznie przejmowali oni coraz większy zakres uprawnień. Oprócz zwierzchnictwa wojskowego w Rzymie do ich kompetencji doszło dowodzenie wszystkimi w zasadzie jednostkami wojskowymi, a następnie faktyczne zwierzchnictwo nad administracją terytorialną i wyrokowanie w imieniu cesarza w sprawach wywołanych przezeń przed swój osąd. Olbrzymi wpływ wywierany na cesarzy skutkowało również faktycznym zwierzchnictwem nad wszystkimi innymi urzędami administracyjnymi w Rzymie. W praktyce zatem *via facti* stali się prefekci pretorianów drugimi osobami w państwie. Pamiętać jednak należy, że i cesarze mieli świadomość swych uzależnień od prefektów. Dlatego nierzadko, drogą intryg dworskich, jak również przez rozliczne układy w armii i pretorii, skutecznie pozbywali się zbyt niebezpiecznych prefektów. Z czasem, by zmiany takie miały mniej dramatyczny i krwawy przebieg, cesarze powrócili do systemu republikańskiego, powołując po dwóch (a nawet i większą liczbę) pretorów pretorii.

Innym ważnym urzędem stał się **prefekt miejski** (*praefectus urbi*). Zastępował on cesarza podczas jego nieobecności w mieście Rzym, a ponadto miał rozliczne, systematycznie rosnące kompetencje sędownicze. Nie mniej istotna ze względu na nastroje ludności w stolicy była funkcja *praefectus annonae*, którego zadaniem było organizowanie dostaw żywności

(głównie zboża) do miasta, a także wyrokowanie w różnych drobniejszych sprawach karnych i cywilnych. Wreszcie zadania dbania o spokój i bezpieczeństwo publiczne w mieście, związane także z pewnymi uprawnieniami o charakterze sądowniczym, należały do *praefectus vigilum*.

Uzupełnieniem tego otoczenia imperatora na szczeblu centralnym była **Rada cesarska**. Początkowo było to ciało nieformalne, zwoływane *ad hoc* przez cesarza w sytuacjach, kiedy potrzebował on wsparcia, opinii lub rady w ważnych sprawach państwowych. Zapraszał wtedy do wspólnego rozważania danego problemu najbliższych swych współpracowników czy najbardziej wpływowych senatorów, by wspomogli go w podejmowanych decyzjach. Instytucją o charakterze stałym rada została w początkach II w. Jej znaczenie było o tyle istotne, iż jej posiedzeniom z reguły przewodził prefekt pretorianów. W skład rady wchodził stali doradcy cesarscy, którzy za swój wysiłek otrzymywali również honorarium. Oprócz wskazanej funkcji doradczej radzie przysługiwało również prawo do interpretowania ustaw, co w ówczesnych realiach było bardzo istotną kompetencją.

Zmiany ustrojowe i rozwój administracji cesarskiej nie pozostały bez wpływu na kształt dotychczasowego zarządu terytorialnego państwa. Dotyczyły one jednak w pierwszym rzędzie obszarów tych prowincji, które położone były poza Italią właściwą. Na terenie Italii przetrwał bowiem dotychczasowy system, dający olbrzymi zakres swobód i autonomii miastom. Miały one swoje własne władze, które podejmowały najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania wspólnoty lokalnej. Oprócz ciał uchwałodawczych wybierano tam urzędników, do których należało wykonywanie wspólnych ustaleń obywateli owych municypiów. Z czasem jednak ten zakres swobody zaczęto stopniowo ograniczać, cesarze bowiem niechętnym okiem patrzyli na szerokie przywileje miast, zwłaszcza ich daleko posuniętą autonomię finansową. W efekcie ustanowiono instytucję kuratorów, których zadaniem było kontrolowanie finansów miejskich. Następnie, w celu ograniczenia samodzielności miast w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, utworzono specjalne okręgi, w których mianowani przez cesarza urzędnicy przejęli ten właśnie zakres uprawnień. Mogli też oni silniej ingerować w finansową sferę działalności miast, a liczba nadzorujących miasta urzędników i okręgów systematycznie rosła.

W przypadku samego miasta Rzym cesarz *de facto* przejął bezpośrednio administrację jego sprawami. Uprawnienia w tym zakresie wykonywał

przede wszystkim przez wspomnianego, mianowanego przez siebie prefekta miasta.

Największym jednak zmianom uległ zarząd prowincji. Dotychczasowy system zarządu, w efekcie którego prowincje dzieliły się na prokonsularne i propretorskie, zastąpiony został podziałem na prowincje senatorskie i cesarskie. Prowincji senatorskich było dziesięć i wśród nich utrzymano stary podział na pretorskie, zarządzane przez propretorów, i konsularne, zarządzane przez prokonsulów. Formalnie nadzór nad tymi prowincjami należał do senatu, jednak w praktyce zarządzający nimi namiestnicy musieli wykonywać polecenia cesarskie. W przypadku nieobecności w prowincji tychże **namiestników** ich zastępcami byli **legaci**. Byli oni również swego rodzaju pełnomocnikami namiestników dla rozpatrywania podległych im spraw sądowych w prowincjach. Za sprawy skarbowe prowincji odpowiadali zaś kwestorzy. Natomiast prowincji senatorskich było około czterdziestu, a status taki miały w zasadzie wszystkie te jednostki, które położone były nad granicą państwa. Podział ten nawiązywał do zasad, na których oparty był pierwotny podział prowincji. Na czele prowincji cesarskich stali namiestnicy, nazywani **legati Augusti pro praetore**, którym przysługiwała na podległym terenie całość władzy cywilnej i wojskowej, a także kompetencje sądownicze. Powoływał ich cesarz z grona byłych konsulów lub pretorów, jemu też przysługiwało wyłączne prawo ich nadzorowania i odwoływania. Dla lepszej kontroli sytuacji w prowincjach z czasem ustanowieni zostali komisarze cesarscy, których zadaniem było weryfikowanie poczynań namiestników pod kątem ich lojalności wobec imperatora. Wyraźnym elementem różniącym obie kategorie prowincji było to, iż wszelkie dochody uzyskiwane w prowincjach senatorskich kierowane były do skarbu publicznego, dochody z prowincji cesarskich zasilaty zaś bezpośrednio kasę cesarską, oddzieloną od skarbu państwa. Już sama dysproporcja w liczbie obu kategorii prowincji wskazuje na to, w jakim kierunku przepływał podstawowy strumień dochodów państwa. Z czasem jednak, mniej więcej w III w., podział pomiędzy obydwoma kategoriami prowincji uległ zatarciu, a podstawowe uprawnienia w stosunku do zarządu terytorialnego przeszły na imperatora.

Warto tu wskazać, iż najważniejsze miasta w poszczególnych prowincjach stopniowo uzyskiwały podobny status i uprawnienia jak miasta w Italii i cieszyły się stosunkowo znaczącym stopniem samorządności. Elementem dodatkowym było istnienie tzw. **concilia provinciae**, czyli zgromadzeń

provincjonalnych. Były to ciała, w skład których wchodziłi delegaci desygnowani przez władze samorządowe poszczególnych miast prowincji. Kompetencje tego zgromadzenia nie były nazbyt rozbudowane: omawiano mianowicie sprawy lokalne i w związku z tym uchwalano petycje pod adresem namiestników, zajmowano stanowisko w sprawach finansów prowincji, wreszcie w uroczystej formie oddawano cześć imperatorowi. Było to zatem swego rodzaju ciało opiniodawcze i doradcze dla namiestników, ale spełniało ważną funkcję społeczną dla elit prowincjonalnych, oddalonych od naturalnego centrum państwa, jakim było miasto Rzym.

Rzym w okresie **dominatu**

Po okresie gwałtownej ekspansji państwo rzymskie wyczerpało zdolności dalszego rozwoju terytorialnego. Oprócz olbrzymich, ciągle rosnących problemów związanych ze stworzeniem skutecznego systemu zarządzania tak gigantycznym obszarem głęboki kryzys ogarnął podstawę rzymskiej dominacji – armię. Być może wynikało to z trwającego dłużej kryzysu ekonomicznego, który – podcinając wpływy skarbu cesarskiego i państwowego – uderzył przede wszystkim właśnie w podstawy bardzo drogiego, bo opartego na olbrzymiej armii zawodowej, systemu wojskowego. To spowodowało nie tylko niezdolność do ekspansji zewnętrznej, ale nawet rosnącą słabość w konfrontacji z agresywnymi plemionami barbarzyńskimi zamieszkującymi na granicach imperium. To był kontekst, w jakim na przełomie III i IV w. podjęty został trud głębokiej modernizacji imperium. Efektem tego procesu było powstanie zupełnie nowej formy ustrojowej – **dominatu**. Najistotniejsze zmiany były dziełem cesarza Dioklecjana (284–305), który po okresie osłabienia instytucji centralnych zdołał w oparciu na armii odbudować autorytet władzy cesarskiej. Mając świadomość najważniejszych słabości państwa, przystąpił do dzieła przebudowy. Zmiany jego autorstwa były w istocie zinstytucjonalizowaniem faktycznego procesu ewolucji władzy cesarskiej. W ciągu III w. nastąpił okres skrajnego upadku autorytetu i pozycji senatu. To właśnie przede wszystkim upadek tej instytucji ułatwił jednocześnie budowę ustroju opartego na niemal absolutnej władzy imperatora. Formalnym wyrazem tej ewolucji była nowa tytulatura cesarza, którego od czasów Dioklecjana nazywać miano *Dominus* – Pan i bóg. Dioklecjan, reprezentujący skrajnie

antychrześcijańskie nastawienie, w tej formule chciał stworzyć także swego rodzaju ideologiczną przeciwwagę dla rosnących bardzo szybko w siłę zastępów wyznawców tej religii. Było to zatem przyjęcie pewnych doświadczeń wschodnich systemów autokratycznych, gdzie osoba panującego uznawana była właśnie za bóstwo. Temu bóstwu, w myśl nowych ceremoniałów, należało odtąd oddawać cześć, a wszystko, co związane było z osobą władcy, miało charakter święty.

Ta nowa formuła miała także uzasadniać niezwykle rozszerzony zakres uprawnień cesarza i otwarte już odejście od republikańskiej tradycji. Nie było tu już zatem miejsca na utrzymywanie swego rodzaju fikcji kontynuacji ustroju republikańskiego, bo też żywioły republikańskie w ciągu minionych niemal trzech stuleci właściwie zapomniały już, do jakiej tradycji się odwoływać.

Cesarz-Pan skoncentrował więc w istocie całość najważniejszych kompetencji państwowych – władzę prawodawczą, wykonawczą, sędziowską i wojskową. Stworzony też został nowy, scentralizowany aparat administracyjny państwa, który zastąpił stare struktury. W miejsce starych instytucji republikańskich, które bądź zanikły zupełnie, bądź utrzymane zostały jedynie w formie zupełnie symbolicznej, stworzone zostały nowe instytucje administracyjne, na czele ze **Świętym Konsystorzem**. Ciało to zastąpiło dotychczasową Radę Cesarską, pełniąc dalej funkcje najwyższego organu doradczego przy cesarzu, ale również przejmując istotne uprawnienia sędziowskie wykonywane w imieniu cesarza. W skład Konsystorza wchodził najwyższy urząd administracji cesarskiej oraz specjalnie powołani przez cesarza radcy. Powodowało to, iż *de facto* właśnie to ciało przejmowało stopniowo ciężar rządzenia państwem. Oczywiście w przypadkach przejściowego wzmocnienia władzy cesarskiej ta funkcja Konsystorza ulegała ograniczeniu. Jednak musimy pamiętać, że w ciągu ostatnich dwóch stuleci Rzym nie miał szczęścia do wielu indywidualności na tronie cesarskim, a zatem ta faktyczna rola Konsystorza wykraczała daleko poza formalne umocowanie.

Najważniejszą postacią w administracji cesarskiej pozostawał **prefekt Konstantynopola**, który w istocie objął funkcję pierwszego ministra. Poza nim funkcje ministerialne pełnili także *quaestor sacri palatii* (kanclerz), który jako minister sprawiedliwości przewodniczył Konsystorzowi, gdy pełnił on funkcje organu sędziowskiego, a także opracowywał projekty aktów prawnych wydawanych przez cesarza i kontrasygnował te, które

cesarz zatwierdził. Ponadto członkami Konsystorza byli też m.in. *magister officiorum* (minister dworu), który kierował urzędami centralnymi, polityką zagraniczną oraz gwardią cesarską, dalej zarządzający skarbem centralnym *comes sacrarium largitionum* (minister skarbu) oraz *comes rerum privatum* (minister domen cesarskich) zarządzający prywatnym majątkiem cesarza, i wreszcie *magistri militum*, którzy dowodzili wojskami cesarskimi.

Panowanie Dioklecjana miało przynieść jednak przede wszystkim najważniejszą próbę uregulowania zasad obejmowania tronu cesarskiego. Dioklecjan zdawał sobie sprawę, że od ustalenia jasnych zasad prawnych rządzących tym najważniejszym zagadnieniem ustrojowym państwa zależeć będzie przyszłość Rzymu. Zaprojektował on zatem system, który miał wprowadzić nowe reguły obejmowania tronu, a jednocześnie ułatwić zarząd olbrzymim obszarem państwa. W 286 r. Dioklecjan podzielił państwo na dwie części, jednocześnie dzieląc się władzą z Maksymianem. Obaj oni mieli nosić tytuł Augustów i posiadać równorzędną pozycję. Po kilku latach Dioklecjan postanowił, iż obaj Augustowie przybiorą po jednym współrządzającym cesarzem. Oprócz wspierania ich w bieżącym zarządzaniu państwem mieli oni w odpowiednim momencie przejąć funkcję Augustów po ustąpieniu Dioklecjana i Maksymiana. Wyobrażał on sobie, że w ten sposób następować będzie odtąd przejmowanie tronu, a jednocześnie zagwarantowana zostanie ciągłość rządzenia państwem. System ten, zwany **tetrarchią**, nie przetrwał jednak długo. Wprawdzie Dioklecjan wraz z Maksymianem rzeczywiście ustąpili i przekazali władzę swym cesarom, ci zaś po objęciu funkcji Augustów przybrali kolejnych cesarów, ale wkrótce cały ten system zawalił się. Nie udało się bowiem utrzymać sformułowanych przez Dioklecjana zasad, a kraj na nowo pogrążył się w walkach wewnętrznych. Po okresie konfliktów władzę zdobył Konstantyn (zwany później Wielkim), który utrwalił system jedynowładztwa i wyniósł władzę cesarską na jej szczyt. Po jego śmierci utrwalił się podział państwa na część wschodnią z Konstantynopolem, do którego przeniesiona została stolica, oraz część zachodnią z Rzymem. Odtąd obie te części były *de facto* rządzone oddzielnie przez dwóch władców, a podział państwa pogłębiał się w sposób coraz bardziej dramatyczny. Do schyłku IV w. na Zachodzie utrzymywano jeszcze model względnie silnej władzy cesarskiej, jednak w V w. chaos pogłębiał się już lawinowo, a władza cesarska stała się tytułem właściwie bez żadnej treści. Natomiast na Wschodzie

model autokratycznej, na poły boskiej władzy cesarskiej były tym kierunkiem ewolucji ustrojowej, który przebiegał niezależnie od wydarzeń na Zachodzie.

Wracając do reform Dioklecjana, wskazać trzeba na element, który okazał się znacznie trwalszy niż koncepcja tetrarchii. W efekcie stopniowych zmian ukształtowany został model czterostopniowego zarządu terytorialnego państwem. Co więcej, przeprowadzony został rozdział kompetencji pomiędzy administracją cywilną i wojskową, a ponadto wprowadzono ścisłą hierarchię i podporządkowanie urzędów niższych urzędom wyższym rangą. Na najwyższym szczeblu kraj podzielono na **cztery prefektury z prefektami** na czele, a podstawowym ich zadaniem było nadzorowanie w imieniu cesarza sposobu wykonywania zarządu niższymi jednostkami terytorialnymi przez odpowiednich urzędników. O szczebel niżej kraj podzielony był na **12 diecezji z wikariuszami** na czele. Był to ten szczebel, który powstał chronologicznie prędzej niż prefektury, po to, by urealnić i usprawnić nadzór władzy centralnej nad blisko **100 prowincjami**, na które w tym czasie podzielony był już Rzym. Każda diecezja obejmowała po kilka lub kilkanaście prowincji, nad którymi kierownictwo spoczywało w rękach urzędników noszących różne nazwy, w zależności od okresu i okoliczności powstania konkretnej prowincji. Byli to zatem legaci, prezesi, prefekci, rektorzy lub sędziowie. Niemniej, niezależnie od różnicy tytułatury, generalnie to właśnie na tym szczeblu wykonywano podstawowe funkcje zarządu terytorialnego państwem. Wykonywano tu cywilną i wojskową władzę administracyjną, stopniowo przenoszono też funkcje sądownicze. Wikariusze i prefekci pełnili zatem odpowiednie funkcje nadzorcze i kontrolne, a w przypadku sądownictwa byli instancjami odwoławczymi od orzeczeń wydanych na najniższym szczeblu.

Wreszcie na szczeblu najniższym jednostką administracyjną był okręg – *civitates*. Po okresie wcześniejszej różnorodności ustrojów takich jednostek w ramach imperium z czasem ujednotaczono tu zasady i okręg stał się jednostką obejmującą większe miasto i otaczające je miasteczka oraz wsie. Jednak pierwotnie funkcjonujący samorząd coraz bardziej stał, a większy zakres jego dotychczasowych kompetencji przejmowali kierujący prowincjami. Trzeba też wskazać, iż rozkład samorządu przyspieszany był przez postępy chrześcijaństwa. Powstające gminy chrześcijańskie przejmowały oprócz funkcji religijnych także funkcje swego rodzaju samorządu terytorialnego, a osłabione przez odpływ ludności *civitates*

po prostu traciły znaczenie. Urzędników na wszystkich szczeblach mianował i odwoływał cesarz, a nadzór nad administracją terytorialną wykonywał przez Święty Konsystorz oraz czterech prefektów. Stanowiska w administracji terytorialnej podlegały częstej rotacji, imperatorzy bowiem chcieli w ten sposób zapobiec nadmiernemu wzrostowi pozycji i znaczenia poszczególnych urzędników, którzy mogli to czynić, wykorzystując chaos i zawirowania w funkcjonowaniu władz centralnych.

Warto też wskazać, iż rosnące problemy z najeżdżającymi na Rzym plemionami barbarzyńskimi i niezdolność armii rzymskiej w dotychczasowym kształcie do zapobieżenia tym najazdom zmusiły do modernizacji zasad funkcjonowania systemu wojskowego. Po zmianach oparto go na dwóch filarach. Po pierwsze obowiązek służby wojskowej złożono na barki wolnych chłopów – kolonów. Po drugie, na służbę Rzymu przyjmowano całe formacje plemion barbarzyńskich. Ten drugi sposób miał w założeniu zapobiegać agresji ze strony tych plemion, ale i stworzyć z nich główną siłę zwalczającą agresję ze strony innych plemion barbarzyńskich. W efekcie jednak reforma ta stała się jedną z przyczyn upadku Rzymu. Nie udało się bowiem skutecznie ucywilizować tych plemion. Także oparcie wojska rzymskiego na służbie kolonów nie stworzyło dostatecznie silnej kontynuacji dotychczasowej armii zawodowej. Ponieważ system fiskalny Rzymu zawalił się w efekcie nadmiernie wysokich podatków, nie było finansowych możliwości utrzymania armii na dotychczasowym poziomie. Konsekwencją tego było to, że armia stała się faktycznie głównym czynnikiem stopniowego demontażu imperium.

Nie sposób na koniec nie odnieść się do jeszcze jednego problemu, który z całą mocą pojawił się przed elitami rządzącymi Rzymu na przełomie III i IV w. Gwałtowny rozwój chrześcijaństwa doprowadził nie tylko do zdominowania w sensie ilościowym ludności Rzymu. Osłabione państwo rzymskie, ze swą dotychczasową politeistyczną religią oficjalną, nie było już w stanie kontynuować konfrontacji z chrześcijaństwem. Kłopot polegał na tym, iż trzeba było znaleźć formułę kompromisu pomiędzy chrześcijaństwem a koncepcją traktowania cesarza jako istoty boskiej i to musiało zająć wiele lat. Pierwszym etapem formalizowania oficjalnego statusu chrześcijaństwa w Rzymie był edykt mediolański wydany przez Konstantyna Wielkiego w 313 r. Na jego mocy ogłoszona została zasada tolerancji religijnej, a wszystkie wyznania zostały równouprawnione. Jednak przyjęcie chrztu przez Konstantyna i jego otwarte odtąd wspieranie

chrześcijaństwa otworzyło faktycznie proces prowadzący do pełnej dominacji tej religii w państwie rzymskim. Zwieńczeniem tego procesu było wydanie przez cesarza Teodozjusza w 392 r. praw zakazujących praktykowania kultów pogańskich. W praktyce oznaczało to uznanie chrześcijaństwa za jedyną akceptowaną przez państwo religię.

Jak wskazywano wyżej, tradycje republikańskie utrzymywały się w Rzymie bardzo długo. Zwłaszcza w pierwszej fazie istnienia cesarstwa były one jeszcze bardzo silne. Nawet jednak w okresie dominatu utrzymywano fikcję kontynuacji niektórych instytucji. Stopniowo wszakże nasilała się tendencja tworzenia zupełnie nowego modelu ustrojowego, w ramach którego kształtował się system silnie scentralizowanej monarchii z rosnącą, przynajmniej formalnie, pozycją panującego.

Istotnym elementem ewolucji ustrojowej była też systematyczna biurokratyzacja systemu administrowania państwem. W miejsce urzędów republikańskich, poddawanych różnorodnym formom kontroli ze strony obywateli, wykształcił się model scentralizowanej, podporządkowanej jedynie cesarzowi i coraz bardziej profesjonalnej administracji. To właśnie ona, wobec postępującej słabości cesarzy, stawać się miała stopniowo ostatnim bodaj filarem Rzymu.

Obywatele Rzymu utracili wpływ na życie publiczne wraz z upadkiem instytucji reprezentacyjnych i wyalienowaniem się urzędników spod ich kontroli. Mimo wszystko jednak nie stracili swej podmiotowości prawnej. Właśnie rozwinięte prawo okazało się gwarantem zachowania podstawowych swobód Rzymian i taką pozycję obywateli musiał respektować nawet cesarz, mimo rosnącej władzy osobistej. I tym zasadniczo różnił się ustrój Rzymu od starożytnych despotii, w których nie było pojęcia obywatela, a jedynie poddanego.

Część II
Na przelocie
epok

Cesarstwo bizantyńskie

Upadek zachodniej części cesarstwa rzymskiego nie oznaczał rzecz jasna unicestwienia jego wschodniej części ze stolicą w Konstantynopolu. Już przynajmniej od przetomu III i IV w. systematycznie pogłębiały się różnice pomiędzy obydwojma częściami państwa. Jednak dramatyczny kres części imperium miał poważny wpływ na dalsze losy Bizancjum. Niemniej – mimo zmiennych kolei losu – **cesarstwo Romajów** (bo taką nazwę stosowano dla określania kontynuacji cesarstwa) przetrwało jeszcze blisko 1000 lat.

Upadek Rzymu wywołał dwa istotne zjawiska. Po pierwsze, stosunkowo szybko Bizancjum uległo niemal całkowitej hellenizacji i wyeliminowane zostały – niekiedy dość drastycznie – elementy łacińskiej tradycji i kultury. Po drugie, następowała orientalizacja cesarstwa, co w interesującym nas obszarze przejawiało się w silniejszej recepcji różnorodnych despotycznych modeli ustrojowych. Znalazło to wyraz w postępującej sakralizacji władzy cesarskiej.

Zwycięstwo chrześcijaństwa wprowadziło pewne modyfikacje do przejętej ze Wschodu nowej koncepcji najwyższej władzy. W cesarstwie bizantyńskim cesarz nie był już wprawdzie bogiem czy synem bóstw, ale przysługiwał mu tytuł pomazańca Bożego i namiestnika jedyne Boga na ziemi. To od Boga pochodziła władza, którą sprawował, to Boga reprezentował na ziemi i był swego rodzaju pośrednikiem w kontaktach z nim dla wszystkich poddanych. Poddani, których Bóg mu powierzył, winni w nim widzieć odbicie samego Boga.

Z tego powodu funkcja jego odnosiła się nie tylko do władzy w sferze świeckiej. Równie ważne było postrzeganie w cesarzu zwierzchnika chrześcijaństwa. Jako „sługa apostołów” był protektorem nie tylko Kościołów położonych w obrębie imperium. Swego rodzaju protektorat rozposcierał również nad papieżem rzymskim, broniąc go bowiem przed najazdami barbarzyńców, faktycznie sprawował też zwierzchnictwo polityczne i religijne. Stąd też cesarzowi oddawano cześć szczególną – tylko nieliczni wybrańcy mieli doń w ogóle dostęp.

Z drugiej wszakże strony, jako podstawowy problem trwała nieuregulowana od początku istnienia cesarstwa kwestia następstwa tronu. W kształtującym się modelu bizantyńskim – coraz silniejszej władzy cesarskiej – było to zagadnienie o znaczeniu fundamentalnym. Ale nie stworzono tu żadnych reguł prawnych, które wyjaśniłyby sytuację. Dlatego następstwo tronu stało się elementem trwających nieraz dziesiątki lat sporów i walk koterii i frakcji dworskich oraz elit wojskowych. Mimo podejmowania prób wprowadzenia rozwiązań dynastycznych (np. wskazywanie przez cesarza następcy jeszcze za swego życia) nie zapobiegało to powtarzającym się cyklicznie przesileniom. Był to czynnik nie tylko destabilizujący państwo, ale także zjawisko wyjątkowo destrukcyjne, w dłuższej perspektywie rozstrzygające o klęsce imperium.

Cesarz-autokrator był najwyższym prawodawcą, źródłem wszelkiej sprawiedliwości, kierował państwem – jego administracją, wojskiem, polityką zagraniczną. Cesarz, wskutek hellenizacji imperium, nazywany był **bazileusem**.

Warto jednak wskazać, iż mimo postępującej hellenizacji do czasów reform Herakliusza w początkach VII w., a potem Leona III system ustrojowy Bizancjum niewiele zmienił się od czasów Konstantyna. Tak administracja centralna, jak i terytorialna, system wojskowy czy fiskalny pozostały niemal bez zmian. Niewydolność tego systemu w obliczu nowych wyzwań była jedną z przyczyn wprowadzenia reform w VII i VIII w.

W istocie wszystkie te zmiany doprowadziły do ukształtowania **zasady jedynowładztwa**, połączonej ze **skrajnym biurokratyzmem** i **centralizmem aparatu państwowego**. Jednocześnie cesarz, jako faktyczny **zwierzchnik Kościoła w państwie** – namiestnik Chrystusa – wzmocniony był autorytetem coraz bardziej dominującego we wszystkich dziedzinach życia Kościoła.

W tym kontekście widać też istotną różnicę w stosunku do systemu politycznego w cesarstwie zachodnim, wyrażającą się w zupełnym wyeliminowaniu wszelkich form reprezentacji społecznej z życia publicznego. Choć na Zachodzie w okresie dominacji ciała reprezentacyjne faktycznie stały się fikcją i nawet rola senatu stopniowo została zupełnie zmarginalizowana, to mimo tego fakt dziedziczności tytułu senatorskiego decydował o roli społecznej senatorów w życiu publicznym i traktowaniu ich jako swego rodzaju wyrazicieli opinii obywatelskiej. W Bizancjum **senat (synkletos)** funkcjonował w podobnie zmarginalizowanej formie jeszcze

w okresie łacińskim cesarstwa, czyli do schyłku VI w. Później hellenizacja i orientalizacja cesarstwa i ostateczne uformowanie systemu jedynowładztwa doprowadziły do ostatecznego upadku tego i tak tylko fasadowego ciała. Odtąd, nawet w tak niedoskonałej formie, nie istniało tu żadne ciało reprezentacyjne, a pozostałości senatu funkcjonowały jedynie jako organ o charakterze sądowniczym.

Najważniejszym narzędziem sprawowania władzy w rękach cesarza był aparat administracyjny i armia. W administracji centralnej miejsce dotychczas będącego drugą osobą w państwie prefekta Konstantynopola (przekształconego w urząd **eparchy Konstantynopola**) zaczął przejmować **Logothetes ton dromon**. To on praktycznie przejął też z rąk **magistra officiorum** przewodnictwo powstałej w miejsce kolektywnego Świętego Konsystorza swego rodzaju nieformalnej rady ministrów. Formalnie podlegały mu też sprawy zagraniczne oraz bardzo ważne z uwagi na kształt geograficzny państwa – sprawy komunikacji oraz sprawy poczty. Poza tym występowało jeszcze trzech innych ministrów, których nazywano również *logothetes*: **logothetes ton genikon**, będący głównym poborcą podatków, **logothetes ton stratiotikon**, będący głównym skarbnikiem armii, oraz **logothetes ton agelon**, będący zarządcą dóbr cesarskich.

Oprócz nich ważną rolę w administracji centralnej odgrywali **sakellarios**, odpowiadający za funkcjonowanie całego aparatu skarbowego państwa, oraz kierujący cesarską kancelarią **protoasekretis**. W XII w. zwierzchnictwo nad administracją skarbową z rąk **sakellariosa** przejął **megas logoriastes**. Ważną funkcję w systemie władz państwowych pełnił również **protoprepositus**, który był urzędnikiem nadwornym i mistrzem ceremonii, co w istniejącym systemie nieustannego oddawania czci cesarzowi dawało mu olbrzymią nieraz władzę. Wreszcie centralne kierownictwo wojskowe należało do **domestikoi** i **stratarchai**.

W przeciwieństwie do okresu rzymskiego w cesarstwie bizantyńskim zdołano stworzyć scentralizowany i czasem sprawny aparat administracji terytorialnej. Powrócono w nowej koncepcji urzędów terytorialnych do skoncentrowania w jednych rękach kompetencji w zakresie administracji wojskowej i cywilnej. Podwaliny zbudował w początkach VII w. cesarz Herakliusz, za którego rządów powstało około 10 takich jednostek zarządu terytorialnego, natomiast z czasem ich liczba wzrosła do ponad 30. Powstały wtedy nowe okręgi administracyjne w postaci *themów*, które utworzono na bazie od jednej do kilku dotychczasowych prowincji.

Thema była greckim określeniem korpusu armii, który nazwany był też po łacinie *numerus*. Na czele themów stali strategowie, mający przede wszystkim pełnię władzy wojskowej, ale też władzę cywilną. To strategowie i ich najbliżsi współpracownicy byli tymi, którzy już wkrótce staną się nową, dziedziczną arystokracją. Obok nich pozostali, jako podporządkowani im zwierzchnicy władz cywilnych w poszczególnych prowincjach wchodzących w skład themów, prokonsulowie. Utworzenie themów związane było ściśle z wymogami obronności państwa i stąd podporządkowanie władzy wojskowej całości życia w ramach tych jednostek. Zauważyć tu trzeba, iż kształt terytorialny cesarstwa powodował, że w istocie każdy z jego obszarów narażony był na najazdy zewnętrzne. Stąd istniała potrzeba takiego zorganizowania systemu obronnego, by był on zdolny do stałego odpierania zagrożenia.

Oprócz podporządkowania władzy wojskowej stratega całości niemal życia *themy* były także terenem zupełnie nowej organizacji społecznej, w nich bowiem osiedlano ludność napływową, której nadawano ziemię w dziedziczne posiadanie. W zamian za to nadanie posiadacze ziemi zobowiązani byli do służby wojskowej na wezwanie stratega. Dodatkową korzyścią był fakt, iż obdarowani ziemią posiadacze byli w oczywisty sposób motywowani do obrony kraju, chodziło bowiem także o ochronę ich własnych posiadłości. Ten system był zatem modelem, który upowszechnił się później w ramach systemu feudalnego także w Europie Zachodniej. Nowy system wojskowy miał jeszcze jedną bardzo ważną zaletę. Był on mianowicie o wiele mniej kosztowny niż system dotychczasowy. Odtąd nie trzeba już było łożyć wielkich kwot na utrzymanie olbrzymiej, stałej i zawodowej armii, która – nieopłacana – stawała się źródłem stałego, niebezpiecznego fermentu wewnętrznego w państwie. To rozwiązanie pozwoliło zatem bez wątpienia na istotną modernizację systemu skarbowego państwa, w szczególności zaś na odejście od modelu skrajnego fiskalizmu stworzonego jeszcze za czasów Dioklecjana.

O ile ustrój polityczny państwa bizantyńskiego w porównaniu do okresu rzymskiego uległ zasadniczej modyfikacji, o tyle system sądowniczy generalnie nie zmienił się. Przetrawanie, a nawet swoiste wzbogacenie w Bizancjum prawa rzymskiego – zwłaszcza przez kodyfikację justyniańską – w oczywisty sposób musiało rzutować na petryfikację systemu wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze kompetencje sądownicze skupione były oczywiście w sądzie cesarskim, który w sprawach o najcięższe

przestępstwa sędził jako pierwsza i jedyna instancja. **Sąd cesarski** co do zasady orzekał pod przewodnictwem mianowanego przez imperatora **eparcha**. Tylko w przypadku wyjątkowo ważnych spraw sąd ten orzekał pod przewodnictwem samego cesarza. Wysoką rangę miał sąd senacki, ale podlegały mu tylko nieliczne sprawy. Podstawowy wymiar sprawiedliwości wykonywany był w poszczególnych themach przez strategów orzekających w sprawach związanych z wojskowością i generalnie obronnością państwa, natomiast w sprawach pozostałych orzekali tam powoływani przez strategów sędziowie.

Państwa germańskie i słowiańskie

Bez względu na wielką różnorodność plemion i szczepów wchodzących w skład szeroko pojętych ludów germańskich ich system organizacji społecznej był generalnie bardzo podobny. Podstawą jego organizacji był **ród**, tworzony przez osoby pochodzące od wspólnego przodka i posiadające wspólnego zwierzchnika rodowego, uznanego przez wszystkie rodziny wchodzące w skład rodu. Grupy rodów tworzyły szczepy, te zaś łączyły się w większe grupy, tworząc **plemiona**. Zamieszkiwane przez rody, szczepy i plemiona terytoria nazywane były po zlatynizowaniu się przez poszczególne plemiona odpowiednio: osadami (*vicus*), ziemiami (*pagus*) i państwami (*civitates*).

Motywy tworzenia większych grup, a więc szczepów i plemion była przede wszystkim konieczność zapewnienia wspólnej obrony wobec zagrożenia albo konieczność współdziałania podczas przemieszczania się na nowe obszary, gdy trzeba było walczyć ze znajdującymi się tam przeciwnikami.

Początkowo sposób organizacji i funkcjonowania wspólnoty plemiennnej nie był skomplikowany. Do czasu, gdy obejmowały one stosunkowo niewielkie grupy ludności, zamieszkujące też niewielkie obszary, rozwinął się tu model **demokracji bezpośredniej**. Najważniejsze decyzje dotyczące wspólnoty plemiennnej podejmowali wszyscy zdolni do noszenia broni mężczyźni.

Właśnie zdolność do noszenia broni, a więc uczestniczenia we wszystkich – a więc i obronnych, i zaczepnych – walkach prowadzonych przez plemię, decydowała o uzyskaniu statusu pełnoprawnego członka tej społeczności. Decyzje te podejmowano podczas **wieczów** (*consilium*), które odbywały się zwyczajowo kilka razy w roku, ale w sytuacjach wyjątkowych mogły być też zwoływane nadzwyczajne zebrania. Wiec decydował przede wszystkim w sprawach dotyczących podjęcia, przebiegu lub zakończenia działań wojennych. Stąd tę formę demokracji nazywamy **demokracją wiecową** lub **demokracją wojenną**.

Uczestniczący w obradach wiecu decydowali też o tym, kto spośród nich ma być w czasie toczony wojny ich **wodzem**, bądź – gdy zmuszała

do tego aktualna sytuacja – dokonywali wyboru nowego wodza, pozabiając władzy tego, którego uznali za nieudolnego. Wiece wymierzały też sprawiedliwość w sytuacjach spornych i konfliktowych w danej społeczności. Natomiast nie tworzono w ramach struktury plemiennej żadnych stałych ośrodków władzy. Jedyne najbardziej doświadczeni i cieszący się największym autorytetem przywódcy rodów wspierali obranego wodza, tworząc **radę starszych**.

Wchodzący w skład rady starszych patriarchowie poszczególnych szczepów czy najważniejszych rodów byli zwierzchnikami podległych im wspólnot. Życie Germanów miało bowiem wybitnie kolektywny charakter. Zasady prawne rządzące funkcjonowaniem ówczesnych wspólnot plemiennych, zwłaszcza rozpowszechnione zasady odpowiedzialności zbiorowej i samopomocy własnej w wymierzaniu sprawiedliwości, były podstawą relacji społecznych.

Kiedy wraz z rozwojem liczebnym poszczególnych wspólnot i wzrostem wzajemnych kontaktów i powiązań rosła też liczba sporów, często przybierających gwałtowną postać, coraz bardziej liczyła się mediacyjna rola wodza i rady starszych. Właśnie umiejętność rozwiązywania konfliktów wewnętrznych w ramach wspólnoty plemiennej, jak również sukcesy w starciach z przeciwnikami zewnętrznymi czyniły z tego wodza postać kluczową dla dalszego rozwoju plemienia i jego państwa. Wódz stopniowo stawał się **księciem** (*dux*) bądź **królem** (*rex*), a jeśli potrafił zapewnić sukcesję dla swych potomków, to otwierało to drogę do kształtowania się bardziej stabilnych podstaw formujących się państw. Już kronikarze rzymscy pod wpływem pierwszych kontaktów z Germanami wskazywali na bardzo silną pozycję takich władców plemiennych, jak również na wielkie oddanie wobec nich ze strony wojowników tworzących te plemiona.

Państwa plemion germańskich, na opisywanym etapie swego rozwoju, znajdowały się jednak jeszcze ciągle w fazie poszukiwania stałych siedzib. Nie ulega wątpliwości, że olbrzymi wpływ na ostateczne ukształtowanie się państw germańskich miało ich zetknięcie najpierw z cesarstwem rzymskim i jego cywilizacją, a następnie przyjęcie chrześcijaństwa. Niezależnie od tego, czy plemiona te osiedlały się na terenach cesarstwa, czy pozostawały poza limesem, doświadczenia rzymskie były przez nie przejmowane, a różnice dotyczyły jedynie tempa i skali recepcji określonych wzorców. Oczywiście nie było to kopiowanie wprost. Generalnie bowiem walący się w gruzy rzymski model ustrojowy i społeczny nie mógł zachęcać

do naśladowania. Jednak pewne, postrzegane jako pozytywne, doświadczenia rzymskie z całą pewnością przejmowano. Widać to we wspomnianych wcześniej państwach germańskich, powstałych właśnie na obszarze cesarstwa. Nie jest oczywiście dziełem przypadku, że nowy kształt państwowości germańskich powstał właśnie na tych terenach.

W tym okresie ukształtował się już ustrój państwowy, opierający się na stosunkowo silnej władzy króla bądź księcia. Oprócz tradycyjnych funkcji wojskowych, wraz z rozbudową państwa we względnie stabilnie zakreślonych już ramach terytorialnych, władca ten musiał podejmować coraz więcej zadań o charakterze administracyjnym. Jednak efektywność ich wykonywania wiązała się przede wszystkim z jego zdolnością do przemieszczania się po podległym sobie obszarze. To jego osobista obecność decydowała o skutecznym egzekwowaniu wydawanych dyspozycji. W tym okresie monarcha nie dysponował jeszcze stałym aparatem administracyjnym, który realizowałby jego polecenia. Ale to przemieszczanie się monarchy było konieczne jeszcze z jednego względu. Kiedy bowiem ugruntowała się rola króla-księcia jako arbitra w sprawach spornych i konfliktowych, to właśnie potrzeba załatwiania tych problemów zmuszała go do przybywania na określony teren, by wymierzać sprawiedliwość.

O pozycji władcy decydowała jego zdolność do osobistego wykonywania tychże funkcji, ale musiał on także zachować umiejętność współpracy z ukształtowanymi już elitami państwowymi, które wyłoniły się głównie na bazie dotychczasowej starszyny rodowej oraz grup wzbogaconych w procesie formowania i umacniania państwa, w tym zwłaszcza otoczenia wojskowego władcy. Jeśli rządzący nie potrafili zjednać sobie nowych elit, nierzadko padali ofiarą różnorodnych intryg i pałacowych przewrotów. Stąd też w wielu państwach plemiennych, choć zdołał ukształtować się system opierający się na w miarę silnej pozycji władcy, to nie ukształtował się system gwarantujący stabilność pozycji rodów, reprezentanci których piastowali te funkcje. Stąd tylko w tych państwach, gdzie zdołano zapewnić na dłuższy czas sukcesję w obrębie jednego rodu, udało się utrwalić państwowość.

Powyższe zmiany ustrojowe nie oznaczały formalnie odejścia od dotychczasowej zasady podejmowania najważniejszych decyzji państwowych przez wszystkich zdolnych do noszenia broni mieszkańców. Wiece odbywały się nadal, tyle że już nie tak często jak niegdyś. Okazją do ich odbywania były sytuacje wojenne, a także konieczność wykonywania

pewnych, zastrzeżonych dla tego ciała funkcji o charakterze sądowniczym. Wiece zachowały też, co do zasady, uprawnienie do zatwierdzania na tronie nowego władcy – co czasem czyniono za życia panującego jeszcze króla czy księcia.

Interesujący był stosunek Germanów do problemu stanowienia prawa. Uznawali oni, że życiem ich społeczności rządzą prawa istniejące odwiecznie, a pochodzące od ich bóstw. Dlatego praw stanowić nie mógł ani władca, ani wiec. Co najwyżej jedynie możliwe było odkrywanie tych odwiecznie istniejących praw i ich wprowadzanie w życie. Dopiero zetknięcie z kulturą prawną Rzymu postawiło przed nimi problem obecności prawa stanowionego i stopniowo zaczęło ono się pojawiać jako uzupełnienie praw tradycyjnych. Dotyczyć to jednak miało tych dziedzin życia państwowego czy społecznego, które wiązały się z rozwojem właśnie instytucji państwowych i wzmacnianiem pozycji monarchów.

Wyrazem wzmocnienia pozycji monarchów była rozbudowa aparatu państwowego, przez który realizowane były rosnące ich zadania. Tu właśnie w mniejszym lub większym stopniu widoczne były próby wykorzystywania doświadczeń rzymskich.

W najszerszym zakresie recepcja ta była widoczna w państwie Ostrogotów, którzy osiedlili się w Italii i w oczywisty sposób przejmowali rzymskie urzędy. W powstającej administracji centralnej kluczową rolę obok króla odgrywali **minister dworu** (*magister officiorum*), który był tu dowódcą gwardii królewskiej, **kanclerz** (*quaestor palatii*) kierujący kancelarią, **minister skarbu** (*comes sacrarum largitionum*) i **minister domen** (*comes rerum privatarum*). Nowymi urzędami, utworzonymi przez Ostrogotów, były: **comes patrimonii**, który zarządzał posiadłościami prywatnymi panującego i sądził osoby zamieszkujące w tych posiadłościach, oraz **sajo**, który stał się zaufanym kontrolerem królewskim. Ten ostatni miał za zadanie przede wszystkim kontrolowanie pozostałych urzędników, którymi z reguły byli Rzymianie.

W przypadku administracji terytorialnej utrzymano podział na prefektury Galii i Italii, a władzę w nich sprawowali **prefekci pretorii** (*praefectus praetorio*), którym przysługiwały uprawnienia w zakresie administracji cywilnej, wykonywali funkcje skarbowe oraz funkcje sądownicze, będąc instancją apelacyjną od wyroków wydanych w niższych instancjach. Prefektury dzieliły się na będące odpowiednikami rzymskich prowincje. W nich władza należała do namiestników (*iudices provinciae*), którzy mieli podobne jak prefekci kompetencje na

powierzonym sobie terenie. Wreszcie dalej, wzorem rzymskim, znajdował się szczebel w postaci *civitates*, z zachowanym samorządem, a Rzym i Rawenna miały specjalny status miast podlegających bezpośrednio królowi. Jednak i tu występowało dublowanie struktur administracyjnych, równolegle bowiem ustanawiani byli gocy urzędnicy: *comes Gothorum provinciae* oraz *comes Gothorum civitatis*. To im przede wszystkim zlecano zadania wojskowe na powierzonym im terenie oraz nadzór nad pozostałymi urzędnikami wywodzącymi się z ludności rzymskiej.

Także Wizygoci na obszarze Hiszpanii utrzymali podział kraju na prowincje, tyle że na czele postawili w nich urzędników nazywanych *dux* (książe, wojewoda). Prowincje dzieliły się na *civitates*, w których władzę sprawowali hrabiowie (*comes civitates*), z pełnią władzy cywilnej i wojskowej. W zakresie sądownictwa wspierani oni byli przez dwóch sędziów: *iudex provinciae*, który sądził Rzymian, i *millenarius*, który sądził Wizygotów. Z czasem pierwszy przejął całość sądownictwa, drugi zaś orzekał jedynie w sprawach związanych z funkcjonowaniem wojska.

W państwie Longobardów widać już nowe rozwiązania. W administracji centralnej kluczową rolę odgrywali urzędnicy nadworni, których związki z tradycją rzymską były bardzo wątte. Najważniejszy był tu **marszałek** (*marphio*), który prócz nadzoru nad stajniami królewskimi dowodził też jednostkami konnymi. Zarząd dworu i majątkiem królewskim należał do **maior-domusa**, kancelarią zaś, w której zatrudnieni byli notariusze, kierował referendaris. Zarząd terytorialny oparty był na jednostkach zwanych **województwa** (*ducatus*) z **wojewodami** (*dux*) na czele. Stolice ich znajdowały się co do zasady w tych miastach, w których znajdowały się siedziby biskupów. Wojewodowie byli najpierw wybierani przez zgromadzenia lokalne i co do zasady funkcję tę powierzano byłym książętom szczepowym. Z czasem prawo ich mianowania – i to dożywotnio – uzyskał monarcha. Wojewoda koncentrował władzę administracyjną, wojskową i sądowniczą, posiadał swój dwór i urzędników nadwornych. Podobnie jak u Ostrogotów, i Longobardowie stworzyli system dublowania urzędów w momencie, gdy wojewodowie uzyskali prawo do piastowania swych funkcji dożywotnio. Powołany został urząd zarządcy dóbr królewskich (*Gastoldus*), który jednak oprócz tego uzyskał prawo kontrolowania w powierzonym sobie województwie odpowiedniego wojewody. Jednocześnie w nowo przejmowanych terenach nie ustanawiano już wojewodów, ale od razu bardziej dyspozycyjny urząd zarządców. Województwa dzieliły się na *sculdasia*, w których władzę

wojskową, administracyjną i sądowniczą sprawowali urzędnicy nazywani *sculdahis*. Te jednostki z kolei dzieliły się na dekanie z *decani* na czele, o podobnym zakresie władzy. Na obie funkcje powoływali ich wojewodowie.

Wreszcie warto wskazać na istotny wpływ, jaki na ewolucję ustroju i stosunków społecznych miało przyjmowanie przez Germanów chrześcijaństwa. Jakkolwiek przez długi czas większość Germanów przyjmowała je w wersji herezji ariańskiej, to właściwie w każdym plemienu oddziaływanie nowej religii niosło za sobą wyraźne zmniejszenia wewnętrznych napięć i konfliktów. Nie ustawały one – to oczywiste – zupełnie, ale wraz z postępami chrześcijaństwa wyraźnie widoczne było osłabienie natężenia konfliktów wewnętrznych i międzyplemiennych. Nie był to proces ani szybki, ani łatwy, ale doprowadził do stopniowej zmiany obyczajów i zasad prawnych, rządzących funkcjonowaniem tych wspólnot, oraz do stopniowego osłabienia wpływu kolektywnej formy życia Germanów i zapoczątkowania dostrzegania także praw jednostkowych osób tworzących te wspólnoty.

Organizacja ludów słowiańskich w pierwszym etapie ich rozwoju była bardzo zbliżona do organizacji plemion germańskich. Podstawą była tu struktura rodowa z silną władzą patriarchów rodowych. Ród słowiański – *familia* – obejmował grupę mężczyzn (i ich żon) pochodzących od wspólnego przodka (czasem wszystkich domowników, wliczając w to nawet niewolników), scementowanych podporządkowaniem władzy seniora rodu. Rody, podejmując bardziej osiadły tryb życia, tworzyły pewnego rodzaju wspólnoty terytorialne, przybierające postać **żupy** – u Słowian Południowych, **opola** – u Słowian Zachodnich, czy **miru** – u Słowian Wschodnich. Jakkolwiek ciągle trwają dyskusje, czy wymienione struktury odpowiadały sobie wzajemnie, to wydaje się, że wszystkie stały się etapem przejściowym na drodze prowadzącej do budowy państw plemiennych. Opole (podobnie żupa czy mir) było związkiem kilku osad, z których każda zamieszkała była przez ród w węższym znaczeniu. Wspólnota interesów kilku lub kilkunastu rodów (wspólne wojny, wspólne wykonywanie sądów, wspólnie użytkowane pastwiska czy lasy) łączyła rody w takiej właśnie organizacji. Siedliskiem władz opola było tzw. czoło opola, gdzie zamieszkiwał patriarcha, pełniący funkcję starosty opola i przewodniczącego funkcjonującego w nim sądu.

Konieczność stawienia czoła nowym wyzwaniom (obrona przed agresją zewnętrzną bądź konieczność zajęcia nowych obszarów osiedlenia)

wymuszały współpracę rodów (opoli, żup, mirów) i powstawanie szerszych grup – szczepów (zwanymi czasami plemionami mniejszymi) i plemion. Proces ten u Słowian przebiegał jednak dłużej i był bardziej różnorodny niż u Germanów. Trzy, jak się zdaje, były tego przyczyny.

Po pierwsze, o wiele większa wśród nich była skłonność do kultywowania kolektywnej formy życia społecznego. Znajdowało to praktyczny wyraz w długotrwałej niechęci do ukształtowania się wśród Słowian rozwiązań ustrojowych, które składałyby nadmiar kompetencji w rękach jednego z przywódców rodowych. Przeciwnie, kolektyw – czy to w postaci zgromadzenia wszystkich członków wspólnoty, czyli wiecu, czy to w postaci odgrywających wielką rolę rad obejmujących starszyzną rodową – na ogół skutecznie dbał o to, by żaden, wyznaczony na okres wojny, wódz (kniaź, knegen, knez, żupan, książę) nie zdołał w sposób trwały ustabilizować swej wiodącej pozycji. Wszelkie zatem próby ustanawiania jakichś form dziedziczenia funkcji wodzowskich były również raczej skutecznie eliminowane.

Po drugie, Słowianie w przeciwieństwie do Germanów praktycznie nie zetknęli się z cywilizacją rzymską. Jak to już wskazywano, owo zetknięcie i możliwość czerpania z doświadczeń rzymskich dla kształtujących się państw germańskich miało znaczenie zupełnie zasadnicze. Pozbawieni ze względów geograficznych tej możliwości Słowianie mogli z czasem korzystać jedynie pośrednio z tradycji rzymskiej i to w tej postaci, w jakiej adaptowali ją Germanie.

Wreszcie także stosunkowo późno Słowianie weszli w zakres pozytywnego oddziaływania chrześcijaństwa. Nie ulega wątpliwości, jak wielkie, pozytywne znaczenie miało chrześcijaństwo i organizacja kościelna dla kształtowania się państw germańskich. Słowianie z dobrodziejstw z tego wynikających korzystać mogli dopiero od VII–VIII w., a z całą mocą w wiekach IX i X.

Oczywiste jest pewne opóźnienie ludów słowiańskich w procesie tworzenia ich państw. Nie dziwi też fakt, iż w procesie tym znaczącą rolę odgrywały czynniki zewnętrzne, zwłaszcza germańskie czy bizantyńskie. Jest to zrozumiałe, jeśli zważyć olbrzymią, wręcz kluczową rolę dawnych elit rzymskich w tworzeniu państw germańskich. I rzymscy urzędnicy, i oddziaływanie rzymskiego prawa były czynnikiem decydującym dla postępów w tworzeniu państw przez Germanów.

Podobnie u Słowian ważną rolę odgrywały czynniki zewnętrzne wzmocniające przekształcenia ustrojowe i wnoszące nieznaną im tradycję silnej władzy książęcej. Nie może dziwić, że twórcą pierwszego państwa był nieślowliański kupiec Samo, że sukces Chorwatów wynikał w dużej mierze z możliwości recypowania rozwiązań rzymskich, że Bułgarzy (Słowianie i azjatyccy nomadowie) wykorzystywali doświadczenia bizantyńskie, Czesi wspierali się elementem niemieckim, Polanie zaś i, w znacznie większym stopniu Rusini, wykorzystywali doświadczenia normańskie. Tam, gdzie starano się owe wpływy zewnętrzne zwalczać – w Państwie Wielkomorawskim oraz w państwach Słowian Połabskich – doprowadziło to do ich ostatecznej katastrofy.

Punktem zwrotnym w dziejach każdego właściwie z państw słowiańskich stało się przyjęcie chrześcijaństwa. Nie tylko osłabiało to nacisk zewnętrzny ze strony pragnących siłowej chrystianizacji państw germańskich, dawało również nowe możliwości wnoszenia nowoczesnych naonczas rozwiązań ustrojowych, które stawały się fundamentem młodych państwowości.

Interesująco natomiast przebiegała ewolucja ustrojowa tych państw słowiańskich, które pozostały pogańskie. Chodzi tu głównie o państwa Obodrytów, Wieleatów i Pomorzan.

Plemiona wieleckie, wraz z tzw. plemionami sprzymierzonymi, utworzyły związek – federację. Owo swoiste państwo związkowe cementował wspólny kult religijny i miejsca tego kultu. W dalszym ciągu ważną rolę odgrywały tam struktury wiecowe oraz starszyzna plemienna i rodowa. Faktycznie wraz z rozwojem ludnościowym i terytorialnym najsilniejszych plemion wieleckich stanowiący najwyższą władzę związku wiec stał się reprezentacją właśnie owej starszyny (*priores*). Z uwagi na silny kontekst religijny owego porozumienia niezmiernie silną pozycję w ramach związku zajmowali kapłani, zwłaszcza Swarożyca, najważniejszego bóstwa Wieleatów. W ramach związku nie udało się wytworzyć jednak silnej władzy jednostkowej, także wśród plemion wieleckich i sprzymierzonych nie dopuszczono do wykrystalizowania się władzy książęcej. Ten stan znamy lepiej z okresu późniejszego funkcjonowania związku, kiedy owo zdecydowane zwalczanie wręcz wszelkich prób zaprowadzenia silniejszej władzy książęcej było ewidentną konsekwencją przekonania, iż w efekcie wiedzy to do wprowadzenia chrześcijaństwa. Niewykluczone jednak, że wcześniej, w VIII i IX w., próby zaprowadzenia ustroju książęcego i tu były podejmowane.

Dowodzi tego sytuacja u sąsiadujących z Wioletami Obodrzyców. Już na przełomie VIII i IX w. ich książęta uchodzili za sprzymierzeńców Karola Wielkiego w walkach z Sasami. Ich ciągłe konflikty także z Duńczykami oraz sąsiadującymi plemionami pobratymczych Słowian spowodowały uformowanie się ustroju książęcego. Mamy tu zatem dziedzicznych książąt i ukształtowaną elitę wojskową, ściśle związaną z władcą. Podporządkowanie sobie szeregu plemion słowiańskich skutkowało przyjęciem przez księcia obodrzyckiego tytułu wielkiego księcia. W o wiele mniejszym stopniu niż u Wioletów czynnikiem cementującym związek była religia. Stąd i warstwa kapłańska, jak również tradycyjna starszyzna plemienna, nie odgrywały tak istotnej roli, a co za tym idzie i demokracja wiecowa była tu silnie ograniczona.

Na Pomorzu Zachodnim występowała duża różnorodność ustrojowa. Istniało tam kilka, może kilkanaście księstw i republik. Część z nich rządzona była przez książąt, część zaś miała kolektywne władze w postaci wywodzących się z wieców rad starszych. W obu jednak przypadkach Słowian Pomorskich cechowało bardzo silne przywiązanie do tradycyjnego ustroju opartego na demokracji wiecowej. W sytuacjach zagrożenia zewnętrznego, Pomorzanie nierzadko ustanawiali system oparty na silniejszej władzy wielkiego księcia, wybieranego przez przedstawicieli poszczególnych, tworzących porozumienie plemion. Nigdy jednak nie udało się ustanowić trwałego ustroju wielkksiążęcego i podobnie jak u sąsiadujących Wioletów i Obodrzyców, w konfrontacji z lepiej zorganizowanymi Sasami stopniowo ulegli oni w krwawych zmaganiach.

Państwo Franków i restytucja cesarstwa na Zachodzie Europy

Elementem charakterystycznym dla ewolucji ustrojowej państwa Franków jest systematycznie rosnąca pozycja monarchów. Jak wskazywano wyżej, w szczególności pozycja ta wzmacniała się w okresach reintegracji państwa po przejściowych podziałach, a apogeum osiągnęła w okresie panowania Karola Wielkiego. Tron frankoński był w zasadzie dziedziczny, przy czym z dziedziczenia wyłączone były kobiety. W początkowym okresie tron obsadzany był w następstwie decyzji wiecu, a w okresie ukształtowania się zasady dziedziczności refleksem tej starej instytucji wyniesienia na tarczy wybranego wodza było tzw. wyniesienie na tron (*elevatio*). Jednak za Karolingów zwyciężyła już w pełni zasada dziedziczności, a generalnie tron obejmował najstarszy syn zmarłego władcy. Charakter państwa powodował jednak konieczność wydzielania pozostałym synom określonych prowincji, a konsekwencją tego były ciągłe problemy z utrzymaniem jedności państwa.

Podstawowym, rosnącym wraz z rozwojem terytorialnym i ludnościowym państwa problemem była kwestia utrzymania spokoju i porządku. Stare, obowiązujące jeszcze bez większych zmian zasady prawne, oparte na odpowiedzialności zbiorowej i krwawej zemście, prowadziły do ciągłych walk rodowych, szczepowych czy plemiennych. Monarcha stale zmuszany był do ingerowania w te spory, a wraz ze stabilizowaniem się państwa rosły też oczekiwania ludności co do zachowania większego spokoju. Oprócz stopniowej ewolucji prawa zwyczajowego, idącej w kierunku indywidualizowania odpowiedzialności, oczekiwano też, iż podstawowym strażnikiem pokoju w państwie będzie właśnie panujący. Instrumentem, za pomocą którego monarchowie frankońscy mieli spełniać powyższe oczekiwania, stał się tzw. **bannus królewski**. Było to prawo do wydawania nakazów lub zakazów sankcjonowanych określonymi grzywnami. Rozbudowa uprawnień królewskich w tym zakresie była narzędziem stopniowego cywilizowania stosunków wewnętrznych w państwie. Ale jednocześnie w ten sposób rozpoczął się proces stopniowego

odchodzenia od dotychczasowej zasady niepodjęcia przez panującego działań w zakresie tworzenia prawa. Przeświadczenie, że stare prawa odpowiadają na wszystkie potrzeby ludności i państwa, zaczęło powoli odchodzić do przeszłości. Monarcha zaś, gdy raz wkroczył na drogę ustalania nowych praw dla swych poddanych, nie chciał już z niej zawracać. Okazało się, że był to znakomity sposób do jeszcze wydatniejszego wzmocnienia pozycji panującego.

Za panowania Karola Wielkiego w okresie 789–806 wydany został przezeń cykl kapitularzy, które stały się podstawowym instrumentem jego działalności prawotwórczej. Formalnie nie miały ujednoliconej postaci i były protokołami zebrań urzędników bądź duchownych, zapiskami poleceń dla urzędników, a także uzupełnieniami spisanych w kodeksach (Franków salickich i Franków rypuarskich) praw. Stanowiły one przede wszystkim zapisy wypowiedzi królewskich, a ponieważ król przedstawiał swe decyzje w różnych miejscach i różne osoby je zapisywały, stąd wynikała zróżnicowana ich forma. Łączył je wszystkie jednak wspólny cel – były wyrazem prawotwórczej woli panującego, dążącego do uregulowania w nowy sposób kwestii, na które istniejące zwyczaje prawne nie dawały odpowiedzi.

W 792 r., po zlikwidowaniu wymierzonego przeciw sobie spisku, Karol Wielki wprowadził nowy, niezmiernie wagi obowiązek dla swych poddanych. Odtąd biskupi i kapłani, hrabiowie i właściciele ziemscy, w zasadzie wszyscy sprawujący jakiegokolwiek urzędy w państwie, mieli składać przysięgę wierności wobec panującego. W ten sposób powstać miał nowy rodzaj osobistego podporządkowania władcy, który tym samym uzyskiwał tytuł do egzekwowania lojalności wobec siebie ze strony praktycznie wszystkich poddanych.

W ten sposób tworzył się system przymierzy (*feudum*), na których opierała się cała ówczesna architektura społeczna i polityczna. Ukształtował się model ustrojowy zwany feudalizmem, przy czym rozumienie tego terminu ówczesnie odbiegało – z podanych wyżej względów – w sposób zasadniczy od treści nadanej mu w okresach późniejszych, zwłaszcza pod wpływem różnych nurtów oświeceniowych i nauki marksistowskiej.

Koronacja cesarska stworzyła też nowy rodzaj więzów z papieżem. W przypadku samego Karola Wielkiego jego faktyczna pozycja wobec papieża była tak silna, że nawet nałożenie korony na jego głowę w Rzymie nie mogło być interpretowane jako wyraz zależności od zwierzchnika

Kościola. Jednak jego następcy, ze względów taktycznych ubiegając się o swoiste potwierdzenie przez papieża faktu objęcia tronu cesarskiego, spowodowali, iż faktycznie dysponentem korony stawali się właśnie papieże.

Rozwój państwa – tak terytorialny, jak i ludnościowy – wraz ze wzmocnieniem władzy królewskiej spowodował, że stare formy reprezentowania opinii przez wiec zastąpione zostały nowymi. Pozostałością były odbywane raz do roku tzw. pola marcowe (a następnie majowe), na których monarcha jednak nie tyle konsultował się z poddanymi, ile raczej komunikował im swoje najważniejsze decyzje. Jako nowa formuła, obejmująca kształtujące się nowe elity, pojawiła się instytucja zebrań nadwornych. Odbywały się one dwa razy do roku i były formą konsultacji panującego z najważniejszymi dygnitarzami w państwie. Wreszcie jako stała forma konsultowania z najbliższymi współpracownikami monarchy powstała instytucja *placitum*.

W okresie panowania Karola Wielkiego rozwinął się także w sposób bardzo istotny aparat urzędniczy w państwie. Początkowo, jeszcze za Merowingów najważniejszą funkcją w administracji królewskiej był urząd **majordoma**. W okresach rozpadu państwa ten typowo związany z osobą władcy urząd funkcjonował właściwie we wszystkich prowincjach, na które rozpadało się państwo. Po przejściu władzy przez Pepina urząd ten został zlikwidowany. Za Karolingów wzrastało znaczenie urzędów dworskich, spośród których faktycznie miejsce majordoma zajął urząd seneusza. **Seneszał**, jako zarządca dworu królewskiego, odgrywał rolę wiodącą obok kanclerza, który stanął na czele **kancelarii królewskiej**.

Właśnie rozwój kancelarii, w której pracowali referendarze i notariusze, był charakterystyczny dla rządów Karola. Wraz z rozwojem funkcji królewskich kancelaria stopniowo stawała się głównym ośrodkiem, przez który realizowane były zadania państwa. Z uwagi na rosnącą liczbę spraw sądowych, trafiających przed oblicze władcy, powołany został urząd **palatyna**. Sąd palatyna przejął z rąk panującego orzekanie w większości spraw sądowych.

Zarząd terytorialny państwem opierał się na nawiązujących bądź do rzymskich prowincji, bądź do germańskich okręgów (*pagus*) hrabstwach (*comitatus*). Na ich czele stali hrabiowie (*comes*, *grafio*), którzy byli powoływani i odwoływani przez króla i w jego imieniu dysponowali władzą administracyjną cywilną i wojskową, realizowali funkcje skarbowe i wykonywali funkcje sędownicze. Hrabiowie zyskali z czasem silne uprawnienie

do nakładania grzywny celem wyegzekwowania swych poleceń. Hrabstwa dzieliły się na setnie (*centemy*) z setnikami na czele (*centenarius*), te zaś na wikariaty (*vicaria*) z wikariuszami (*vicarii*). Urzędnicy ci na powierzonych sobie obszarach posiadali zakres władzy analogiczny do hrabiów. Wraz z podporządkowywaniem sobie nowych prowincji, wobec stałego narażenia ich na naciski zewnętrzne, powołane zostały nowe jednostki w postaci marchii z margrabiami na czele (*marchio*). Margrabiowie, właśnie z uwagi na owo zagrożenie, uzyskiwali szerszy zakres kompetencji wojskowych w celu efektywniejszego ich zwalczania. Wreszcie pojawiła się też jeszcze jedna jednostka w postaci województwa (*ducatus*). Województwo obejmowało kilka hrabstw, a stojący na jego czele wojewoda (*dux*, *Herzog*) uzyskiwał uprawnienia do koordynacji działań wojskowych na tym terenie, co jednak nie wykluczało realizowania pozostałych kompetencji przez hrabiów na podległych im obszarach.

Karol Wielki wprowadził też nową instytucję o charakterze inspekcji. Była to instytucja wystanników królewskich (*missi*), która występowała w dwóch postaciach. *Missi ad hoc* powoływani byli do zrealizowania nadzwyczajnych, z reguły jednorazowych inspekcji w danych hrabstwach i marchiach. *Missi dominici* mieli charakter stały. Wraz z rozpowszechniającym się dziedziczeniem urzędów hrabiowskich i margrabiowskich właśnie wystannicy królewscy mieli być instytucją, przez którą panujący mógł weryfikować stopień lojalności ze strony swych urzędników. Wystannicy ponosili odpowiedzialność za określony teren (*missatica*), obejmujący pewną liczbę hrabstw i marchii, a oprócz kontrolowania urzędników przekazywali im też na bieżąco polecenia królewskie.

W sądownictwie frankońskim, mimo rosnących uprawnień królewskich, nadal podstawową rolę przez długi czas odgrywały sądy wiecowe. Wiec dokonywał wyboru sędziego (*thungin*), który przewodniczył rozprawom. Z czasem w procesie pojawili się też hrabiowie, których wspierało siedmiu ławników (*rachimburg*). Hrabia wraz z ławnikami przeprowadzał rozprawę i proponował wiecowi wyrok, a decyzję podejmował w dalszym ciągu wiec. Jednak sądy w takiej postaci za Karolingów odbywały się już tylko trzy razy w roku i rozpatrywały najpoważniejsze sprawy. Sprawy drobniejsze rozpatrywali hrabiowie wraz z wybieranymi również przez wiec skabinami. Trzeba też pamiętać, że równoległe systematycznie rozwijało się odrębne sądownictwo kościelne, któremu poddani byli duchowni.

Karol Wielki – król Franków (*rex Francorum*) po podbojach w Italii dodał do swej tytulatury także tytuły króla Longobardów i patrycjusza rzymskiego (*rex Longobardorum ac patricius Romanorum*). Kiedy u schyłku VIII w. zagrożony naporem wrogich sił wewnętrznych i zewnętrznych papież Leon III wezwał go na pomoc, Karol po raz kolejny wybawił z opresji zwierzchnika Kościoła zachodniego. Słabość Bizancjum i niemożność wspierania papieża przez cesarzy wschodnich spowodowały, że najważniejszemu z nowych protektorów papież zaproponował tytuł cesarski.

Akt koronacyjny, który dokonał się w Boże Narodzenie 800 r., był jednak tylko pozornym wskrzeszeniem cesarstwa rzymskiego. Już sama forma – **liturgicznego namaszczenia** – była czymś zupełnie nowym, nieznanym przecież w starym cesarstwie (choć przyjęto ją w Konstantynopolu). Także dla samego Karola, o czym świadczą przekazy historyczne, było to pewne zaskoczenie. Tak forma, jak i treść nowej instytucji musiały ukształtować się od nowa. Nie było bowiem żadnej adekwatności pomiędzy cesarstwem rzymskim a państwem Franków i przeniesienie starych, zapomnianych zresztą rozwiązań w nową rzeczywistość nie wchodziło po prostu w grę.

W istocie owa pierwsza restytucja cesarstwa była okresem wahań i niejasności. Wraz z koronacją cesarską stosunki wewnętrzne i zasady ustrojowe w monarchii Karola nie uległy żadnej zmianie. Początkowo Karol przyjął nową, skomplikowaną tytulaturę, która miała oddawać związki ze starożytnym Rzymem, ale i wskazywać na jego germańskie korzenie (*augustus a Deo coronatus, Romanum gubernans imperium, rex Francorum atque Langobardorum*). W jego otoczeniu, zwłaszcza powiązanych z papieżem, podkreślano nową treść przez używanie określenia **Imperium Christianum**, wobec Karola zaś tytułu **Imperator Romanorum**. Sam Karol używał po pewnym czasie tytułu **Imperator Imperium Romanorum gubernans**, co podkreślać miało nie tyle jego godność osobistą, ile wykonywaną przezeń funkcję zarządcy starożytnego imperium. Była w tym zapewne i jakaś forma uzurpacji pod adresem cesarza bizantyńskiego, który tytułu Karola nie uznawał, a ten z kolei nie ukrywał swych ambicji ogarnięcia i tamtych terenów swą dominacją. Dopiero u schyłku jego życia nastąpiło wzajemne uznanie obu cesarzy, ale Bizancjum akceptowało jedynie formę **Imperator Francorum**.

Pewnym dowodem na nieokreśloność tej nowej instytucji jest fakt, iż Karol w gruncie rzeczy uznawał ten tytuł za związany tylko z nim osobiście. Nie przewidywał, że jego następca stanie się imperatorem, dlatego też przyjęcie przez Ludwika tytułu *Imperator Augustus* było jednym z czynników destabilizujących państwo i skłaniających krewnych do wystąpień przeciw niemu.

Wskazane wyżej elementy skłaniają nas ku twierdzeniu, że pojęcie restytucji Cesarstwa Zachodniego jest pewnego rodzaju nadinterpretacją ówczesnych zamierzeń głównych aktorów. Nie ulega wątpliwości, że w momencie cesarskiej koronacji Karola Wielkiego nie istniał jasny program ideowy, którego celem było doprowadzenie do wskrzeszenia cesarstwa rzymskiego. Idea ta jednak, pobudzona nawet w tak niedoskonalej postaci, miała już wkrótce stać się podstawowym elementem tworzącego się zupełnie nowego ładu ustrojowego w całej chrześcijańskiej Europie.

Część III

Średniowiecze

Problem uniwersalizmu – spór cesarstwa z papieżem

Na przełomie pierwszego i drugiego tysiąclecia w Europie zaczęły kryształizować się zjawiska, które w ciągu kolejnych trzech stuleci stać się miały głównymi zagadnieniami ustrojowymi i politycznymi dla niemal wszystkich państw kontynentu.

Podstawowym zagadnieniem był tu spór dwóch najważniejszych ośrodków ówczesnego świata chrześcijańskiego – papieża i, ponownie odnowionego pod egidą królów niemieckich, cesarstwa – o duchowe i polityczne przywództwo nad całą wspólnotą chrześcijańską. Właśnie rywalizacja o ustanowienie **uniwersalnego przywództwa** dla wszystkich chrześcijan była fundamentalnym zagadnieniem ustrojowym. Jej rozstrzygnięcie miało skierować ewolucję struktur politycznych i społecznych w Europie na zupełnie nowe tory.

Cesarska koronacja króla wschodnich Franków, czyli późniejszych Niemiec, Ottona I otwierała nowe pola konfrontacji. I nie chodziło tu już tylko o kontekst cesarskich pretensji o wyłączność uprawnień do tego tytułu prezentowanych przez Konstantynopol. Koronacja Ottona I dokonała się ponad półtora stulecia po koronacji Karola Wielkiego i 81 lat po koronacji ostatniego z jego następców, który koronę cesarską przyjął, Karola Grubego. W tym czasie Europa bardzo się zmieniła i nowy cesarz, wraz ze swoimi aspiracjami, musiał liczyć się z zupełnie nowymi uwarunkowaniami.

Koronacja Karola Wielkiego była dla współczesnego mu świata chrześcijańskiego, pozostającego w ścisłych związkach z papieskim Rzymem, pewnego rodzaju aktem porządkującym ówczesną architekturę europejską. Papież, nie mogąc już liczyć na pomoc i protekcję coraz bardziej osłabionego i niezdolnego do odgrywania aktywnej roli w Italii Konstantynopola, widziało w idei ożywionego cesarstwa zachodniego projekt uporządkowania tej części Europy, z własnym istotnym w nim udziałem. Monarchia Karola obejmowała przecież wtedy niemal całość ziem chrześcijańskiej Europy. Z tych jedynie Brytania, część Italii i Półwyspu

Bałkańskiego pozostawały poza granicami tego wielkiego, chrześcijańskiego imperium. Ta rzeczywistość domagała się stworzenia wizji ustrojowej, która lepiej niż dotychczasowe rozwiązania oddawałaby jej wyjątkowość.

Program cesarski był próbą zrealizowania **uniwersalnego cesarstwa chrześcijańskiego**, a siła Karola Wielkiego z jednej strony, poparcie papieżstwa zaś z drugiej czyniły wszelkie próby kontestacji tego programu mało poważnymi. Jednak ów pomysł nowej konstrukcji chrześcijańskiej Europy zawalił się właściwie wraz ze śmiercią Karola Wielkiego. Chrześcijańskie korzenie okazały się zbyt jeszcze słabe, by okiełznać ciągle żywe animozje pomiędzy dużą liczbą zamieszkujących imperium plemion germańskich. To właśnie owo skonfliktowanie, mające źródła w dawniejszych czasach, doprowadziło dzieło Karola Wielkiego do upadku. Musiało upłynąć jeszcze ponad półtora stulecia, zanim tamte idee ponownie ożyły.

W przeciwieństwie jednak do okresu poprzedniego aspiracje władców niemieckich nie były już przyjmowane z podobnym co wcześniej zrozumieniem. W tym czasie umocniła się istotnie rola papieżstwa i Kościoła. Prowadzone z dużym zapałem i zaangażowaniem misje miały u schyłku X w. dać bardzo bogate owoce w postaci opanowania przez chrześcijaństwo już niemal całej Europy. Jedynie nieliczne ludy w basenie Bałtyku i Morza Czarnego pozostawały jeszcze przy pogańskich wierzeniach. Udało się też doprowadzić do zmarginalizowania wpływów islamu. Kościół wzmacniał się w wymiarze wewnętrznym, głównie dzięki niosącym cywilizacyjny postęp zakonem. Rodził się w tym czasie potężny ruch kluński (od siedziby głównego klasztoru we francuskim Cluny), którego program miał już wkrótce dać Europie zupełnie nowe oblicze.

Wzmocnione tymi sukcesami papieżstwo, uwolnione od zagrożeń ze strony Longobardów i osłabionych wyraźnie Arabów, nie tylko nie szukało już żadnej protekcji ze strony świeckich monarchów. Papieże coraz bardziej zdecydowanie podkreślali swoje prawa do przewodzenia całemu Kościołowi i wszystkim chrześcijanom i z tego powodu nie mogli być zwolennikami nowych cesarzy, którzy zgłaszali podobne aspiracje.

Entuzjastami pretensji niemieckich nie byli też rozliczni już w tym czasie monarchowie europejscy. Przełom X i XI w. był okresem ukształtowania się na mapie Europy sporej liczby nowych państw – Czech, Serbii, Węgier, Polski, Rusi, Hiszpanii, Danii, Norwegii, Anglii. Tak one, jak i te już istniejące wcześniej (Francja, Burgundia, Bułgaria czy Chorwacja) nie chciały podporządkowywać się władzy cesarskiej. Dla cesarzy niemieckich,

chcących wzorować się na Karolu Wielkim, zwierzchnictwo nad tymi chrześcijańskimi państwami było czymś zupełnie oczywistym i nie podlegało żadnej dyskusji. Ponieważ zaś uważali się oni, w myśl ówczesnych koncepcji ideowych, za szczególnych wybrańców Bożych i realizatorów zadania budowy Królestwa Bożego na ziemi (co wyraźnie widać zwłaszcza za rządów Ottonów), przeto próby kontestowania swego przywództwa traktowali jako występowanie przeciwko porządkowi ustanowionemu przez samego Boga.

Ważnym wsparciem aspiracji cesarskich stała się kształtująca się wtedy z całą siłą nowa struktura zależności społecznych. Owe, jak je nazwano, stosunki lenne, zabezpieczające ludność przed dominującymi dotąd gwałtownymi i krwawymi porachunkami rodowymi czy plemiennymi, tworzyły swoiste „drabiny” wzajemnych zależności. System ten jednak dla zachowania swej wewnętrznej logiki wymagał jednego, najwyższego suwerena, od którego wyprowadzane były inne stosunki zależności. I to niewątpliwie był ważny czynnik, który – umiejętnie wygrywany przez cesarzy niemieckich – zapewniał im przez pewien czas szersze niż tylko wewnątrzniemieckie i włoskie uznanie.

Cesarze wykorzystywali też w sposób umiejętny ówczesną, doktrynalną zależność Kościoła od władzy świeckiej. W istocie Kościół, czy poprawniej Kościoły schyłku pierwszego tysiąclecia, były w stopniu bardzo daleko idącym podporządkowane władzy świeckiej. To monarchowie w sposób właściwie niemal zupełnie dowolny dysponowali stanowiskami kościelnymi, włączając w to przede wszystkim stolice biskupie. To oni uposażali Kościół, nadając mu ziemię, wznosili budowle sakralne, fundowali klasztory, utrzymywali coraz liczniej powstające instytucje kościelne. Było to działaniem leżącym w oczywistym interesie państwa. Tylko bowiem Kościół dostarczał wtedy wykształconych i, co ważne, lojalnych elit. To struktury administracyjne Kościoła były najlepszym i bodaj jedynym trwałym śladem obecności instytucji państwowych na podległych monarsze terenach. Można powiedzieć w pełni zasadnie, że państwo i jego monarcha były na tyle silne, na ile silny był „ich” Kościół. Jeśli dodać do tego fakt, iż w całym ówczesnym Kościele, a więc i na Zachodzie Europy, nie obowiązywała jeszcze zasada bezżenności księży – celibat, to widać, jak bardzo „ziemskie” obciążenia przenikały ówczesny Kościół. Dzięki zatem bezpośrednim wpływom na rozwijający się, coraz potężniejszy Kościół niemiecki cesarz mógł też istotnie wpływać na postawy innych

Kościół, a siła militarna, dzięki której dominował on w Italii, zapewniała mu również przemożny wpływ na papieństwo.

Ale stan ten nie cieszył się powszechną akceptacją i było jedynie kwestią czasu, kiedy i z jakich pozycji zostanie zakwestionowany. Owo zakwestionowanie przez rosnących w siłę władców świeckich na kontynencie dokonało się prędkiej. Ale zmienność sytuacji politycznych i zdolność cesarstwa do przywracania swej dominacji nad zbuntowanymi, jak to uznawano, wasalami powodowała, iż tylko w niektórych przypadkach nowe królestwa osiągały trwalsze sukcesy. Działo się tak przede wszystkim dlatego, że przez długi czas nie zdołano stworzyć mającej solidne podstawy ideowej alternatywy dla programu cesarskiego. Dopiero stworzenie nowej formuły doktrynalnej przez królów francuskich – król jest cesarzem w swoim królestwie (*rex est imperator in regno suo*) – wraz z osłabieniem cesarstwa pozwoliło na swego rodzaju „wyzwolenie” monarchów europejskich od cesarskich zależności. Nawet jeśli dotąd owa zależność od cesarzy nie była specjalnie dolegliwa i często nie wykraczała poza sferę pewnej uwarunkowanej istniejącymi relacjami społecznymi symboliki, to pozostawała jednak przez długi czas faktem.

Zasadniczo jednak w cesarskie aspiracje ugodził program wewnętrznej reformy Kościoła, który zrodził się we wspomnianym wyżej **ruchu kluniackim**. To właśnie ten ruch stał się prototypem Kościoła nowego tysiąclecia, a koncepcja ta prowadziła do totalnej konfrontacji z cesarstwem.

Opactwa kluniackie stworzyły ponadpaństwową sieć klasztorów, podporządkowaną władzy jednego ośrodka dyspozycyjnego. Jednolita reguła i zasady funkcjonowania, wypracowane materialne podstawy niezależności od władz świeckich, umiejętność wytworzenia i skupienia najwyższej w owym okresie elity intelektualnej, wreszcie głęboka wiara i przeświadczenie co do sensu misji, która miała uwolnić Kościół od nadmiernego uwikłania w sprawy doczesności, podbudowane także nowymi wizjami i koncepcjami teologicznymi – to wszystko sprawiało, iż w nadchodzącej konfrontacji program kluniacki stanowił zasadniczą antytezę programu cesarskiego.

Tak radykalny program zmian nie mógł od początku liczyć na zrozumienie w całym Kościele, ale wiele postulatów kluniackich od razu zdobyło sobie poparcie ze strony władców świeckich. Ci zwracali szczególną uwagę na te elementy, które dawały podstawy ich aspiracjom uniezależnienia się od cesarza. Stąd nie zawsze przyjmowali oni i akceptowali całość

postulatów kościelnych, zwłaszcza zaś niechętnie godzili się na rezygnację z uprawnień dotyczących nominacji biskupich. W sumie jednak stanowili oni bardzo silne wsparcie dla realizacji programu papieskiego.

Pierwszym ważnym krokiem w kierunku uniezależnienia się od nadmiernych ingerencji cesarza było ukształtowanie się w połowie XI w. nowych zasad wyboru papieża. Dotychczasowe, niezbyt jasne reguły powodowały, iż na przelocie X i XI w. właściwie wyłączny wpływ na obsadę tronu papieskiego posiadli właśnie niemieccy cesarze. To oni, w sposób zupełnie dowolny i zależny od swoich aktualnych potrzeb politycznych, ustanawiali bądź pozbawiali tronu papieża. Kryzys wokół wyboru papieża w 1058 r. pozwolił ustalić nowe reguły, w myśl których wyboru przy dużej większości głosów dokonywać miało na zamkniętych obradach kolegium kardynalskie. Ta nowa instytucja, nazywana **konklawe**, jakkolwiek nie do końca uwalniała od możliwości ingerowania władzy świeckiej w procedury elekcyjne, nie zabezpieczyła również przed pozbawianiem tronu papieskiego, to jednak niewątpliwie osłabiła w sposób znaczący bezpośredni wpływ podmiotów świeckich na wybór papieża.

Jakkolwiek podwaliny pod realizację programu kluniackiego położyli Mikołaj II (1058–1061) i Aleksander II (1061–1073), to właściwym twórcą reformy stał się **Grzegorz VII (1073–1085)**. Był on najbliższym współpracownikiem obu swych poprzedników i z całą pewnością był tym, dzięki któremu stworzone zostały fundamenty pod przekształcenie Kościoła Zachodniego w uniwersalną wspólnotę katolików obrządku łacińskiego.

Program planowanych reform Grzegorz VII przedstawił w swym najstynniejszym dokumencie – **Dyktatach Papieskich** (*Dictatus Papae*). Stwierdzał on w nich przede wszystkim, iż w Kościele rzymskim, który został założony „przez samego Pana” (p. 1), tylko biskup Rzymu „ma władzę uniwersalną na mocy prawa” (p. 2). Ta pozycja papieża wzmocniona miała być złożeniem w jego ręce całej władzy prawodawczej (p. 7), a żadne dokumenty nie mogły mieć mocy kanonicznej, o ile nie uzyskały papieskiego zatwierdzenia (p. 17). Aby wykluczyć wpływ innych czynników, odtąd tylko za jego zgodą mogły być zwoływane sobory powszechne (p. 16). W ten sposób miał być wykluczony wpływ różnego rodzaju partykularnych zgromadzeń biskupich, popularnych zwłaszcza na Wschodzie, narzucających następnie Kościołowi powszechnemu własne ustalenia. Konsekwencją tych postanowień miało być już wkrótce doprowadzenie

do kodyfikacji prawa kanonicznego Kościoła. I właśnie prawo to stało się jednym z najważniejszych instrumentów budowania papieskiej niezależności, a następnie jej umacniania.

W nowym porządku papież miał też być najwyższym sędzią w Kościele („może zmieniać wyroki wydane przez innych” – p. 18), a stworzony czy raczej rozbudowany system sądownictwa kościelnego, działający w dodatku w oparciu na powszechnie obowiązujących w Kościele normach prawnych, miał wykluczać jurysdykcję sądownictwa świeckiego wobec ludzi Kościoła. Wreszcie wydatnie wzmocnić się miała władza wykonawcza papieża w Kościele. Z jednej strony miał służyć temu przebudowany już wkrótce wedle nowych zasad aparat centralnej administracji w Kościele – Kancelaria, Kamera Apostolska i Konsystorz. Przed wszystkim jednak stwierdzenie, iż tylko papież może powoływać i odwoływać biskupów (p. 3), dawać miało papieżowi najsilniejszy instrument kierowania Kościołem powszechnym. Jeśli dodać do tego projekt radykalnego zerwania z doczesnymi obciążeniami księży, co miało się dokonać przez wprowadzenie jako obowiązującej zasady celibatu, to dostrzeżemy, jak szeroki i zdecydowany był zakres projektowanych zmian.

Papież wreszcie zastrzegł sobie prawo do moralnej oceny władców świeckich, aż do detronizowania cesarzy (p. 11) oraz zwalniania z hołdu lennego poddanych „ludziom niesprawiedliwym” (p. 27).

Wspomnianemu wyodrębnieniu prawa kanonicznego towarzyszyć miało odnowienie koncepcji osobowości prawnej i to w formule znacznie bardziej wzbogaconej niż w starożytnym prawie rzymskim. Właśnie dzięki tej nowej formule prawnej Kościół uzyskał znakomity instrument wyodrębnienia się od państwa. To, pojmowane dotąd jako swego rodzaju prywatna domena władcy, siłą rzeczy przenosiło także na Kościół pojmowanie go w kategoriach prywatnej własności panującego. Nowa formuła miała być swoistą gwarancją niezależności Kościoła, tym bardziej że odtąd kościoły lokalne traktowane miały być jako część jednej, ponadpaństwowej wspólnoty. Obok odrębności polityczno-ustrojowej nowa formuła tworzyła również przesłanki do definitywnych rozstrzygnięć natury majątkowej. Kościół oddzielony od państwa, raz obdarowany przez monarchę określonymi nadaniami, uzyskiwał je na własność i nie musiał już ciągle zabiegać o potwierdzenie swego posiadania. Tym samym panujący stracić musieli jeden z najpotężniejszych instrumentów, przez który mogli wywierać nacisk na Kościół.

Prezentowanie całego, trwającego blisko dwieście lat sporu o realizację programu Grzegorza VII jedynie jako tzw. walki o inwestyturę jest zasadniczym sptyczeniem problemu. Zakres konfrontacji był, jak widać, o wiele szerszy i mobilizował właściwie całą opinię europejską przez dwieście lat.

Ze starcia tego zwycięsko wyszedł generalnie Kościół, ale nie wszystkie postulaty kluniackie zostały zrealizowane. W szczególności władze świeckie nie wszędzie gotowe były przyjąć i zrozumieć ową chęć odejścia Kościoła od uwikłania w sprawy doczesności. Nie wszędzie też monarchowie chcieli zrezygnować z instrumentów wpływania na życie wewnętrzne Kościoła, którego stan jeszcze przez długi czas przekładać się będzie na kondycję państwa w sposób zupełnie bezpośredni.

Z drugiej strony i papieżom z czasem zabrakło pierwotnej, kluniackiej i Grzegorzowej determinacji w konsekwentnym realizowaniu założonych celów. Problemem samego papieżstwa pozostawało przez cały czas istnienie Państwa Kościelnego w Italii, co siłą rzeczy wikało je istotnie w sprawy doczesne. W Europie, zwłaszcza w Niemczech, funkcjonowała też rosnąca liczba państwów kościelnych, w których suwerenami byli biskupi i arcybiskupi. Wreszcie ubogość elit świeckich, mimo powstania sieci uniwersytetów, będzie zmuszała władców świeckich do ciągłego sięgania po ludzi Kościoła dla zapewnienia wykonywania przez nich funkcji publicznych.

Jednak mimo tych trwających wzajemnych powiązań w sposób niebudzący wątpliwości ukształtował się w efekcie tej konfrontacji Kościół łaciński o uniwersalnym charakterze, dążący w sposób wyraźny do pełnego uniezależnienia się od władzy świeckiej, a jednocześnie do przeniesienia zasadniczego ciężaru swej aktywności w sferę misji duszpasterskiej. Proces ten przerwie dopiero reformacja, która przywróci podporządkowanie nowych Kościołów władzy świeckiej, a w ślad za tym i wśród władców katolickich odżyć miała podobna tendencja wobec Kościołów katolickich.

Narodziny i rozwój monarchii stanowych w Europie

Opisane w poprzednim rozdziale okoliczności i przebieg walki Kościoła o uwolnienie się spod nadmiernego podporządkowania władzy świeckiej stały się inspiracją i wzorem do walki o nowe ukształtowanie relacji społecznych, ale także instytucji ustrojowych państw europejskich. Przełom tysiącleci zakończył w Europie proces formowania się państw jako określonej wspólnoty terytorialnej. Pierwotnie powstające na gruzach cesarstwa rzymskiego organizmy były państwami plemiennymi, co oznaczało przede wszystkim to, że były one wspólnotami opartymi na więzach osobistych.

W okresie przemieszczeń i wędrówek obserwujemy zjawisko „wędrówek” państw i dopiero z czasem zaczynają one wykazywać większą skłonność do pozostawania na stałe na określonym obszarze. Jednak samo ściślejsze związanie z określonym terytorium nie oznaczało jeszcze wykrystalizowania się nowej formuły państwa. Etapem przejściowym dla jej kształtowania było wspomniane już wielokrotnie traktowanie państwa – wraz z procesem wzmacniania pozycji centralnego ośrodka władzy – jako prywatnej domeny panującego.

Charakterystyczny dla ludów germańskich (ale też słowiańskich), wynikający z ich tradycji prawnych brak rozróżnienia sfery publicznoprawnej i prywatnoprawnej był *sui generis* fundamentem takiego rozumienia państwa. Nie musiało to oznaczać oczywiście, iż owa centralna władza zyskiwała charakter ośrodka onnipotentnego. Nie znajdujemy przecież w tym wypadku żadnej analogii pomiędzy rzymskimi imperatorami z okresu dominatu czy bizantyjskimi bazyleusami, którzy byli jedynowładcami w państwach wyraźnie rozgraniczających sferę publicznoprawną i prywatnoprawną, a monarchami w państwach germańskich czy słowiańskich.

Praktycznymi konsekwencjami istniejącego stanu rzeczy w okresie przełomu tysiącleci były problemy z ustabilizowaniem zasad sukcesji tronu, a co z tym było ściśle związane – także spistości wewnętrznej określonych organizmów państwowych. Pamiętać jednak trzeba, iż powyższe

kłopoty nie były wyłączną cechą charakterystyczną dla tych państwowości. I wielkie imperia okresu wcześniejszego – Rzym, Bizancjum, Persja czy Chiny, ale i mniejsze państwa dotykały ciągle te same bolączki.

Zasadniczy przełom przynieść miały dopiero konsekwencje wspomnianej konfrontacji papieżstwa z cesarstwem, a zwłaszcza ukształtowanie się koncepcji osobowości prawnej Kościoła. Formuła osobowości prawnej, wywodząca się z prawa rzymskiego, została istotnie zmodyfikowana i wzbogacona, a jej formalne zaakceptowanie w ciągu XII w. wywołało swoistą lawinę konsekwencji prawnych i ustrojowych. Zanim przejdziemy do ich opisania, koniecznych jest jeszcze kilka dodatkowych uwag.

Interesujący nas okres – o czym trzeba pamiętać – był czasem nie mniej głębokiego przełomu gospodarczego. Upowszechnienie w rolnictwie tzw. trójpolówki oznaczało najistotniejszy bodaj impuls do pozostawania wędrownych dotąd ludów w stałych siedzibach. Przyniosło to bowiem wielki wzrost zasobów żywności, jednocześnie pozwalało w sposób dalece bardziej racjonalny i efektywny niż dotąd gospodarować ziemią. Towarzyszyła temu swoista eksplozja demograficzna, której sprzyjała większa stabilność życia i możliwość zwiększenia konsumpcji żywności. Nie od rzeczy będzie tu dodać, że towarzyszył temu również wielki postęp techniczny, zwłaszcza w sposobach uprawiania ziemi, i upowszechnienie się hodowli zwierząt gospodarskich.

Wielki wpływ na procesy gospodarcze, przede wszystkim zaś na gwałtowny wzrost wymiany handlowej, miały krucjaty. Stworzenie „europejskich przyczółków” w Palestynie oprócz aspektu religijnego otwierało europejskim kupcom na nowo szlaki handlowe na Wschodzie. Ostabienie Arabów, którzy skutecznie odcięli na kilka wieków Europę od jej, mającej przecież długie i bogate tradycje, wymiany handlowej, było jedną z głównych przyczyn głębokiego i długotrwałego marazmu gospodarczego w Europie. Wyrazem olbrzymiego postępu gospodarczego w tej epoce było stopniowe upowszechnienie się pieniądza kruszcowego i wyparcie przezeń innych, dotąd dominujących środków płatniczych.

Wszystko to daje nam obraz epoki pełnej głębokich zmian, obejmujących wszystkie aspekty życia zbiorowego i jednostkowego.

Pierwszą niejako konsekwencją ukształtowania się koncepcji osobowości prawnej Kościoła stało się równoległe wykryształizowanie się koncepcji publicznoprawnej państwa. Początki tego procesu, obejmujące wszakże bardzo jeszcze nieliczne obszary, widzimy już w czasach monarchii Karola

Wielkiego oraz w funkcjonowaniu cesarstwa pod rządami królów niemieckich. Ale dopiero prawna emancypacja Kościoła postawiła przed władcami świeckimi i elitami świeckimi z całą mocą pytanie o to, jaką w tym kontekście pozycję prawną posiadać miało państwo. Utrzymywanie dotychczasowego kształtu czy koncepcji państwa nie było już w żadnym razie możliwe, bo wzorem Kościoła na drogę prawnej emancypacji wkroczyły kolejne grupy społeczne i zawodowe. Rozwijający się korporacjonizm zmuszał do poszukiwania nowych rozwiązań.

Pod wpływem organizującego się w przeróżne korporacje społeczeństwa średniowiecznego, a także w efekcie nacisku szerszych grup społecznych na władzę królewską kształtować się zaczęło w XII i XIII w. pojęcie *Corona Regni* na określenie państwa jako wyraźniej wyodrębnionego podmiotu publicznoprawnego. Owo wyodrębnienie pociągać musiało za sobą także wyraźniejsze oddzielenie prywatnej strony funkcjonowania monarchy – jego pozycji i praw jako osoby fizycznej w sensie prawnym, czy jego majątku osobistego, od strony publicznoprawnej jego urzędowania – a więc wykonywania swoistej misji publicznej, polegającej na rządzeniu powierzonym mu przez Boga organizmem państwowym.

Państwo-królestwo zaczyna być pojęciem żyjącym samodzielnie, a osoba panującego nie musi być już w tym ujęciu niezbędnym elementem jego istnienia. Przeciwnie – państwo istnieje niezależnie od osoby władcy, nie jest już przedmiotem jakichkolwiek transakcji dokonywanych przezeń czy to za jego życia, czy po śmierci. Królestwo może zresztą mieć już władców z różnych rodzin i upadek konkretnej dynastii panującej nie oznacza upadku bądź zasadniczego kryzysu tożsamości danego państwa. W konsekwencji do historii przechodzić zaczęło ścisłe powiązanie królestwa z rodzimym charakterem rządzących monarchów czy rodzin panujących. Oczywiście trzeba tu znowu pamiętać o tym, że proces kształtowania się tej nowej formuły trwał przez dłuższy czas, ale na przelocie XIII i XIV w. upowszechnił się już w Europie, stając się punktem zwrotnym w budowie nowocześniejszych form ustrojowych.

Dodać tu też trzeba, że był to okres budowy nowych struktur administracyjnych w rozwijających się państwach. Były to nie tylko nowe instytucje, ale – przede wszystkim – zupełnie nowe zasady ich funkcjonowania. W miejsce starych urzędów (albo na ich bazie) zaczęła się kształtować administracja bardziej fachowa, wywodząca się już nie tylko spośród wykształconego kleru, ale i świeckich kończących uniwersytety. Pozostawali oni

na służbie publicznej (a nie takich czy innych panów lennych), czego wyrazem było m.in. pobieranie za pełnioną służbę wynagrodzenia. Wokół takich urzędników gromadzić się też zaczął fachowy aparat administracyjny, podejmujący wykonywanie coraz bardziej rozbudowanych funkcji państwa. Jednocześnie w ramach tak organizowanego aparatu państwowego obserwować można początkową fazę wyodrębniania się poszczególnych dziedzin zarządzania państwem w strukturę resortową. Na początku pojawił się jako taki wyodrębniony dział administracji państwa, system finansowo-skarbowy, a proces ten dotyczył nie tylko szczebla centralnego, ale i terenowego. Następnie widoczne było wyodrębnianie się administracji wymiaru sprawiedliwości, odrębne zarządzanie sprawami wojska, formować się też zaczyna odrębny aparat zajmujący się sprawami polityki zagranicznej. Tu także pojawiać się zaczyna rozbudowywana najpierw przez miasta włoskie służba dyplomatyczna w postaci uruchamianych w obcych państwach stałych przedstawicielstw dyplomatycznych.

Proces powyższy dokonywał się, jak wskazywano, w kontekście zmagania monarchów z różnymi grupami społecznymi i zawodowymi. Te społeczności, po okresie wzmocnienia i dominacji ze strony władzy królewskiej, dążyły do odbudowy tradycyjnych, ukształtowanych jeszcze w okresie plemiennych praw i przywilejów. Przede wszystkim starano się tu odzyskać wpływ na sprawy państwa, co było refleksem dawnych uprawnień charakterystycznych dla okresu istnienia demokracji wiekowej, a złamanych właśnie w okresie wzmocnienia władzy królewskiej.

Ale jednocześnie doszedł element nowy, będący znowu efektem emancypacji Kościoła. Równoległe bowiem z jego emancypacją jako instytucji o ponadnarodowym i ponadpaństwowym charakterze doszło do emancypacji duchowieństwa jako wyraźnie wyodrębnionej grupy społecznej. To właśnie, będące atrakcyjnym punktem odniesienia, ale i przedmiotem pożądania położenie duchowieństwa przekładało się na trzy elementy:

- 1) zagwarantowanie pewnych podstawowych praw podmiotowych,
- 2) gwarancje ich poszanowania dzięki przywilejom sądowniczym oraz
- 3) gwarancje nienakładania na nie zobowiązań fiskalnych wobec państwa.

Uzyskane przez Kościół w tym zakresie przywileje stanowiły kolejne źródło inspiracji dla innych grup społecznych.

Najszybciej na drogę, którą wytyczył Kościół, weszli mieszkańcy miast. Wspomniany przełom gospodarczy i handlowy, wraz z obserwowaną zwłaszcza właśnie w miastach eksplozją demograficzną oznaczał powstanie nowych, wielkich i bogatych organizmów społecznych. Rozwijały się w nich różne ciała korporacyjne – cechy, gildie, bractwa etc. – które w elementarnym stopniu, obok uporządkowania form, w jakich prowadzona miała być działalność gospodarcza, wprowadzały również szeroko rozbudowaną strukturę samorządową. Jednak miasta jako takie były ciągle w pewnym sensie przedmiotami, dyspozycję którymi zachowywali generalnie panujący lub najbogatsza arystokracja. W ciągu XII i XIII w. i w tym zakresie dokonać się miała swoista rewolucja. Zapoczątkowana została ona w pikardyjskim mieście Cambrai w 1076 r. i zakończyła się sukcesem po trwających blisko pół wieku zmaganiach z cesarzem – uzyskaniem w 1122 r. **statutu wolności**. Oprócz Cambrai także dwa inne miasta z Picardii – Beauvais i Laon uzyskały podobne uprawnienia. Wzorem tych miast w ciągu kolejnych kilkadziesiąt lat tysiące miast na kontynencie uzyskały podobne przywileje – tzw. lokacje, przez co wyodrębniły się one jako oddzielne podmioty prawa w kształtujących się państwach. Miało to olbrzymie konsekwencje dla zamieszkującej miasta ludności, która uzyskiwała daleko idącą samorządność i uwalniała się nie tylko od samowoli królewskiej, ale również od nadmiernej ingerencji w sprawy tych społeczności ze strony panów feudalnych.

Wspomnieć tu też trzeba, że za analogiczny – choć na o wiele mniejszą skalę – uznać możemy podobny proces kształtowania się uniwersytetów jako wyodrębnionych, ważnych podmiotów prawa publicznego. Jednak dzięki swej otwartości, ale i specyfice nigdy nie przekształciły się one w instytucje w swoisty sposób tworzące nowy, odrębny stan społeczny.

Uzupełnieniem opisanego na przykładzie miast procesu było podobnie kształtujące się zjawisko na terenie wiejskim. Oczywiście nie miało ono tu takiej skali i zasięgu jak w przypadku miast, ale i tu jego efektem były lokacje tysięcy wsi, uzyskujących znaczący zakres uprawnień samorządowych.

Tak mieszkańcy lokowanych miast, jak i mieszkańcy lokowanych wsi wraz z owymi korporacyjnymi przywilejami samorządowymi uzyskiwali określone przywileje indywidualne. W zakresie poszanowania praw jednostkowych, choć były one generalnie węższe niż te, który uzyskali duchowni, to przecież i tak stanowiło to istotny postęp w stosunku do

okresu poprzedzającego. W lokowanych miastach i wsiach to wspólnota samorządowa brała na siebie ciężar wykonywania wymiaru sprawiedliwości, co dawało z pewnością solidniejsze podstawy respektowania przyznanych praw jednostkowych. Wreszcie także w efekcie wywalczonych przywilejów lokacyjnych na ogół określano ciążące na mieście czy wsi zobowiązania fiskalne wobec państwa i dopiero na tej podstawie władze samorządowe dokonywały ich repartycji pomiędzy mieszkańców konkretnej wsi czy miasta.

Powyższe rozwiązania tworzyły przesłanki do wyodrębnienia się dwóch grup – stanów społecznych – zamieszkującego miasta mieszczaństwa oraz zamieszkującego wieś chłopstwa.

Na tym tle, paradoksalnie, brakowało wyraźniejszych przesłanek do ukształtowania się wyodrębnionego stanu szlacheckiego. Tu uformowana we wcześniejszym okresie struktura lenna nie ulegała zasadniczym zmianom. Obdarowywane przez władców nowe elity arystokratyczne uzyskiwały jednak przywileje o wybitnie jednostkowym charakterze. Wydawanie przywilejów ogólnych, obejmujących całość struktury lennej w danym kraju, było w interesującym nas okresie zjawiskiem zupełnie wyjątkowym. Było to skądinąd konsekwencją natury stosunku lennego, który opierać się musiał na osobistej relacji seniora i wasala oraz wzajemnie określonych – co do zasady w swobodny sposób – wzajemnych uprawnieniach i zobowiązaniach.

Ta sytuacja powodowała, iż w przeciwieństwie do opisanych procesów emancypacji grup społecznych spod bezpośredniej władzy królewskiej, dla pomyślnego przebiegu których wielkie znaczenie miała wewnętrzna solidarność w ich obrębie i świadomość wspólnoty interesów, w obrębie warstwy arystokratyczno-rycerskiej takiego poczucia wspólnoty i solidarności przez długi czas nie było. Dopiero pod wpływem organizujących się, zdolnych do stawienia skutecznego oporu innych warstw społecznych, także często wskutek błędnej polityki monarchów, dążących do nadmiernej eksploatacji fiskalnej swych wasali, pojawiać się zaczęło dążenie do wspólnego przeciwstawienia się władzy królewskiej. Była w tym dążeniu wyraźnie widoczna chęć odzyskania, zachwianej w okresie wzmocnienia władzy królewskiej, charakterystycznej dla okresu plemiennego równowagi pomiędzy panującym i jego poddanymi.

Punktem zwrotnym stała się tu **angielska Wielka Karta Wolności** – *Magna Charta Libertatum*. To ten właśnie, wywalczony wspólnym wysiłkiem wszystkich grup społecznych w Anglii dokument jest wyrazem chęci owego przywrócenia utraconych – jak uważano – „starożytnych” i tradycyjnych swobód i wolności. W ślad za Anglią elity przywódcze w niemal wszystkich krajach europejskich podjęły walkę o zagwarantowanie respektowania podobnych praw przez swoich monarchów. Ci, w zależności od stopnia zorganizowania i siły naporu swych poddanych, w mniejszym lub większym stopniu postulały te przyjmowali. Pojawiło się tu jednak istotne novum. Poddani, chcąc nadać swym zdobyczom bardziej trwały charakter, wymuszali na swych władcach instytucjonalne gwarancje respektowania przyjętych przez nich zobowiązań.

Formą, przez którą miało następować odtąd uzgadnianie stanowisk panującego i poddanych, stały się reprezentacje stanowe, te zaś dały początek parlamentaryzmowi.

Poszczególne grupy społeczne – stany wyłaniać miały swych reprezentantów, ci zaś mieli w ich imieniu podejmować decyzje, których moc dotyczyć miała odtąd wszystkie tworzące dany stan podmioty.

Kształtujące się w ten sposób reprezentacje stanowe nie aspirowały jednak w tym czasie do współrządzenia państwem. Ich główną funkcją pozostawać miało jeszcze przez długi okres przede wszystkim ochronianie stanów przed nadmiernym fiskalizmem monarchów. Każde nowe podatki, bądź podatki powyżej określonego, akceptowanego poziomu musiały dla swej ważności zostać przyjęte przez reprezentacje stanów. Chroniły one także przed przekraczaniem przez króla pewnych fundamentalnych praw podmiotowych, ograniczając zwłaszcza dowolność w zakresie wykonywania przezeń wymiaru sprawiedliwości.

W różnych krajach ukształtowane już jako ogólnopaństwowe reprezentacje stanowe parlamenty uzyskały również inne, dodatkowe kompetencje, ale generalnie ich zakres w tym czasie nie był szeroki. Pamiętać trzeba, że był to okres, w którym liczba i siła powiązań pomiędzy władzą królewską a poddanymi była bardzo niewielka. Obowiązki wobec państwa były stosunkowo skromne, nie było też generalnie żadnych rozbudowanych uprawnień co do uzyskania ze strony państwa jakichkolwiek świadczeń. Władza królewska nigdzie nie dysponowała rozbudowanym, zwłaszcza w terenie, aparatem administracyjnym, a funkcjonowanie państwa opierało się przede wszystkim na samorządzie realizowanym w ramach

bardzo rozbudowanego systemu korporacyjnego. Zatem i płaszczyzn, na których mogłoby dochodzić do szerszej konfrontacji reprezentacji stanowych z monarchami, nie było, jak widać, nazbyt wiele.

Różnorodnie ukształtowała się też forma owych zgromadzeń reprezentacyjnych i sposoby ich funkcjonowania. Co do zasady dominował model wielokameralizmu i właściwie nie występowały w tym czasie parlamenty jednoizbowe. Generalnie poszczególne izby – kamery stanowiły reprezentacje jednego bądź dwóch stanów, w nielicznych sytuacjach nakładał się na to element odzwierciedlenia w składach izb federacyjnego charakteru państwa. W bardzo różnorodny sposób kształtowały się też zasady wyłaniania reprezentantów. Reprezentantem można było zostać z tytułu urodzenia, z tytułu piastowanej funkcji, na podstawie nominacji królewskiej, w efekcie nominacji lub wyboru na określone stanowisko, czy wreszcie w efekcie wyboru tylko i wyłącznie jako owego reprezentanta. W przypadku wyborów dostrzeżemy pełne bogactwo form – od bardzo ograniczonych przez istnienie różnorodnych cenzusów (głównie majątkowych i wiekowych) do niemal zupełnie wolnych i niczym nieskrępowanych wyborów dokonywanych przez wszystkich przynależących do określonego stanu.

Stulecia XIV i XV są czasem kształtowania się parlamentaryzmu w całym bogactwie form, choć przy ograniczonych – z uwagi na wspomniany kształt ustrojów wewnętrznych – zakresach kompetencji. Ów jednak naturalnie rozwijający się proces zostanie dramatycznie przerwany w XVI w. Reformacja, zwłaszcza jej konsekwencje dla kształtowania się zupełnie nowych rozwiązań ustrojowych, w szczególności zaś stworzenia podstaw ideowych dla budowy ustrojów absolutystycznych, uderzą w pierwszym rzędzie właśnie w reprezentacje stanowe, które konfrontacji tej na ogół nie były w stanie wytrzymać, a o ile przetrwały, to jedynie w postaci zupełnie fasadowej. Warunki do odbudowy parlamentaryzmu powstały dopiero zatem wtedy, gdy udało się złamać model państwa absolutnego. Nowe parlamenty, choć generalnie będą nawiązywać do średniowiecznej tradycji, będą już jednak zupełnie innymi instytucjami ustrojowymi.

Ustrój Rzeszy Niemieckiej

Obszar kształtującego się królestwa, a później cesarstwa niemieckiego stanowił jeszcze od czasów karolińskich związek kilku państw plemiennych. W okresie formowania się królestwa i cesarstwa podstawowe znaczenie miało tu pięć księstw: Szwabia, Lotaryngia, Bawaria, Saksonia i Frankonia. To władcy tych państw odgrywali decydującą rolę w funkcjonowaniu związku w pierwszym okresie jego istnienia. Z czasem, wraz z rozwojem terytorialnym państwa, ale jednocześnie wraz z postępującym procesem wyodrębniania się nowych, samodzielnych jednostek państwowych – księstw świeckich czy kościelnych, wolnych miast, hrabstw etc. – liczba podmiotów tworzących ów związek wzrosła u schyłku XII w. do ponad 100. Rzutowało to istotnie na sposób funkcjonowania tego państwa. Królestwo Niemieckie, a w ślad za nim cesarstwo było zatem konfederacją państw, przy czym zakres samodzielności każdego z podmiotów był stosunkowo znaczny, a władza centralna nie odgrywała właściwie poważniejszej roli wewnętrznej.

Na czele państwa stał **cesarz-król**, który był wybierany w drodze elekcji, co było kontynuacją obyczaju charakterystycznego dla wspólnot plemiennych. Utrwalił się jednak zwyczaj dokonywania wyboru spośród kandydatów, wywodzących się z rodziny panującego (tzw. prawo krwi – *Gebblutsrecht*), a działo się to jeszcze za jego życia. Ten zwyczaj spowodował, że zasadniczo mieliśmy do czynienia z kilkoma dynastiami panującymi na tronie cesarsko-królewskim.

Początkowo prawa elekcyjne przysługiwały wspomnianym pięciu książętom, ale z czasem formalnie rozciągnięto je na wszystkich bezpośrednich wasali królewskich. W praktyce, wobec rozrastającej się liczby uprawnionych, decydujący wpływ na elekcję uzyskali najwyżsi urzędnicy dworscy oraz kilku najwyższych rangą duchownych. W związku z konfrontacją z papieżem, chcąc wykluczyć udział papieża w elekcji cesarzy, niemieccy władcy świeccy i duchowni w początkach XIII w. uznali, iż wybór dokonany przez uprawnionych elektorów jest wystarczający do udzielenia elektorowi pełni praw cesarskich. Papieskie namaszczenie miało odtąd polegać jedynie na nadaniu tytułu cesarskiego. Ustalono

również wtedy, a potwierdzono to w połowie XIV w. w **Złotej Bulii**, ograniczony krąg uprawnionych elektorów. Odtąd wyboru dokonywać miało siedmiu elektorów: czterech świeckich (król Czech, palatyn reński, książę saski i margrabia brandenburski) oraz trzech duchownych (arcybiskupi Moguncji, Kolonii i Trewiru). Z czasem liczba elektorów ulegała nieznacznym zmianom – w XVII w. wzrosła do ośmiu (doszedł władca Bawarii), a na przelocie XVII i XVIII w. do dziewięciu, wraz z przyjęciem władców hanowerskich. Pod koniec XVIII w. ustaliła się zaś na poziomie ośmiu, kiedy to wygasta rodzina bawarskich Wittelsbachów. Wraz z objęciem tronu cesarskiego przez Habsburgów utrwalił się zwyczaj, że następca tronu w Austrii przyjmował tytuł króla rzymskiego i jako taki wybierany był później na tron cesarski.

Elekcja rozstrzygała o obsadzie tronu królewskiego Niemiec, a tak koronowany musiał dla objęcia tronu cesarskiego udać się do Rzymu i tam dokonać odrębnej koronacji. Dla podkreślenia jednak swych uprawnień do tronu cesarskiego królowie niemieccy przyjmowali równoległe tytuł króla włoskiego. Byli również od początków XI w. dysponentami tytułu królów Burgundii. Powodowało to jednak, że częstokroć koronację królewską i cesarską dzielił znaczny okres, a dodatkowo niezrządkiem wypełniony on był koniecznością prowadzenia wojen, skomplikowanych rozgrywek dyplomatycznych, czy w końcu wymagał pozyskania sympatii wielu ośrodków na terenie Italii. Dopiero w 1338 r. elektorzy przyjęli ustalenie, w myśl którego dokonywana przez nich elekcja oznaczała jednoczesny wybór na tron królewski i cesarski.

Słowo „cesarstwo” do XII w. wiązało się nierozdzielnie z tradycją rzymską, stąd w tym czasie używano generalnie określenia „Cesarstwo Rzymskie”. Następnie utrwałać się zaczęło pojęcie „Cesarstwo Niemieckie”, którego używano w zasadzie wymiennie z pojęciem „Cesarstwo Rzymskie”. W 1474 r. po raz pierwszy w oficjalnych dokumentach użyto formuły „Święte cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego” (*Heiliges römisches Reich deutscher Nation*) i ta nazwa przetrwała aż do upadku w początkach XIX w. Natomiast w tym samym mniej więcej czasie zaprzestano odrębnie tytułować cesarzy królami niemieckimi. Faktyczne wyparcie Niemiec z terenu Włoch spowodowało, że tytuł „króla rzymskiego” stał się bezprzedmiotowy i była to najważniejsza przyczyna, dla której doszło do faktycznego zlania się tytułów cesarza niemieckiego i króla niemieckiego.

Kompetencje królewskie i cesarskie w wymiarze wewnętrznym były jednak bardzo ograniczone. Z tego punktu widzenia królestwo było *de facto* dosyć luźną konfederacją państw niemieckich i tylko przejściowo udawało się monarchom, na krótkie zresztą okresy, zdobyć silniejszą pozycję wobec poddanych książąt. Wywoływało to jednak zwykle bardzo szybką reakcję, czego efektem było ponowne osłabienie władzy cesarskiej.

Przed wszystkim cesarz-król był **realizatorem wspólnej polityki zagranicznej** Niemiec. To on w zasadzie określał jej podstawowe kierunki, a jako zwierzchnik lenny miał prawo wzywania swych wasali do pełnienia obowiązków wojskowych. W związku z tym pozostawał on także **najwyższym dowódcą wojskowym** sił zbrojnych Rzeszy. To on był najwyższym strażnikiem pokoju w państwie, co w warunkach niemieckich, gdzie ciągle żywe były stare antagonizmy, miało olbrzymie znaczenie. Król był **właścicielem dóbr**, które uznane zostały za dobra Rzeszy. Właśnie wyodrębnienie majątkowe dóbr państwowych, będąc jedną z konsekwencji procesu wywołanego emancypacją prawną Kościoła, stało się elementem kształtowania się koncepcji państwa jako wyodrębnionej z prywatnej własności monarchy osoby publicznoprawnej. Charakter władzy cesarzy niemieckich powodował, iż nie było szans na wytworzenie trwałej przewagi w relacjach wewnętrznych z uwagi na kształt systemu lennego, jaki uformował się w tym kraju. Istniała tam bowiem **zasada przymusu lennego** (*Leihewang*), w myśl której wszystkie największe lenna, które zostały opróżnione (a takie były co do zasady lenna zależne bezpośrednio od cesarza), nie mogły powiększać domen cesarskiej, ale musiały być nadawane nowym lennikom. W przeciwieństwie do innych państw (np. Francji) zasada ta uniemożliwiła faktycznie przewyciężenie głębokich podziałów wewnętrznych. Petryfikowało to występowanie bardzo silnych tendencji odśrodkowych, przeciwnych budowaniu wzmocnionego ośrodka centralnego.

Ważnym instrumentem utrzymywania elementarnego posłuszeństwa wobec cesarza była jego **funkcja najwyższego sędziego**, wynikająca z jego pozycji jako **Strażnika Pokoju** w cesarstwie. Wykonując tę funkcję, niejednokrotnie cesarze używali swego autorytetu do określania ram prawnych ogłoszonego pokoju, co stanowiło z kolei podstawę do ich występowania w charakterze jego gwaranta. Głównymi aktami były tu „Pokój cesarski” Henryka IV z 1103 r., „Constitutio de tenenda pace” Fryderyka I Barbarossy z 1152 r. i „Reichslandfrieden” Fryderyka II z 1235 r. Do początków XIII w.,

podobnie jak jeszcze w czasach frankońskich, kompetencje w tym zakresie wykonywane były przez panującego w zasadzie osobiście. Wobec faktu, że państwo nie posiadało stałej stolicy, a cesarz był ciągle w podróży bądź urzędował w stolicy księstwa, które stanowiło jego pierwotną domenę, także i sąd cesarski miał podobny charakter. Cesarz mógł wywoływać przed swój osąd właściwie każdą sprawę, mógł też orzekać w sprawach, co do których za niewłaściwe uznawały się inne sądy w państwie (szczególnie chodziło tu o spory pomiędzy poddanymi różnych ksiąząt).

W początkach XIII w. podjęte zostały próby ustanowienia stałego **sądu nadwornego**, ale sprzeciw władców terytorialnych oraz osłabienie cesarzy w tym okresie spowodowały fiasko tej inicjatywy. Nie służyło temu również rozwijanie immunitetów sądowniczych, a także kształtujące się w tym okresie sądownictwo stanowe. Ale z czasem rozwój stosunków prawnych, zwłaszcza międzypaństwowych wewnątrz Rzeszy, zmuszał, aby połączyć z jednej strony dezaktualizujące się coraz bardziej kompetencje cesarza, jako strażnika pokoju oraz najwyższego sędziego, w ideę nowej, najwyższej instytucji sądowniczej w państwie. W ten sposób doszło do powstania **Sądu Kameralnego Rzeszy** (*Kammergericht*). Rozwijał się on w oparciu na funkcjonującym jeszcze w szcątkowej postaci sądzie nadwornym i wykorzystał zwłaszcza wytworzone wokół tamtej instytucji grupy fachowych sędziów, którzy stali się trzonem tego zawodowego organu sądowniczego Rzeszy. Do kompetencji tego sądu należało w pierwszej instancji rozpatrywanie sporów pomiędzy władcami księstw niemieckich, spraw, w których stronami byli poddani różnych ksiąząt niemieckich, oraz spraw, których przedmiotem były skargi cywilne wobec władców terytorialnych. Sąd orzekał również jako instancja apelacyjna od orzeczeń sądów w poszczególnych państwach, ale warunkiem było tu, aby spór taki dotyczył spraw o dużej wartości majątkowej. Początkowo cały skład tego sądu pochodził z nominacji cesarskiej. Z czasem cesarz zachował prawo mianowania przewodniczącego sądu oraz przewodniczących czterech składów sądzących, zwanych senatami. Natomiast prawo powoływania asesorów wchodzących w skład poszczególnych senatów przeszło z cesarza na sam sąd. Powoływano zaś owych asesorów spośród kandydatów przedstawionych przez elektorów oraz wybranych w specjalnie ustanowionych dla tych celów okręgach. Asesorami przynajmniej w połowie musieli być specjaliści w zakresie prawa, ponadto również połowa z nich musiała przynależać do stanu szlacheckiego. Wreszcie

po zakończeniu wojny trzydziestoletniej ustalony został parytet reprezentacji w sądzie asesorów katolickich i protestanckich. Liczba asesorów w Sądzie Kameralnym w różnych okresach wahała się od około 20 do 55.

Wyrazem słabości pozycji cesarza był w istocie fakt braku rozbudowanych instytucji centralnych w państwie. Powstała **Kancelaria Rzeszy** podlegała nominalnie noszącemu tytuł **arcykanclerza** elektorowi – arcybiskupowi Moguncji. W praktyce jednak jej bieżące kierownictwo należało do wyznaczanego przez cesarza wicekanclerza, z czasem zaś prawo mianowania wicekanclerza przeszło na arcykanclerza. Kancelaria jednak nie była organem, który zachowywałby w dłuższej perspektywie ciągłość istnienia i działania, czemu przeszkadzał brak ośrodka stołecznego oraz zmienność dynastii piastujących tron cesarski.

Nie wytworzył się też praktycznie żaden aparat administracji terenowej, co w kontekście konfederacyjnego charakteru państwa nie budzi zdziwienia. Dopiero w początkach XVI w. wprowadzony został podział Rzeszy na sześć, a z czasem na dziesięć specjalnych **okręgów** (Austria, Bawaria, Frankonia, Szwabia, Burgundia, Górna Nadrenia, Nadrenia Elektorska, Dolna Nadrenia-Westfalia, Dolna Saksonia oraz Górna Saksonia) dla potrzeb funkcjonowania systemu sądowniczego oraz skarbowego. W okręgach tych zwoływane miały być sejmiki, których zadaniem było typowanie kandydatów na sędziów Sądu Kameralnego oraz ustalanie podatków związanych z funkcjonowaniem tego ciała.

O słabości władzy centralnej decydował brak poważniejszych odrębnych, przypisanych jedynie koronie, stałych wpływów skarbowych. Posiadane pierwotnie rozliczne regalia monarsze zostały w drodze przywilejów stopniowo rozdysponowane pomiędzy wasali królewskich. Także dochody z należących do domeny cesarskiej miast i wsi ulegały stopniowej alienacji. Jednocześnie władza centralna nie dysponowała uprawnieniami do nakładania na rzecz mieszkańców Rzeszy podatków bezpośrednich. Stąd i słabość w tej dziedzinie miała istotny wpływ na niemożność wzmocnienia władzy cesarskiej w wymiarze wewnętrznym.

U boku cesarza, wzorem czasów plemiennych, jako ciało doradcze funkcjonowała **Rada Nadworna** (*Hofrat*). W jej skład wchodził najbliższy współpracownicy monarchy, wywodzący się jeszcze z elit szczepowo-plemiennych. Niezależnie, w najważniejszych sprawach państwowych, cesarz zwykł rozstrzygać po wysłuchaniu możliwie najszerszej grupy swych wasali świeckich i duchownych. Zgromadzenia takie nazywane

były **Zjazdami Nadwornymi** (*Hoftag*). W XIII w. zwoływane przez cesarza Zjazdy Nadworne przekształciły się w stały organ reprezentacyjny w postaci **Sejmu Rzeszy** (*Reichstag*). Jednak w przeciwieństwie do podobnych, kształtujących się ówczesnie w Europie organów reprezentacyjnych, Sejm Rzeszy nie był klasyczną reprezentacją stanów Rzeszy. W pierwszym rządzie był on reprezentacją jednostek terytorialnych – państw wchodzących w skład Rzeszy, a więc odpowiadał w swej konstrukcji konfederacyjnemu charakterowi cesarstwa. Sejm składał się z trzech kolegiów – **kurii**: 1) elektorów, 2) książąt i panów Rzeszy, oraz 3) miast. Ostatnie z kolegiów ukształtowało się jednak dopiero w drugiej połowie XV w.

Początkowo sposób funkcjonowania Sejmu i zakres jego uprawnień nie były uregulowane, a w połączeniu z brakiem stałego miejsca obradowania powodowało to, że był on w istocie swego rodzaju narzędnikiem w rękach cesarza, służącym jedynie do opiniowania jego decyzji. Wraz z ograniczaniem roli cesarza i wzrostem znaczenia zwłaszcza elektorów Rzeszy, ukształtowane też zostały zasady funkcjonowania Sejmu. I tak każda z kurii, mając zmienną liczbę członków, obradowała oddzielnie i podejmowała decyzje w przedłożonych sprawach odrębnie. Zgodna decyzja trzech kurii, potwierdzona przez cesarza, dawała takiemu ustaleniu sankcję **ustawy Rzeszy** obowiązującej w całym państwie. Sejm był ciałem pozostającym w ciągłej gotowości do obrad, udział w pracach kurii brali bowiem bądź bezpośrednio suwerenowie w poszczególnych jednostkach terytorialnych, bądź – jak w przypadku miast – ich przedstawiciele desygnowani przez ich odpowiednie ciała rządzące. Nie było jednak konieczności przeprowadzania skomplikowanych procedur wyborczych, co pozwalało na względnie proste zwoływanie posiedzeń. Sejm mógł zatem rozpocząć obrady także z własnej inicjatywy i dopiero z czasem, kiedy utwierdziła się pozycja cesarzy habsburskich, to oni uzyskali wyłączne uprawnienia do zwoływania jego posiedzeń. W tym jednak czasie nie odgrywał on już istotniejszej roli.

Sejm miał prawo podejmować decyzje o wojnie i pokoju, o zawarciu umów międzynarodowych czy o utworzeniu nowych jednostek terytorialnych. Nie był to zatem szeroki zakres uprawnień, a brakowało tu też w istocie uprawnień do decydowania w sprawach podatkowych, co we wszystkich innych krajach było niemal podstawowym uprawnieniem reprezentacji stanowych.

Pamiętać należy, że państwa wchodzące w skład Rzeszy zachowywały daleko idącą swobodę w kształtowaniu wewnętrznych urządzeń ustrojowych. Władcy tych państw w praktyce nie musieli respektować żadnych wpływów zewnętrznych, zwłaszcza ze strony cesarza. Spowodowało to olbrzymie zróżnicowanie form ustrojowych na terenie państw niemieckich, gdzie zresztą obok klasycznych księstw świeckich występowały też państwa kościelne, podporządkowane władzy wybranych hierarchów kościelnych, a także różnego rodzaju ustroje miejskie, zależne od władz świeckich, duchownych bądź mające status miast wolnych. To bogactwo doprowadziło jednak u progu wojny trzydziestoletniej (także w następstwie kolejnych podziałów wywołanych na tle religijnym w konsekwencji reformacji) do bardzo głębokiego rozbicia Niemiec na ponad sto zróżnicowanych organizmów państwowych.

Na tle innych państw europejskich Rzesza Niemiecka była państwem wyjątkowym. Tylko w pierwszych niespełna trzech stuleciach swego istnienia zdołała odegrać wiodącą rolę polityczną na kontynencie. Osłabiona jednak w efekcie długotrwałej konfrontacji z papieżem została stopniowo zepchnięta na pozycję organizmu o bardzo ograniczonym wpływie na politykę europejską. Jednocześnie brak silnej władzy centralnej w wytworzeniu instrumentów ujednociających różnorodność wewnętrzną Rzeszy i silne tendencje decentralizacyjne nie pozwoliły na takie zmiany, które przekształciłyby luźną w istocie konfederację wielu państw niemieckich w bardziej zmodyfikowany organizm państwowy.

Ustrój monarchii francuskiej

Państwo francuskie powstało na gruzach zachodniej części monarchii frankońskiej. Jednak rządy ostatnich potomków Karola Wielkiego doprowadziły do daleko idącej dekompozycji państwa i rozbicia go na szereg autonomicznych prowincji, zarządzanych przez uniezależnionych dotychczasowych urzędników królewskich (hrabiów, margrabiów, wicehrabiów). Po śmierci ostatniego z Karolingów bezpośredni wasale królewscy zdecydowali się jednak wysunąć na tron Hugona Capeta – hrabiego Paryża i Orleanu. Powodowało nimi nie tyle przeświadczenie o potrzebie tej instytucji dla państwa, które *de facto* w tym czasie było pewną fikcją, ile uznanie konieczności zachowania jej jako niezbędnej z punktu widzenia funkcjonowania struktury lennej w kraju.

Nowa rodzina panująca, Kapetyngowie, świadoma była słabości nie tylko własnej pozycji w państwie, ale – zwłaszcza – instytucji centralnej władzy królewskiej. Podjęli oni wszakże wysiłek odbudowania jednolitej monarchii z silną pozycją ośrodka centralnego. Punktem odniesienia, skądinąd naturalnym, był kształt ustrojowy monarchii Karola Wielkiego, a swoistym impulsem były również sukcesy cesarzy niemieckich, którzy w tym czasie zdołali doprowadzić do odbudowania powagi władzy centralnej we wschodniej części jednego niegdyś państwa. Proces ten miał trwać dość długo, ale doprowadził do ukształtowania czołowego mocarstwa europejskiego.

Podjmując ten wysiłek, Kapetyngowie mieli jednak utrudnione zadanie. Ich wybór na tron królewski doprowadził do faktycznego zerwania więzi z południem kraju, które na blisko dwa stulecia odseparowało się od spraw księstw północnych. Natomiast na obszarze księstw północnych występowała dodatkowa trudność. W ukształtowanym we Francji systemie lennym obowiązywała zasada: „wasal mojego wasala nie jest moim wasalem”. Oznaczało to istotne zawężenie możliwości oddziaływania króla w hierarchii lennej jedynie do grupy nielicznych, a bardzo już silnych, bezpośrednich jego wasali. Grupa ta była nie tylko świadoma swoich wspólnych interesów, ale miała też szereg ugruntowanych przywilejów i zdolna była solidarnie ich bronić.

Ważnym wszakże instrumentem odbudowy siły i pozycji władzy centralnej było wykorzystanie faktu, iż we Francji – w przeciwieństwie do Niemiec – nie obowiązywała zasada przymusu lennego. Dzięki temu Kapetyngowie po pewnym czasie doprowadzili do znaczącej rozbudowy swego stanu posiadania i zdobyli pozycję niekwestionowanych władców państwa. Do końca XII w. zdolali więc podporządkować sobie bezpośrednio znaczącą część terytorium królestwa i – wykorzystując tak silne zaplecze – utrwalili swą dominującą w nim pozycję.

Tron francuski formalnie aż do początku XIII w. obsadzany był w drodze elekcji. Już jednak Hugo Capet, wzorem swych frankońskich poprzedników, wprowadził praktykę desygnowania następcy jeszcze za swego życia. Spowodowało to, że rzeczywisty wpływ elektorów na wybór króla został sprowadzony tylko do potwierdzenia decyzji urzędującego monarchy. Na początku XIII w. Filip II August zaniechał desygnacji za swego życia następcy, przyjmując, że ugruntowany został obyczaj obejmowania tronu przez pierworodnego syna króla. Ponieważ wraz z jego śmiercią – wobec świadomego niedesygnowania przezeń za życia następcy – tę decyzję Filipa II faktycznie potwierdzono, odtąd właśnie ta zasada stała się obowiązująca.

Król występował w państwie w podwójnej niejako roli. Po pierwsze jako *Rex Francorum* – Król Franków był on najwyższym władcą w królestwie oraz najwyższym zwierzchnikiem lennym wszystkich panów – seniorów francuskich. Po drugie, jako *Dux Francorum* – Książę Franków był seniorem (hrabią) Paryża i Orleanu (Ile-de-France), czyli jednym z wielu panów – seniorów lennych królestwa, dzierżącym systematycznie powiększaną domenę królewską.

Jako książę wykonywał swoją władzę w ramach Ile-de-France tak jak inni panowie lenni w pozostałych księstwach francuskich. Podstawą jego uprawnień w stosunku do poddanych były w tym wypadku zawarte przezeń (lub jego poprzedników) określone kontrakty lenne czy udzielone poszczególnym osobom bądź grupom społecznym konkretne przywileje.

Jako król był zwierzchnikiem wszystkich seniorów i z rosnącą bezwzględnością realizował wobec nich swe uprawnienia. Istotnym narzędziem, przez które mógł on narzucać swą wolę, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych, była jego funkcja jako najwyższego strażnika pokoju. To on, określając zasady i warunki, na jakich ogłaszał w danych sytuacjach ów pokój, mógł wzmacniać swą pozycję, a jednocześnie wymierzać sprawiedliwość wszystkim naruszającym jego dyspozycje. W ten także

sposób królowie dążyli do ograniczenia kompetencji sądowniczych swych wasali oraz Kościoła. Widoczna jest stała tendencja do rozszerzania zakresu spraw zastrzeżonych dla sądów królewskich. Niezależnie od tego król pozostawał cały czas strażnikiem suwerenności królestwa, zwłaszcza zaś tym, który chronił je od podporządkowania cesarstwu i papieżstwu.

Owa podwójna pozycja monarchy komplikowała organizację aparatu władzy. Faktycznie, wraz z odzyskiwaniem dominującej pozycji w państwie, dotychczasowy dwór książęcy przejmował funkcje centralnego aparatu władzy w królestwie. Przebywający wokół króla dygnitarze i jego najbliżsi współpracownicy tworzyli **Kurię Królewską** (*Curia Regis*), która stała się też swego rodzaju substytutem występującej poprzednio instytucji wiecu (potem pól marcowych i majowych). Kapetyngowie, dążąc do uczynienia z Kurii instrumentu wzmacniającego ich władzę, eliminowali z Kurii tych dygnitarzy (czy seniorów), którzy kontestowali ich pozycję czy decyzje, pozostawiali zaś tych, którzy ich politykę akceptowali. Wraz z odbudowywaniem swej pozycji i zakresu bezpośredniego oddziaływania, z Kurii wyłoniły się trzy nowe instytucje – jako organ ściśle współpracujący z monarchą w wykonywaniu jego kompetencji politycznych i administracyjnych powstała **Rada Królewska** (*Conseil du Roi, curia in consiliis*), jako organ wykonujący kompetencje sądownicze wyłonił się **Parlament** (*curia in parlamento*), wreszcie jako ciało odpowiadające za sprawy skarbowe – **Izba Obrachunkowa** (*camera comptorum*).

Pierwotnie na czele całego aparatu królewskiego, w tym kurii królewskiej, stał **Wielki Seneszał** (*Grand Senechal*). Jednak nadmierne wzmocnienie pozycji piastujących ten urząd doprowadziło do likwidacji tej instytucji. Seneszał był przede wszystkim dowódcą sił zbrojnych podległych królowi, był także zwierzchnikiem urzędników królewskich w terenie, wreszcie w imieniu króla przewodził sądowi królewskiemu. Po likwidacji tego urzędu kompetencje wojskowe przejęte zostały przez **Konetabla** (*Connetable*), cywilne przeszły zaś na **Kanclerza**. Z kolei nadmierna rola kanclerzy, zwłaszcza wobec faktu, iż urząd ten powierzano wysokim rangą duchownym, doprowadziła w okresie walki o ograniczenie roli Kościoła do przejściowej likwidacji tego urzędu. Kompetencje kanclerza przeszły wtedy na **Strażnika Pieczęci**, ale po pewnym czasie odnowiono urząd kanclerza, powierzając go jedynie niższymi rangą duchownym, a później także osobom świeckim.

Nie powstał – ze względu na skomplikowane relacje króla z seniorami – jednolity zarząd terytorialny dla całej Francji. W praktyce efektywnie

mógł on funkcjonować na terenie domeny królewskiej. Dodać wszakże należy, że na terenach podległych seniorom generalnie z czasem wzorowano się w tym zakresie na rozwiązaniach wprowadzanych przez króla. Początkowo funkcje hrabiów z monarchii karolińskiej pełnili wicehrabiowie i kasztelanowie. Jednak i w tym wypadku problem polegał na tym, iż z czasem urząd ten przestawał być efektywny z punktu widzenia potrzeb królewskich. System wynagradzania za sprawowanie tego urzędu przez nadania ziemskie i w ślad za tym dziedziczenie tego urzędu prowadziły do swego rodzaju jego feudalizacji. Stąd też obok starych urzędów ustanowiony został nowy urząd – **prewotów** (we Francji południowej – **bajul**). Prewoci mieli szeroki zakres kompetencji – wojskowe, administracyjne (w tym skarbowe) i sądownicze. Obszary podporządkowane królowi podzielone zostały na okręgi prewotalne i w tych władzę powierzano prewotom. Jednocześnie, wzorem karolińskim, powstała instytucja **balliwów** (*missi curiae*), którzy początkowo byli wysłannikami kurii, nadzorującymi funkcjonowanie władz lokalnych. Pod koniec XII w. Filip II August uczynił z nich urząd stały, powierzając jednocześnie każdemu z nich nadzór nad kilkoma prewotami. W ten sposób powstał niejako drugi szczebel podziału państwa na okręgi – balliwie. Właśnie ta instytucja była jednym z najważniejszych instrumentów wykorzystywanych przez królów francuskich dla wzmocnienia swej pozycji w państwie.

Król pozostawał formalnie najwyższym sędzią, ale na terenach lenn władzę w tym zakresie wykonywali przede wszystkim immunizowani wasale. Królowi przysługiwało jednak prawo do wywoływania pewnej kategorii spraw – najcięższych przestępstw, zwanych **przypadkami królewskimi**, przed swój sąd. Ponieważ stopniowo wykształcił się też zwyczaj apelowania do sądu królewskiego od orzeczeń wydawanych przez sądy senioralne, przeto i w ten sposób została zachowana (czy ściślej przywrócona) wiodąca rola króla w wymierzaniu sprawiedliwości. W obrębie samej domeny królewskiej ukształtował się *de facto* system wieloinstancyjny. Na szczeblu najniższym orzekał **sąd prewotalny**, na szczeblu wyższym był to **sąd balliwalny**, najwyższą zaś instancją stał się wspomniany **Parlament**. Ten ostatni początkowo nie był organem stałym i każdorazowo, dla zawisłych przed nim spraw, jego skład był określany przez króla. Z czasem jednak jego skład się stabilizował (był on mieszany, to znaczy byli tam duchowni i świeccy), a miejscem jego pracy stał się Paryż. Wraz z tym zaczął on orzekać w stałych terminach, a jego skład zaczęto opierać

w coraz większym stopniu na profesjonalnych sędziach. To spowodowało, że wkrótce stał się on ciałem o bardzo wysokim prestiżu, a jego sędziowie ludźmi obdarzonymi wielkim poważaniem.

We Francji, inaczej niż w sąsiednich Niemczech czy w Anglii, spór władzy świeckiej z Kościołem nie miał dramatycznego przebiegu. Przeciwnie, stosunkowo szybko monarchowie francuscy zgodzili się na większość postulatów gregoriańskich, w tym na wybór biskupów z decydującym udziałem papieża. Kościół *de facto* był sojusznikiem korony w realizacji programu odbudowy jedności państwa i dopóki ten cel nie został osiągnięty, nie było poważniejszych konfliktów. Dopiero początek XIV w. przyniesie poważne problemy związane z tzw. niewolą awiniońską papieżstwa (czyli próbą narzucenia przez królów francuskich swej dominacji papieżom) oraz kasatą zakonu templariuszy. Mimo tego Kościół francuski pozostanie jeszcze przez długi czas jednym z podstawowych filarów potęgi korony francuskiej.

U progu wojny stuletniej, w początkach XIV w. monarchia francuska była już *de facto* państwem o charakterze publicznoprawnym. Stało się tak mimo tego, że ciągle wiele terytoriów tworzących monarchię pozostawało poza bezpośrednim zarządem monarchy. Okupiona wielkimi stratami długotrwała konfrontacja z Anglią rozpoczęła okres budowania potęgi królestwa, a jedną z podstaw tej potęgi był ustroj wewnętrzny, zapewniający siłę władzy królewskiej. Zanim jednak do tego doszło, powstał model ustrojowy, w którym król musiał podjąć współpracę z ukształtowaną reprezentacją stanów francuskich.

Istotną modyfikacją było odejście od dotychczasowej zasady określającej ograniczenie kręgu poddanych króla tylko do jego bezpośrednich wasali na rzecz zasady poddaństwa całego narodu. Jednak rozumiano ją w tym przypadku nie w kategoriach właściwych dla stosunków lennych, a więc relacji senior-wasał, ale w kategoriach wywodzącej się z tradycji rzymskiej koncepcji publicznoprawnego podporządkowania władzy królewskiej. Był to element sprzyjający stopniowemu wzmocnieniu pozycji władców francuskich, przełamywał bowiem dotychczasową silną pozycję panów senioralnych.

Na początku XIV w. doszło także do prawnego uregulowania zasad następstwa tronu. Efektem tego było zapewnienie stabilizacji najważniejszej instytucji ustrojowej Francji. Nastąpiło to po wygaśnięciu głównej linii Kapetyngów wraz ze śmiercią Karola IV w 1328 r. Tron objęli wtedy spokrewnieni z Kapetyngami Walezjusze. Ale pretensje do korony zgłaszał

również skoligacony z Kapetyngami król angielski Edward III. Uznano wówczas, na podstawie prawa Franków salickich, że z możliwości ubiegania się o tron francuski wyłączone zostały kobiety i ich potomkowie, co wynikało z prawnych ograniczeń kobiet w dziedziczeniu ziemi. W praktyce czyniło to bezskutecznymi roszczenia Edwarda III, ale doprowadziło do długotrwałego konfliktu pomiędzy Anglią i Francją. Zaznaczyć też trzeba, że ustalona została kolejność obejmowania tronu, preferująca pierwszeństwo pierworodnego syna króla. Próby złamania tej, wtedy krótko obowiązującej, zasady w początkach XV w. z pokrzywdzeniem ówczesnego prawowitego pretendenta do korony doprowadziły do wybuchu ogólnonarodowego powstania, na czele którego stała Joanna d'Arc. W efekcie tego zrywu tron objął Karol VII, a powyższa interpretacja została potwierdzona.

Ważnym instrumentem wzmacniania władzy królewskiej we Francji było wykorzystywanie przez panujących ich uprawnień sądowniczych. Przez rozszerzoną interpretację pojęcia wspomnianych już tzw. przypadków królewskich przejmowali oni coraz szersze kompetencje sądownicze, ograniczając w ten sposób dotychczasowe uprawnienia seniorów. W połączeniu z coraz silniejszą pozycją parlamentu jako organu apelacyjnego od orzeczeń innych sądów tworzyło to przesłanki do ponownego odzyskania przez panującego dominującej pozycji we francuskim systemie wymiaru sprawiedliwości. Nie mniej ważnym instrumentem wzmacniania pozycji monarchy stały się rozbudowywane kompetencje prawodawcze. Król, wydając przede wszystkim **ordonanse**, których zakres był coraz szerszy, istotnie wpływał na kształtowanie wszystkich właściwie dziedzin życia. Jego uprawnienia w tej sferze podlegały tylko stosunkowo skromnej limitacji ze strony Parlamentu Paryskiego.

Systematycznej rozbudowie ulegał też królewski aparat władzy. **Rada Królewska**, składająca się ciągle z dosyć swobodnie kształtowanej przez monarchę grupy współpracowników, była ciałem wspierającym go w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i wojskowej oraz w najważniejszych sprawach dotyczących zarządu krajem. W ramach Rady coraz poważniejszą pozycję zdobywali sobie jej stali członkowie – **radcy królewscy**, opłacani przez króla, którzy poświęcali się już tylko służbie na rzecz Korony. Wobec sporów Rady z parlamentem wokół wykonywania pewnych funkcji sądowniczych przez nią właśnie, u schyłku XV w. wyodrębniono z niej **Wielką Radę** (*Grand Conseil*), która stale urzędując w Paryżu i mając skład oparty wyłącznie na radcach królewskich, przejęła część kompetencji sądowniczych.

Izba Obrachunkowa również rozwijała zakres swych zainteresowań, a jej skład ulegał stopniowej profesjonalizacji. Zajmowała się zarządaniem skarbowym państwa, administrowaniem dobrami królewskimi oraz wykonywaniem funkcji sądowniczych w zakresie spraw skarbowych.

Wreszcie ukształtowane zostały zasady funkcjonowania **Parlamentu**. W połowie XIV w. ustalony został stały skład **radców Parlamentu** mianowanych dożywotnio przez króla. Miało ich być łącznie 72, z czego 38 świeckich i 44 duchownych. Przejściowo Parlament uzyskał prawo samodzielnej kooptacji swych członków na wakujące miejsca, po czym w drodze kompromisu ustalono, iż król mianować będzie jego członków spośród trzech przedstawianych przezeń kandydatów. Ostatecznie struktura wewnętrzna i sposób funkcjonowania Parlamentu zostały określone w początkach XIV w. przez Filipa V. W jego ramach znajdowały się trzy, a następnie cztery Izby: 1) **Wielka (Rozpraw)** – *Grand Chambre* – rozpatrywała sprawy karne i cywilne, 2) **Wieżyczki** – *Chambre de Tournelle* – rozpatrywała najcięższe sprawy karne, 3) **Dochodzeń** – *Chambre des enquetes*, oraz 4) **Skarg** – *Chambre des requetes* – swego rodzaju trybunał kompetencyjny.

Bardzo ważnym uprawnieniem parlamentu, wykraczającym poza sprawy sądownictwa, było rejestrowanie przezeń ordonansów, czyli królewskich aktów stanowiących prawo. Uprawnienie to dawało możliwość kontrolowania przez parlament prawnej poprawności aktów królewskich, a odmowa rejestracji ordonansu (remonstracja) czyniła ten akt nieskutecznym. Możliwe było ponowienie przez króla żądania rejestracji ordonansu, a odmowa nie mogła być powtórzona, o ile król osobiście przybywał na posiedzenie parlamentu. Niezależnie od tego parlament uzyskał też prawo do wydawania własnych aktów prawnych – rozporządzeń (*arrêts de reglement*), których główną funkcją miało być uzupełnianie istniejącego prawa, ale często stawały się one również aktami wydawanymi niezależnie od takich potrzeb.

W początkach XIV w. doraźne potrzeby polityczne zmusiły Filipa IV Pięknego do zwołania posiedzenia Wielkiej Rady, rozszerzonej także o przedstawicieli najważniejszych miast francuskich. Zgromadzenie to przyjęło nazwę **Stany Generalne** (*Etats Generaux*) i zwłaszcza na przełomie XIV i XV stulecia odegrało w praktyce ustrojowej Francji wielką rolę. Podstawowym zadaniem Stanów Generalnych było uchwalanie na wniosek króla podatków. Spory wokół tych zagadnień stawały się zwykle okazją do uzyskiwania od króla dodatkowych przywilejów. Jednak były one

ciałem, którego istnienie zależało w decydującym stopniu od woli królewskiej. To on zwoływał ich posiedzenia, określał czas, miejsce i przedmiot obrad. Do końca XV w. na obrady powoływani byli przez króla imiennie przedstawiciele szlachty – stanu pierwszego, spośród jego bezpośrednich wasali. Dopiero z końcem XV w. wprowadzono system elekcji deputowanych w specjalnych okręgach (i wyposażania ich w wiążące ich instrukcje co do zajmowania określonego stanowiska), ale był to już okres osłabiania pozycji Stanów. Podobnie to król decydował o powoływaniu przedstawicieli stanu drugiego, a więc duchowieństwa. Miasta, czyli stan trzeci, w zależności od swego statusu bądź wybierały swych przedstawicieli, bądź byli oni mianowani przez urzędników królewskich.

Stany Generalne nie miały inicjatywy ustawodawczej. Obradowały jedynie nad projektami przedłożonymi przez monarchę, ale też ich możliwości zmiany propozycji królewskich były stosunkowo skromne. Każdy stan obradował odrębnie pod przewodnictwem wybranego prezydenta i ustalał swoje stanowisko. Dopiero zgodne stanowisko wszystkich trzech kurii, wyrażone podczas finalnego wspólnego posiedzenia – w myśl zasady „jedna kuria, jeden głos” – dawały akceptację projektu królewskiego. Warto dodać, że na obszarach utrzymujących status *lenn* koronnych funkcjonowały analogiczne do tego ciała Stany prowincjonalne, pełniące podobne funkcje i działające w oparciu na podobnych zasadach. Stany Generalne w połowie XV w. uchwaliły stałe podatki (*taille royale*) na utrzymanie armii. Uniezależniło to w praktyce monarchów od konieczności zwoływania Stanów Generalnych, jako że dotąd właśnie potrzeby wojenne były najczęściej głównym powodem odbywania ich sesji. W praktyce w końcu XV w. monarchowie przestali zwoływać ich posiedzenia i stan ten miał przetrwać aż do końca XVIII w.

Do schyłku XVI w. nie zmienił się w sposób znaczący system zarządu terytorialnego, choć i prewoci, i baliwowie utracili pewne uprawnienia na rzecz nowych urzędów. Dotyczyło to zwłaszcza spraw skarbowych, gdzie wraz z rozwojem Izby Obrachunkowej rozwijał się również odrębny system terenowej administracji skarbowej, oraz spraw wojskowych, co wiązało się z powołaniem urzędów gubernatorów. Natomiast w systemie sądownictwa na szczeblu sądów baliwialnych widać proces stopniowego ich profesjonalizowania, co wyrażało się w przejmowaniu orzecznictwa przez fachowych współpracowników baliwów.

Anglia

Królestwa i księstwa na terenie Brytanii przyjęły w drodze długotrwałej ewolucji formę heptarchii – siedmiu królestw, które w IX w. podporządkowane zostały władzy jednego ośrodka kierowanego przez króla Alfreda Wielkiego. Państwo pozostawało jednak swego rodzaju federacją posiadających znaczny zakres niezależności państw, wyrastających na bazie podziałów plemiennych. Królestwa wchodzące w skład federacji były państwami, w których pozycja panującego monarchy była stosunkowo silna, ale jednocześnie trwały demokratyczne instytucje wywodzące się z okresu plemiennego. Różne elity z tego właśnie okresu odgrywały nierzadko bardzo ważną, nawet decydującą rolę w funkcjonowaniu tych organizmów, a właśnie tradycja silnego współdecydowania o losach swego państwa będzie w przyszłości jednym ze punktów odniesienia w walce o ograniczenie samowoli królewskiej już pod zdobyciu Anglii przez Normanów.

Najazd osiadłych we francuskiej Normandii Normanów pod wodzą Wilhelma Zdobywcy w 1066 r. otworzył zupełnie nowy okres w dziejach ustrojowych Anglii. Przebiegająca dotąd w sposób naturalny ewolucja ustrojowa została przerwana. Najeźdźcy, pozostając zdecydowaną mniejszością na wyspie, poddając się równocześnie procesowi asymilacji kulturowej, musieli stworzyć taki system władzy, który pozwoliłby im utrzymać dominację oraz efektywnie rządzić. Powstały zatem rozwiązania, które różniły się zasadniczo od modeli ustrojowych charakterystycznych dla państw tworzących się na obszarze byłego cesarstwa karolińskiego.

Przed wszystkim zwycięscy królowie narzucili zasadę powszechnego poddaństwa ludu angielskiego. Angielski system lenny miał konstrukcję, która czyniła wszystkich posiadaczy ziemi bezpośrednimi wasalami króla. W ten sposób nie dopuszczono tu – bo była to, jak się zdaje, świadoma konstrukcja Normanów, mających przecież bardzo negatywne doświadczenia z obserwacji wielostopniowego systemu lennego we Francji – by w skomplikowanych układach zależności osobistych rozmyta została podstawowa zasada powszechnego zwierzchnictwa władzy królewskiej. Jeszcze w sposób nie do końca precyzyjny, ale właśnie powyższe rozwiązania

stały się punktem wyjścia do budowania państwa, w którym *de facto* nie przyjęto formy monarchii patrymonialnej. Uznanie, że cała ziemia jest własnością króla, oznaczało bowiem w tym przypadku bardziej przekonanie o jej przypisaniu koronie angielskiej, a nie osobie władcy.

W początkowym okresie zdobywcy Anglii nie ustalili zasad następstwa tronu. Spory o koronę pomiędzy następcami Wilhelma stały się okazją do uzyskania pierwszych ustępstw od nowych władców. W 1100 r. w zamian za poparcie swych starań o tron Henryk I nadał pierwszą kartę swobód, w której znajdowały się samoograniczenia monarchy w dziedzinie fiskalnej oraz w zakresie respektowania (jeszcze w dość jednak ograniczonym stopniu) podstawowych praw podmiotowych poddanych. Ponownie sytuacja taka zaszła w 1135 r., kiedy kolejny kandydat do tronu Stefan musiał potwierdzić prawa nadane przez swych poprzedników. Dopiero w drugiej połowie XII w. Henryk II stworzył podstawy do traktowania tronu jako dziedzicznego, dzięki czemu jego syn Ryszard I objął panowanie już bez elekcji. Ta zasada ostatecznie zwyciężyła. Od 1301 r. ustalił się obyczaj powierzania następcy tronu tytułu księcia Walii, co oznaczało niejako desygnowanie w przyszłości na tron królewski. W systemie angielskim nie wykluczano możliwości obejmowania tronu przez córki panującego (był to tzw. system kognatyczny).

Konieczność utrzymania w zależności ludności rodzimej zmuszała najeźdźców do przyjęcia rozwiązań, w których **monarcha dysponował bardzo silną władzą**. Przede wszystkim, jak wskazywano, był zwierzchnikiem lennym wszystkich mieszkańców, co zmuszało ich do świadczeń bezpośrednio na rzecz państwa. Chodziło tu tak o zobowiązania natury finansowej – daniny i podatki, jak i obowiązek służby wojskowej na wezwanie władcy. Król, jako najwyższy strażnik pokoju wewnętrznego, był też najwyższym sędzią, stanowił niezbędne prawa, miał pełną swobodę w prowadzeniu polityki zagranicznej, polityki wojskowej, a także w powoływaniu urzędników, co dawało mu gwarancję realizowania przez nich jego dyspozycji. Król dysponował bardzo ważnym instrumentem realizacji swych uprawnień. Był to tzw. **writ** (*breve*), czyli pisemne polecenie wykonania swego polecenia, zlekceważenie którego oznaczało przestępstwo obrazy majestatu władcy.

Kuria królewska, zwana też radą królewską, funkcjonowała w Anglii w dwóch postaciach. Jako tzw. **Wielka Rada** obejmowała urzędników królewskich oraz grono najważniejszych lenników korony, głównie

wywodzących się spośród elit normañskich. Ciało to zbierało się trzy razy do roku i stanowiło swego rodzaju organ doradczy panującego. **Rada Ściślejsza** ograniczona była do najważniejszych dygnitarzy królewskich oraz wybranych przedstawicieli elit arystokratycznych i w sposób stały współpracowała z monarchą w wykonywaniu zadań państwowych, choć co do zasady również miała tylko kompetencje opiniodawcze. Jednak fakt stałej obecności na dworze królewskim jej członków czynił z niej ważny element ustrojowy.

Najważniejszym urzędnikiem w nowej administracji angielskiej stał się **Wielki Justycjariusz** (*capitalis iusticiarius*). Był on głównym współpracownikiem króla i *de facto* jego zastępcą, o ile nie przebywał on w kraju lub jeśli dokonywał objazdu kraju. Nadmierny wzrost pozycji justycjariuszy spowodował, że w początkach XIII w. instytucję tę zlikwidowano. Jego funkcje przejął **Kanclerz**, który początkowo był sekretarzem królewskim, a następnie zwierzchnikiem jego kancelarii. Od XIII w. właśnie kanclerz stanie się najważniejszym współpracownikiem monarchy w aparacie administracyjnym. Powołany też został urząd **Skarbnika**, który stał na czele kolegijskiego kierownictwa skarbu królewskiego, zwanego **Exchequer**. Odpowiadał on za całość spraw związanych z funkcjonowaniem skarbu koronnego, pełnił też funkcje sądu w sprawach skarbowych.

Kraj podzielony był, podobnie jak w okresie anglosaskim, na hrabstwa (*shire*), w których formalnie władza należała do hrabiów. Faktyczną jednak władzę przejęli **szeryfowie**, których mianował król. Normanowie wykluczyli dziedziczenie tego urzędu i dzięki temu pozostał on jednym z podstawowych instrumentów wykonywania przez nich władzy. Jednocześnie prowadzili politykę powierzenia tego urzędu nie lokalnym arystokracjom, ale zależnym od siebie uboższym rycerzom. Szeryfom przysługiwały uprawnienia skarbowe, sądowe, wojskowe i administracyjno-policyjne, a podstawą ich utrzymania były nadwyżki z uzyskanych na rzecz monarchy podatków czy danin. Ich pomocnikami byli baliwowie. Hrabstwa dzieliły się na setnie, te zaś na gminy.

Władza sądowa króla została po okresie upadku również uporządkowana przez najeźdźców normañskich. Wzmocniono pozycję samego monarchy i sprawność **sądu królewskiego**. Ważnym elementem był tu **sąd kanclerski**, który – oprócz wyrokowania w określonych sprawach – udzielał także pouczeń prawnych w związku z przedstawianymi mu zapytaniami prawnymi. Wydawane przez kanclerzy orzeczenia, w których

kierowali się oni zasadą słuszności (*equity*), zaczęły tworzyć system tzw. prawa słuszności (*equity law*). W terenie szeryfowie przewodniczyli sesjom sądowym w hrabstwach, dodatkowo zaś rozstrzygali sprawy sporne w setniach, w tym celu przebywając w każdej przynajmniej dwa razy w roku. W XII w. poważniejsze sprawy przejął ustanowiony urząd **sędziego objazdowego**, a w sprawach o najcięższe przestępstwa przeciw królowi lub Koronie orzekali również nowi sędziowie – **koronerzy**.

Silna władza królewska napotykała na opór, zwłaszcza ze strony Kościoła. Zmiany wywołane przez ruch kluniacki omijały przez długi czas Anglię, a kiedy tam dotarły idee usamodzielnienia Kościoła, spotkało się to z gwałtowną reakcją króla Henryka II. W 1164 r. król narzucił tzw. konstytucje klarendońskie, godzące silnie nawet w dotychczasowe uprawnienia Kościoła. Wywołało to wielki konflikt, którego ofiarą padł m.in. prymas Anglii, abp Canterbury Tomasz Becket. Zamordowanie go ściągnęło opór szerokich rzesz ludności, w efekcie czego Kościół odzyskał utracone prawa. Nie zakończyło to jednak konfliktu, który w nową fazę wkroczył w początkach XIII w.

W 1215 r. król Jan bez Ziemi, pod naporem swych poddanych, zmuszony był wydać **Wielką Kartę Swobód** (*Magna Charta Libertatum*), w której zobowiązywał się do ograniczenia dotychczasowej samowoli w dziedzinie podatkowej oraz wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Podatek tarczowy, będący substytutem obowiązku służby wojskowej, miał być odtąd ściągany jedynie za zgodą Wielkiej Rady, której skład miał być istotnie rozszerzony (art. 12 i 14). Sprawy podlegające sądom królewskim nie mogły być odtąd przekazywane innym urzędnikom (art. 24), każdy poddany miał zaś prawo bycia sądzonym przez równych sobie (art. 21 i 39). Kary wymierzane przez sądy musiały uwzględniać konieczność pozostawienia rodzinie skazanego części majątku na jej utrzymanie (art. 20). Najważniejsze jednak, że nad przestrzeganiem postanowień Karty czuwać miała specjalna komisja, złożona z 25 baronów (w tym mayora Londynu). Naruszenie przez władcę swych zobowiązań mogło spowodować wezwanie przez nią poddanych do niepostuszeństwa wobec króla (art. 61).

Karta była punktem zwrotnym w dziejach Anglii. Stworzyła podstawy do budowy systemu ustrojowego, w którym poddani wyposażeni zostali w daleko idące prawa wobec swego monarchy. Powstaniu Karty towarzyszyło kształtowanie się publicznoprawnego charakteru państwa. Znalazło

to wyraz w twórczości wybitnego prawnika H. Bractona, głoszącego, że król podporządkowany jest Bogu i prawu, w tym wypadku prawu Korony, na podstawie którego rządził. W efekcie doprowadzi to do powstania parlamentu, którego kompetencje ograniczać będą dotychczasowe uprawnienia króla. Król zachował prawo do wydawania tymczasowych aktów prawnych w postaci ordonansów i proklamacji, miał też prawo selektywnego zawieszania postanowień uchwalonych ustaw dzięki dyspensie, ale przynajmniej do początków XVI w. pozycja parlamentu będzie systematycznie rosła. Wyrazem tej zasadniczej zmiany pozycji panującego będzie formuła określająca go jako swoistego członka parlamentu – *The King in Parliament*.

Parlament kształtował się stopniowo, w efekcie wspomnianych ustaleń Karty. Rozszerzona Wielka Rada w 1265 r. objęła również przedstawicieli miast angielskich, stając się tzw. **parlamentem wzorcowym** (*The Model Parliament*). W 1295 r. ustalony został skład niższej, która przyjęła nazwę **Izba Gmin** (*House of Commons*). Miały być w niej reprezentowane hrabstwa (37) – każde przez dwóch rycerzy oraz niektóre miasta (110) mające uprawnienia wysyłania swych delegatów (każde po dwóch). Początkowo w izbie zasiadali też przedstawiciele niższego kleru, ale w 1332 r. zaprzestali uczestnictwa w pracach izby, preferując ustalenia własnych, stanowych zjazdów. Wcześniej wyżsi dygnitarze koronni oraz arystokracja – w istocie pierwotny skład Wielkiej Rady – utworzyli izbę wyższą, czyli **Izbę Lordów** (*House of Lords*). Dwuizbowy parlament angielski nie był jednak klasyczną reprezentacją stanową, każda z izb była swoistą mieszaną reprezentacją duchowieństwa, szlachty i mieszczaństwa. W początkowym okresie istotnym ograniczeniem roli parlamentu było to, że nie było stałych terminów jego zwoływania i uprawnienie to należało wyłącznie do króla. Jednak wobec zdecydowania swych poddanych królowie zawsze, do schyłku XV w., zwoływali sesje parlamentu. Parlament posiadał inicjatywę prawodawczą, ale o ile taką zgłosił (*bill*), to musiał ją zaakceptować król i wtedy dopiero stawała się ustawą (*act*). Co do zasady podstawową sferą zainteresowań parlamentu były sprawy podatków oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jednak monarchowie w trudnych sytuacjach nierzadko szukali dla swych decyzji poparcia obu izb, tworząc w ten sposób precedensy uzasadniające coraz szersze aspiracje parlamentu. Przełomowe znaczenie miał tu rok 1341, kiedy parlamentowi udało się uzyskać od króla

Edwarda III gwarancję, że odtąd uchwalanie nowych i anulowanie istniejących praw dokonywać się będzie „za zgodą parów i gmin”. Oznaczało to uznanie kompetencji izb w każdej praktycznej dziedzinie stanowienia prawa w królestwie.

Przyjęcie Karty, a następnie dwóch aktów prawnych: statutu westminsterskiego z 1295 r. i statutu o nieprzyznawaniu podatków z 1297 r. były niezmiernie istotnymi momentami określającymi nowy model sądownictwa angielskiego. W ich efekcie w zasadzie zanikną istniejące jeszcze sądy charakterystyczne dla stosunków lennych. Natomiast na nowych zasadach ukształtują się sądy królewskie. Z kurii królewskiej wyodrębnił się przede wszystkim **Sąd Spraw Pospolitych** (*Court of Common Pleas*), który stał się stałym trybunałem rozpatrującym sprawy cywilne (o ile stroną nie była Korona). Sąd ten mógł wywotać przed swe oblicze każdą sprawę cywilną rozstrzyganą przez sądy niższe. Drugim organem wyodrębnionym z kurii był **Sąd Ławy Królewskiej** (*Court of King's Bench*), którego zadaniem było rozstrzyganie spraw dotyczących interesów króla i Korony, oraz sprawy karne osób mających określony status. Wykształcił się również jako odrębny **Sąd Exchequer'u**, z zadaniem rozpatrywania spraw skarbowych, w których stroną była Korona. Jako sąd dla najwyższych dygnitarzy państwowych funkcjonowała Izba Lordów, niezależnie orzekał zaś dalej w pierwotnym trybie Sąd Kanclerski.

Dotychczasowi sędziowie objazdowi, orzekający w terenie, ograniczyli swe zainteresowania, pierwotnie obejmujące również sprawy administracyjne i skarbowe, jedynie do funkcji czysto sądowniczych. Przewodniczyli on tzw. *courts of assize*, w których obok nich orzekali wybierani w poszczególnych hrabstwach **przysięgli**. Dla celów funkcjonowania tych sądów kraj podzielony został na sześć okręgów sądowych.

Ruś i ruskie republiki miejskie

Wielkie Księstwo Kijowskie

Już w początkach X w. władcy kijowscy używali tytułu **wielkich książąt** i pod taką nazwą monarchowie ruscy (a później moskiewscy) występować będą aż do XVI w. Władza książęca, w rękach wybitnych jednostek, była bardzo silna. Wielki książę był najwyższym zwierzchnikiem aparatu państwowego i jemu podlegali wszyscy urzędnicy. Dowodził wojskami książęcymi, kierował polityką wewnętrzną i zewnętrzną, był najwyższym sędzią, był wreszcie, w zakresie koniecznym, dawcą prawa. Rozbicie państwa osłabiło w sposób oczywisty władzę księcia kijowskiego, a szereg atrybutów jego władzy przejmowali na terenach swoich dzielnic poszczególni członkowie rodziny panującej.

Zasady następstwa tronu nie zostały precyzyjnie ustalone. Generalnie dziedziczył najstarszy syn panującego, ale niemal zawsze po śmierci monarchy wybuchwały konflikty między jego synami. Prowadziło to do dezorganizacji państwa. Jarosław Mądry w połowie XI w. usiłował zabezpieczyć kraj przed konsekwencjami dotychczasowych praktyk. Każdemu ze swych synów wydzielił określoną dzielnicę, a każdorazowo najstarszy z nich (zasada senioratu) miał dzierżyć tron wielkoksiążęcy w Kijowie i ziemię kijowską (senioralną). Obejmując tę dzielnicę, senior miał zwalniać dotychczas dzierżoną dzielnicę na rzecz następnego wedle wieku pretendenta do objęcia Kijowa. Był to system, w którym określona została też kolejność następstwa tronu i sposób przesuwania się w swoistej drabinie rodowej. Zasadę tę jednak, po wcześniejszych ostrych konfliktach, potomkowie Jarosława złamali, ustalając w 1097 r. w Lubeczu, że odtąd żadnych przesunięć, czyli przechodzenia z dzielnicy do dzielnicy, już nie będzie. Decyzję podjął zjazd książąt dzielnicowych, który stał się na pewien czas jedną z form koordynowania polityki przez władców dzielnicowych w najważniejszych sprawach państwowych. Jednak stale rosnąca liczba tych książąt powodowała, że zjazd coraz bardziej tracił zdolność do podejmowania konkretnych ustaleń i z czasem przestał funkcjonować jako element ustrojowy.

Wśród współpracowników wielkiego księcia najważniejszy był **ciwun dworski (ogniszczanin)**, później zwany **dworeckim**. Zastępował on monarchę we wszystkich sprawach, które ten mu powierzył, w szczególności zarządzał dworem książęcym oraz przewodniczył sądowi książęcemu. Poza nim ważną pozycję zajmowali **klucznik**, zawiadujący skarbem książęcym, **strażnik pieczęci**, kierujący kancelarią książęcą, oraz **wirnik**, wspierający księcia i ciwuna w wykonywaniu funkcji sądowych.

Podobnie jak w innych ówczesnych krajach, funkcjonowała **rada książęca** jako ciało doradcze przy księciu, ale nie odgrywała istotniejszej roli. Powstała ona jako swego rodzaju kontynuacja wiecu (*wieczce*), który ze względu na znaczny rozrost terytorialny państwa po prostu stracił rację bytu.

Aparat terenowy księcia opierał się na **posadnikach**, którzy rezydowali w najważniejszych miastach, oraz na **wołostielach** (starostach), którzy urzędowali w okręgach zwanych wołostie lub pogosta. Wszyscy oni koncentrowali na powierzonym sobie terenie władzę wojskową, administracyjną (głównie skarbową) oraz sądowniczą. Niezależnie funkcjonował jeszcze system organizacji wojskowej opierający się na dziesiątkach, setniach i tysięcznicach z dziesiętnikami, setnikami i tysięcznikami. Ci odpowiadali przede wszystkim za funkcjonowanie struktury wojskowej, a w przypadku tysięcznika nastąpiło z czasem zespolenie tego urzędu z posadnikami. Ten system był, jak się zdaje, zaprowadzony na Rusi przez Normanów, podczas gdy pierwszy z nich miał oryginalny słowiański rodowód.

Republika Nowogrodu Wielkiego

Nowogród Wielki, dzięki swemu dogodnemu położeniu geograficznemu, stał się w czasach istnienia Rusi Kijowskiej drugim obok Kijowa jej centrum. O pozycji miasta świadczy też fakt, że władzę w nim wielcy książęta powierzali zwykle swym najstarszym synom, przewidywanym w przyszłości do objęcia tronu. W 1136 r. ludność miasta obaliła księcia Wsiewołoda, co dało początek istnienia republiki.

Formalnie najwyższą władzę w republice sprawował **wiec**, w którym uczestniczyć mogli wszyscy zamieszkujący Nowogród mężczyźni. Wiec dokonywał wyboru (mógł też odwoływać) najważniejszych urzędników Nowogrodu – księcia, posadnika, tysięcznika i władcyki (arcybiskupa).

Do niego należało stanowienie prawa, uchwalanie podatków, rozstrzyganie o wojnie i pokoju, miał też uprawnienia w sprawach sądowniczych, zatwierdzając wyroki w sprawach najcięższych przestępstw. Mógł też sądzić osoby sprawujące najważniejsze funkcje urzędnicze. Na wiecu obowiązywała zasada jednomyślności przy podejmowaniu uchwał, ale w praktyce do przeforsowania danej decyzji wymagana była **znaczna** większość.

Faktycznie najważniejszą instytucją władzy była **Rada Panów**, którą tworzyli: posadnik, tysięcznik oraz starostowie dzielnic, także byli posadnicy i tysięcznicy, wszyscy pod przewodnictwem arcybiskupa. Rada decydowała we wszystkich kwestiach dotyczących bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej, przedkładała wiecowi projekty praw.

Książę pełnił funkcje wojskowe. Zasadą było powoływanie na ten urząd osób, niebędących mieszkańcami republiki. Książę dowodził drużyną, stanowiącą siłę zbrojną republiki. Podlegał on jednak bardzo silnej kontroli ze strony wiecu i Rady Panów.

Posadnik wykonywał głównie zadania w zakresie sądownictwa, kontrolował w imieniu wiecu księcia, prowadził politykę zagraniczną.

Tysięcznik był zastępcą posadnika, dowodził pospolitym ruszeniem republiki, wykonywał też funkcje sądownicze w sprawach handlowych.

Miasto Nowogród dzieliło się na pięć dzielnic (końców), a w każdej z nich funkcjonował wiec, dokonujący wyboru starosty. Teren republiki podzielono również na pięć jednostek administracyjnych – okręgów (*piatyn*).

W połowie XIV w. usamodzielniał się wchodzący w skład republiki Psków. Uznany przez Nowogród, ustanowił system władz wzorujący się na nim (z wyjątkiem tysięcznika pozostałe instytucje i urzędy były podobne).

Wielkie Księstwo Moskiewskie

Na przelomie XIV i XV w. książęta moskiewscy na stałe zdobyli, początkowo jeszcze z rąk tatarskich, **jarłyk** na wielkie księstwo włodzimierskie. Oznaczało to faktyczną dominację na całej północno-wschodniej Rusi. Dysponentem tronu włodzimierskiego był do tego czasu formalnie chan Złotej Ordy, a obdarzany owym jarłykiem książę zobowiązany był przede wszystkim do przekazywania na jego rzecz daniny, pobieranej od wszystkich książąt dzielnicowych. Ponadto miał ów książę prawo do reprezentowania wszystkich książąt przed chanem, koordynował prowadzoną przez

nich politykę zagraniczną, a w wyjątkowych sytuacjach był również najwyższym dowódcą połączonych wojsk ruskich. Zasadniczo jednak władza wielkoksiążęca nie uprawniała do ingerencji w wewnętrzne sprawy poszczególnych księstw. Dopiero po umocnieniu pozycji książąt moskiewskich ich władza zaczęła być wykorzystywana do takich ingerencji. Zwłaszcza uprawnienie do pobierania danin na rzecz Tatarów stało się dogodnym instrumentem nie tylko do takich działań, ale wręcz do trwałego uzależniania mniejszych księstw. Pod pozorem zapewnienia zapłaty określonych świadczeń uzależniano coraz większą liczbę księstw, a po zrzuceniu dominacji tatarskiej nie tylko nie doszło do zelżenia nacisku, ale wręcz wzmożona została presja na zachowujące jeszcze pewną niezależność dzielnice.

W samym, systematycznie rozwijającym się, księstwie moskiewskim władza centralna była bardzo silna. **Księciu** przystugiwały wszelkie kompetencje w zakresie władzy prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, wojskowej, a także – dzięki zwierzchnictwu nad Cerkwią prawosławną – dominacja religijna. Z czasem przy władcy ukształtowała się jako stały organ doradczy **Duma Bojarska**, składająca się z najbliższych członków rodziny, elity arystokratycznej – bojarów, dostojników kościelnych oraz dworzan, czyli osób wypełniających określone funkcje na dworze książęcym. Bojarzy i dworzanie wchodzący w skład Dumy uzyskali wyróżniający ich przydomek bojarów i dworzan dumnych.

Rozwój księstwa moskiewskiego zmuszał do powoływania nowych organów zarządzających państwem. Początkowo istniejące organy zarządu dworskiego – **puti** – podejmowały nowe zadania wyznaczone przez księcia. Na czele tych jednostek stali tzw. bojarzy putni. Powierzano im także zarząd niektórych obszarów państwa i wtedy wykonywali oni tam władzę administracyjno-skarbową oraz sądowniczą. Przez długi jednak czas zadania powierzone tym organom miały charakter uznaniowy i nie cechowały się stałością. W drugiej połowie XV w. pojawiły się nowe organy – **prikazy** – które na stałe przejmowały odpowiedzialność za wybrane obszary funkcjonowania państwa (tak pod względem merytorycznym, jak i równolegle za określone terytoria państwa). **Prikaz dworski** zajmował się zarządem dworem książęcym i posiadłościami książęcymi, **prikaz skarbowy** przejął odpowiedzialność za skarb książęcy (ściślej państwowy), **prikaz poselski** odpowiadał za prowadzenie w imieniu księcia spraw zagranicznych, **prikaz pocztowy** – **jamski** organizował pocztę

książęcą, a **prikaz wojskowy – razriadny** odpowiadał za sprawy armii. Charakterystycznym elementem prikazów było też to, że do pracy w nich angażowano stałe zespoły ludzkie, co prowadziło do tworzenia fachowej warstwy urzędniczej.

Nie wykształcił się jednolity system zarządu terytorialnego. Wynikało to głównie z faktu ciągłego przyłączania do księstwa moskiewskiego różnych obszarów, co nierzadko wiązało się z pozostawieniem dotychczasowych form zarządu wewnętrznego. Zasadniczo w księstwie występowały tzw. **ujezdy i ziemie**, na czele których stali **namiestnicy i wołostiele**. Wiele obszarów pozostawało jednak pod bezpośrednim zarządem wspomnianych bojarów putnych.

System sądowniczy opierał się na namiestnikach i wołostielach, orzekających w większości spraw. Wyroki ich w poważniejszych sprawach musiał zatwierdzać książę. Do księcia należało też orzekanie w sprawach najpoważniejszych. Od XV w. można już było apelować od orzeczeń urzędników terenowych do drugiej instancji w postaci sądu bojarów (*de facto* do Dumy Bojarskiej) i sądu wielkiego księcia.

Królestwo Sycylii

Opanowując południe Włoch i Sycylię, Normanowie podjęli wysiłek zbudowania nowego państwa. Potrafili to jednak robić, wykorzystując w ramach tworzonej struktury polityczno-administracyjno-prawnej instytucje ludów podbitych – głównie Bizantyńczyków, Greków i Arabów. Podobnie postępowali oni w początkach X w., kiedy opanowali wielką część atlantyckiego wybrzeża państwa Franków i na podporządkowanym sobie obszarze przejmowali i udoskonalali instytucje karolińskie.

Na opanowywanych obszarach zachowywali dotychczasowe instytucje, a nawet pozwalali sprawować urzędy Arabom i Grekom. Wprowadzili jednak nowy wymóg w postaci zdania specjalnego egzaminu, którego pozytywny rezultat uprawniał do zajmowania urzędu. Co charakterystyczne – nie stawiali w tym przypadku żadnych warunków dotyczących pochodzenia społecznego kandydata, co otwierało możliwości awansu praktycznie każdemu poddanemu.

Władza królów sycylijskich była bardzo silna. Wzorując się na rozwiązaniach bizantyńskich i częściowo arabskich, przyjmowali oni, że są bezpośrednimi zwierzchnikami każdego poddanego. Przysługiwała im władza prawodawcza, której efektem była mająca olbrzymi jak na owe czasy zakres działalność prawotwórcza. Oprócz władzy administracyjnej i wojskowej mieli oni też najwyższą władzę sądowniczą, a wzorem Bizancjum uznawali się w końcu za zwierzchników Kościoła w swoim państwie. Choć formalnie władza królów normañskich miała charakter absolutny i w istocie stali oni ponad prawem, to w praktyce rozwinęli system rządzenia za pomocą i przez prawo. Stawali się w ten sposób swoistymi prekurSORami nowożytnych monarchii absolutnych.

Przy królu powstała, w oparciu na istniejącej radzie królewskiej, **Walna Rada**. Miała ona jedynie funkcje opiniodawcze i doradcze i nie wykształciła się z niej, wzorem późniejszych monarchii europejskich, reprezentacja stanowa. W XIII w. w skład rady, oprócz dotychczasowych jej członków – dostojników kościelnych i elity arystokratycznej, weszli też przedstawiciele miast królewskich. Jednak kryzys królestwa w drugiej połowie XIII w. uniemożliwił dalszy rozwój tego ciała.

Wzorując się zapewne na kurii papieskiej, królowie Sycylii rozbudowali kancelarię królewską, którą kierował **kanclerz**. W ramach aparatu centralnego ważną funkcję pełnił też **naczelnny justycjariusz**, kierujący aparatem terenowym oraz sądownictwem karnym. Ważną pozycję w aparacie centralnym zajmował **admiral**, odpowiadający za sprawy marynarki i ogólnie polityki morskiej. Natomiast wzorując się na arabskim systemie skarbowym, zorganizowali swój aparat skarbowy (**dogana**), którym kierował **naczelnny komornik**. Zorganizowane wokół tych osób aparaty urzędnicze pełniły faktycznie funkcję swoistych resortów ministerialnych. Charakterystycznym elementem było tu też to, że urzędy powyższe, jak również urzędy niższe w centrali czy w terenie, Normanowie powierzali, jak już wskazano, osobom z różnych warstw społecznych i tworzyli w ten sposób swoisty fachowy aparat urzędniczy, pozostający na służbie publicznej.

Państwo podzielone zostało na okręgi, w których władzę sprawowali **justycjariusze**, podporządkowani kierownictwu naczelnego justycjariusza. Justycjariusze posiadali w okręgu pełnię władzy administracyjnej i wykonywali również funkcje sądownicze w zakresie spraw karnych. Równolegle istniała sieć **komorników**, którzy odpowiadali za funkcjonowanie systemu skarbowego, a także wykonywali funkcje sądownicze w sprawach cywilnych. Natomiast na najniższym szczeblu ustanowiono urząd **bajula** (wzorowany na rozwiązaniu frankońskim), który sprawował władzę administracyjną, skarbową i sądowniczą.

Powołany został też **sąd królewski**, który orzekał w sprawach o najcięższe przestępstwa. W 1136 r. powołany został **najwyższy sędzia**, który miał stać na czele królewskiego wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie sędziowie sądu królewskiego udawali się często w teren, by wymierzać tam w imieniu króla sprawiedliwość. Ich działalność przyczyniła się faktycznie do złamania sądownictwa wykonywanego przez panów feudalnych na podstawie uzyskanych przywilejów.

Czechy

W początkowym okresie istnienia państwowości władza książąt czeskich była stosunkowo silna. Opierała się ona przede wszystkim na drużynie książęcej, odgrywającej główną rolę w rozszerzaniu władztwa Przemysławów. **Książę** dzierżył dowództwo wojskowe, wykonywał funkcje administracyjne w państwie, rozwijał system skarbowy, będący materialną podstawą panowania, wykonywał wreszcie najwyższą władzę sądowniczą. Bliskie związki z księstwami niemieckimi powodowały, iż czeski model ustrojowy był silnie wzorowany na modelu karolińskim. Stąd stopniowo rozwijał się również aparat centralny, którym w imieniu księcia kierował **nadworny żupan (palatyn)**. Aparatem skarbowym kierował z kolei **komornik**, wyodrębnić się też zaczął **sąd nadworny**. Ponadto możemy tu spotkać takie funkcje dworskie jak miecznik, stolnik, koniuszy czy podczasy. Funkcjonowała **rada książęca**, w skład której wchodziła oprócz wymienionych urzędników także najwyżsi dowódcy w drużynie książęcej. Rada, odpowiednik karolińskiej *curia regis*, pełniła w początkowym okresie głównie funkcje doradcze.

Kształtować się zaczął nowy system organizacji władz terytorialnych. W oparciu na sieci grodów tworzyły się **okręgi grodowe (żupy)**, w których władzę w imieniu księcia wykonywali mianowani przez niego **żupani grodowi**. Przysługiwały im kompetencje w zakresie władzy administracyjnej, skarbowej, sądowniczej i wojskowej. Jako wynagrodzenie za swą służbę pobierali część zebranych w okręgu danin i podatków na rzecz księcia.

W dalszym ciągu funkcjonował też **wiec** jako kontynuacja instytucji wywodzącej się z okresu plemiennego. Zwoływany był jako wiec ogólnopaństwowy, jednak zdarzało się to coraz rzadziej. Formalnie wiec zatwierdzał objęcie władzy przez nowego księcia, mógł też w wyjątkowych wypadkach wypowiedzieć postuszeństwo księciu i pozbawić go tronu. Jednak niemożność utrzymania takiej formy reprezentacji społeczeństwa spowodowała, iż w końcu XII w. w Czechach pojawił się **sejm**, jako reprezentacja głównie kształtującego się stanu szlacheckiego. W tym czasie, ze względu na dominację elementu niemieckiego w miastach, nie uwzględniano w sejmie reprezentacji miast z obawy przed nadmiernym wpływem

czynników niemieckich na sprawy czeskie. Z drugiej strony sami mieszkańcy Niemiec nie byli specjalnie zainteresowani udziałem w pracach czeskiego sejmu. Dopiero po pewnym czasie zaczęto zapraszać przedstawicieli miast, ale jedynie do udziału w rozstrzyganiu spraw ich dotyczących. W każdym razie rola sejmu w załatwianiu spraw państwowych nie była istotna.

U schyłku XIII w. aparat centralny zaczął nabierać innego niż dotąd charakteru. Kształtować się zaczęła **kancelaria królewska**, a kierujący nią **kanclerz** stał się najważniejszym urzędnikiem w państwie. Aparat urzędniczy w kancelarii oparty był na elemencie fachowym, a wiodącą rolę odgrywały w nim osoby, które zdobywały wykształcenie na uniwersytetach europejskich. W aparacie terenowym, wobec upadku znaczenia funkcji żupanów, pojawił się nowy urząd – starosta, który przejął większość dotychczasowych kompetencji żupanów.

Pojawiła się też, na bazie dawnej rady książęcej, **Rada Ziemska**. Było to ciało, w skład którego wchodziłi najwyżsi urzędnicy królewscy i elita arystokratyczna. Rada, oprócz funkcji doradczych wobec monarchy, występowała też w roli najwyższego sądu w państwie. Była sądem apelacyjnym od orzeczeń sądów orzekających w pierwszej instancji, ale w sprawach szczególnej dla państwa wagi mogła sama występować jako sąd pierwszej instancji.

Wreszcie istotną zmianą w modelu ustrojowym Czech, będącą następstwem konfliktów wewnętrznych, a w ślad za tym osłabieniem władzy królewskiej na rzecz szlachty było wzmocnienie pozycji sejmu. Przedtem, zwłaszcza za rządów Luksemburczyków, ciało to praktycznie zanikło, bo władcy z tej rodziny rządili z wyłączeniem czynników reprezentacyjnych. W ciągu XV w. sejm przyjął postać organu składającego się z trzech kurii – panów, szlachty i mieszczan. Izba pierwsza była reprezentacją najwyższych dostojników państwowych i elity arystokratycznej. Izba szlachecka i mieszczańska składały się natomiast z reprezentantów obu stanów. Izby obradowały oddzielnie, przy czym sprawy będące przedmiotem prac sejmu zaczynała rozpatrywać jako pierwsza izba panów, następnie przekazywała je do izby szlacheckiej, wreszcie zajmowała się nimi izba mieszczańska. Ostateczną sankcję uchwałąm izb nadawał król. Sejm stanowiął w takim trybie prawa ogólnopaństwowe, w tym ustalał najważniejsze podatki oraz decydował o wojnie i pokoju.

Po przejęciu tronu czeskiego przez Habsburgów zdominowane przez nowe wyznania protestanckie elity wymogły na królu gwarancje poszanowania dotychczasowych praw i przywilejów, w tym utrzymania najważniejszych instytucji reprezentacyjnych. Jednak władcy niemieccy aktywnie restytuowali katolicyzm w Czechach, co było jedną z przyczyn wybuchu powstania w 1618 r., będącego elementem wojny trzydziestoletniej. Po zdławieniu oporu Czechów Habsburgowie stopniowo doprowadzili do likwidacji instytucji wywodzących się z tradycji czeskiej i wprowadzili rozwiązania występujące w Austrii.

Republika Wenecka

W ciągu ponad tysiąca lat swego istnienia Republika Wenecka przechodziła szereg przemian ustrojowych. Jednak charakterystyczny pozostaje fakt, że w ciągu całego tego okresu rządy w republice sprawowała warstwa arystokratyczna – grupa najbogatszych rodzin. W pewnym sensie było to swoistą kontynuacją republikańskiego modelu rzymskiego, gdzie decydującą rolę odgrywały również rodziny arystokratyczne, dzierżące tytuły senatorskie i konsularne. Właśnie rzymski republikanizm był dla Wenecjan przez wieki punktem odniesienia.

Pierwszego **dożę** – przywódcę republiki – wybierał ogół obywateli zamieszkujących weneckie laguny. Mimo prób ograniczania tej formuły wyboru w przyszłości pozostała ona stałą zasadą ustrojową. Do XII w. wyboru dokonywał ogół dorosłych obywateli miasta na zgromadzeniu – **arengo**. Zgromadzenie to miało również uprawnienie do stanowienia praw obowiązujących w Wenecji. W tym czasie zaczęła się wyłaniać rada państwowa, składająca się najpierw z dostojników kościelnych. Z czasem była ona sukcesywnie rozbudowywana i na jej bazie powstała **Wielka Rada** (**Maggior Consiglio**). Ten model ustrojowy w pierwszym okresie republiki tworzył podstawy bardzo silnej władzy doży, mającego umocowanie w woli większości obywateli i sprawującego swój urząd dożywotnio.

Kryzys ustrojowy, jaki nastąpił w połowie XII w., doprowadził do głębokich zmian w latach 1172–1173. Istotnym elementem wpływającym na ich przeprowadzenie był również znaczny przyrost ludności zamieszkującej republikę, a także jej rozwój terytorialny. Utrudniało to w sposób obiektywny funkcjonowanie, jako podstawowego instrumentu ustrojowego, zgromadzenia wszystkich obywateli. W efekcie przeprowadzonych reform kompetencje zgromadzenia zostały ograniczone jedynie do sprawy wyboru doży oraz podejmowania decyzji o wojnie.

Zasadnicze funkcje dotychczasowego zgromadzenia przejąć miała **Wielka Rada**, działająca *de facto* jako parlament republiki. Było to ciało bardzo liczne – początkowo 200–300 członków, z czasem jego skład urósł aż do ponad tysiąca członków, by w XVI w. przekroczyć liczbę 1500 rajców. Pierwszy skład Wielkiej Rady wyłoniony został przez elektorów

powołanych w każdej z sześciu dzielnic republiki, ale kolejne kolegia elektorskie wyłaniała już sama Rada. W ten sposób skład Rady został zamknięty, arystokracja bowiem, która zdobyła miejsca w tym ciele, zagwarantowała sobie praktycznie nieograniczone reelekcje. Formalnym wyrazem arystokratyzacji Rady było przyjęcie, że o miejsca w niej ubiegać się mogli jedynie członkowie rodów wpisanych do tzw. Złotej Księgi.

To właśnie Rada stała się głównym narzędziem, przez które arystokracja odtąd rządziła Wenecją. Interesująca nas reforma złożyła w ręce Rady najważniejsze kompetencje, w tym faktyczne zwierzchnictwo nad dożą. To Wielka Rada uchwalala prawa obowiązujące w republice, podejmowała decyzje w sprawach podatków, dokonywała wyboru urzędników. Współdecydowała również w kwestiach dotyczących wojny i wyboru doży, a jej uchwały w tym zakresie musiały zaakceptować wspomniane zgromadzenie. Inicjatywę ustawodawczą miał w Radzie doża, jego sześciu doradców oraz niektórzy urzędnicy.

Kompetencje doży uległy istotnemu ograniczeniu. Przede wszystkim stworzono radę przyboczną, która wraz z dożą tworzyła **Radę Mniejszą** (*Minor Consiglio*), nazywaną później **Siniorią** (*Serenissima Signoria Veneta*). W skład tego ciała oprócz doży wchodziło 6 doradców, wybieranych przez Wielką Radę, a potem desygnowanych do niej przez sześć dzielnic republiki, oraz trzech przewodniczących Rady Czterdziestu. Kadencja wszystkich członków Rady (poza dożą) wynosiła rok, ale była możliwość ich reelekcji. Sinioria powoływana była po to, by kontrolować na bieżąco poczynania doży. Wszelkie najważniejsze decyzje państwowe doża podejmować mógł tylko we współpracy z członkami tego ciała (głównie sześcioma doradcami) i za zgodą Wielkiej Rady. Sinioria była też kolegialnym kierownictwem Wielkiej Rady i Senatu.

Wyłoniono jeszcze dwa kolejne ciała kolegialne, ograniczające dotychczasową władzę doży. Po pierwsze był to **senat**, składający się z członków wybieranych przez Wielką Radę i członków wchodzących doń z urzędu (liczba senatorów doszła do ponad 300). Do jego zadań należało prowadzenie polityki zagranicznej, zarząd finansami państwa, powoływanie dowódców wojskowych czy wreszcie odpowiedzialność za sprawy kościelno-wyznaniowe. Drugim ciałem, będącym swoistym pośrednikiem pomiędzy Wielką Radą a Siniorią, była **Rada Czterdziestu** (*Quarantia*). Złożona z mędrców, wykonywała też funkcje sędownicze. Stała się ona swego rodzaju sądem najwyższym republiki. W jej składzie znajdowały się cztery

sekcje: jedna rozpatrująca odwołania w sprawach karnych, trzy w sprawach cywilnych (każda dla innego obszaru republiki). Wreszcie w XIV w. powstało jeszcze jedno ciało kolegialne – Rada Dziesięciu (*Consiglio dei Dieci*). Zadaniem tego ciała było czuwanie, by nie następowały zamachy przeciwko republice. Radzie podlegało tzw. **Kolegium Trzech Inkwizytorów** (*Inquisitori di Stato*), kierujące tajną policją Wenecji, będącą swego rodzaju filarem rządów oligarchii w tym państwie.

Ustrój Republiki Weneckiej wykazywał, jak widać, bardzo wiele elementów zbieżnych z różnymi rozwiązaniami przyjętymi dużo wcześniej w republikańskim Rzymie. Odchodząc od systemu charakteryzującego się silną, nieomal absolutną władzą doży, stworzono model bazujący na wielości ciał kolegialnych, wzajemnie się kontrolujących i z przenikającymi się kompetencjami. Miało to jednak służyć nie tyle zapobieżeniu – jak w Rzymie – zwrotowi ku absolutyzmowi, ile zagwarantowaniu rządów elit arystokratycznych. Nie doszło w Wenecji do rozszerzenia instytucji republikańskich na wszystkie warstwy społeczne, ale z drugiej strony istniejące ciała dawały prawo udziału w życiu politycznym republiki bardzo licznym grupom obywateli. Z całą pewnością jednak utrzymanie takiej formy ustrojowej w tak długim okresie, w otoczeniu państw o zupełnie innych rozwiązaniach ustrojowych, musi budzić wielkie uznanie.

Bułgaria

W początkowej fazie istnienia państwowości ustrój Bułgarii był swego rodzaju mieszaniną doświadczeń słowiańskich i azjatyckich. Władzę sprawował **książę** – **chan**, ale istotny współudział w podejmowaniu decyzji państwowych miały tradycyjne instytucje demokracji plemiennej – **wiece**. Władza chana ograniczała się przede wszystkim do dowodzenia w boju, a podstawą organizacji wojskowej była powszechna służba wszystkich zdolnych do noszenia broni mężczyzn. Przez długi czas nie powstawały instytucje zarządu centralnego – zabrakło tu wzorów karolińskich, wobec czego nie rozwijały się podobne jak w Europie Zachodniej urzędy nadworne.

Jednostki terytorialne, na które dzieliło się państwo, wywodziły się jeszcze z okresu plemiennego. Występowały tu **siola**, **żupy** i **województwa**. Siolo było osadą (bądź związkiem kilku małych siół) zamieszkałą przez spokrewnionych tubylców. Większa liczba siół tworzyła żupę (odpowiednik opola), którą kierował żupan. Związek kilku bądź kilkunastu żup tworzył województwo, na czele którego chan stawiał księcia. W każdej z tych jednostek funkcjonował wiec jako ciało reprezentujące opinię mieszkańców i odgrywający decydującą rolę w rozstrzyganiu spraw wspólnoty lokalnej.

Istotnym momentem zwrotnym było przyjęcie chrześcijaństwa i pogłębienie związków z Bizancjum. Zaowocowało to między innymi przyjęciem bizantyjskiego modelu organizacji centralnych władz administracyjnych. W aparacie centralnym cara utworzone zostały urzędy będące odzwierciedleniem analogicznych urzędów cesarskich – **Wielki Logoteta** zarządzał kancelarią królewską i sprawami polityki wewnętrznej państwa, **Protowestiariusz**, jako odpowiednik sakellariosa, odpowiadał za funkcjonowanie systemu skarbowego państwa.

Władza królewska systematycznie się wzmacniała, ale ciągle bardzo istotną rolę odgrywał czynnik społeczny. Miejsce dawnego wieceu ogólnopaństwowego zajął **Narodnyj Sobor**, będący niezbędnym elementem funkcjonowania ustroju. Nabrał on, w efekcie rozwoju państwa, charakteru swego rodzaju reprezentacji ogółu wolnych obywateli, choć główną rolę odgrywali w nim przedstawiciele słowiańskiej starszyny rodowo-plemiennej oraz elity wojskowej azjatyckich Bułgarów. Najważniejsze

decyzje w państwie car mógł podejmować jedynie za zgodą soboru, ponadto istotną rolę odgrywała **Rada Książęca**, będąca formą stałej kontroli poczynań cara. Instytucje te ograniczały samowolę władcy przede wszystkim w zakresie tworzenia prawa, jak również w wykonywaniu uprawnień sądowniczych.

Po wprowadzeniu chrześcijaństwa elementem wzmacniającym pozycję cara było przejście przezeń zwierzchnictwa nad organizującym się Kościołem prawosławnym. Bizantyjski model supremacji władzy świeckiej nad Kościołem nie tylko był elementem państwowotwórczym, ale również przyczynił się w przypadku Bułgarii do szybkiego umocnienia pozycji cara. Późniejsze problemy wewnętrzne spowodowały jednak upadek pierwszego państwa. Okres drugiego państwa bułgarskiego charakteryzował się powielaniem wzorów ustrojowych pierwszego okresu. Podział królestwa na dwie części, co było swoistą wersją mającego podstawy w patrymonialnej formule królestwa rozdrobnienia, spowodował zdublowanie instytucji władzy. Faktycznie jednak XIV wiek był okresem coraz silniejszego upadku tych instytucji, co było jedną z przyczyn niemożności przeciwstawienia się ekspansji tureckiej.

Węgry

Państwo formowane przez Madziarów po ich osiedleniu się w Panonii przechodziło podobną ewolucję jak wcześniej twory germańskie i słowiańskie. Najpierw były to koczownicze hordy wojowników, pozostające pod dosyć silną władzą swojego wodza. W podejmowaniu najważniejszych decyzji w tej wspólnocie uczestniczyli jednak wszyscy noszący broń mężczyźni, odbywając w określonych momentach wiece – zgromadzenia. Ważną rolę odgrywała też starszyzna rodowo-plemienna, na co dzień wspierająca swego wodza w kierowaniu sprawami wspólnoty.

Osiedły tryb życia i zetknięcie z lepiej zorganizowanymi społeczeństwami germańskimi i słowiańskimi wymuszały również zmiany w sposobie organizacji i funkcjonowania formacji madziarskiej. Pierwsze istotne zmiany pojawiły się za rządów Gejzy, kiedy to rozpoczęto tworzenie organizacji kościelnej – pierwszych biskupstw i parafii, które stały się równocześnie ośrodkami władzy państwowej. Jednak zasadnicze zmiany w organizacji państwowej były dziełem króla Stefana, który doprowadził do zorganizowania aparatu administracyjnego na szczeblu centralnym i terenowym wedle zupełnie nowych zasad.

Ukształtowana w tym okresie władza królewska była bardzo silna. Tworząc zręby nowej państwowości, Stefan w sposób zdecydowany wystąpił przeciw dotychczas ukształtowanym warstwom arystokratycznym. Ich pokonanie stworzyło podstawy do budowy bardzo silnej pozycji króla, mającego w swych rękach całość władzy wojskowej, administracyjnej i sądowniczej. Król uczynił również istotnym instrumentem swego panowania prawodawstwo, za pomocą którego w sposób niemal nieskrępowany stanowił nowe porządki. Wspierał go w tej działalności aparat centralny, w którym główną postacią był **palatyn (nadorispan)**, czyli nadworny żupan. Jego zadaniem było nadzorowanie w imieniu króla działalności **żupanów (ispan)**, których powołał Stefan dla zarządzania nową jednostką podziału administracyjnego państwa, na jakie podzielił on kraj – **komitatów**. Żupan odpowiadał za zarządzanie majątkiem królewskim, ściąganie podatków i innych należności królewskich, dowodził wystawianymi w komitacie jednostkami wojskowymi, wreszcie wykonywał w imieniu

króla wymiar sprawiedliwości. Jego wynagrodzeniem za wypełnianie tych funkcji była trzecia część zebranych w komitacie dochodów.

Ten kształt państwa zasadniczo przetrwał do schyłku XII w. Za rządów Beli III aparat państwowy został zasadniczo zmodernizowany. Było to efektem długiego pobytu Beli na dworze cesarskim – wyniesione stamtąd doświadczenia i obserwacje stały się podstawą nowych rozwiązań. Przede wszystkim Bela stworzył jako podstawowy instrument rządzenia państwem **kancelarię królewską**. To właśnie ona, pod kierunkiem **kanclerza**, stała się w tym czasie głównym ośrodkiem administracyjnym, kierującym sprawami publicznymi. Kancelaria złożona była z urzędników, dla których praca na rzecz króla była już jedynym (opłacanym przezeń) zajęciem. Bela usprawnił też istotnie aparat skarbowy państwa, kierowany przez **skarbnika**, co było konieczne dla sprostania zwiększonym kosztom funkcjonowania aparatu państwowego.

W początkach XIII w. doszło do poważnych zaburzeń wewnętrznych. Wzmocnione warstwy arystokratyczne wykorzystwały skłócenie rodziny panującej i w opozycji przeciw królowi Andrzejowi ogłosili królem jego syna Belę. Jednocześnie bracia króla Andrzeja zgłosili pretensje do tronu, co faktycznie doprowadziło do rozbicia jedności państwa i powstania kilku ośrodków separatystycznych. Osłabiony król Andrzej został zmuszony przez swych przeciwników do wydania w 1222 r. **Złotej Bulli**. Dokument ten był potwierdzeniem praw ludzi wolnych na Węgrzech – zwalniał ich od podatków, gwarantował im uprawnienia sędownicze nad chłopami, gwarantował ich własną wolność osobistą, zakazując ich więzienia lub konfiskaty majątku bez wyroku sądowego, wreszcie ograniczał obowiązki służby wojskowej tylko do wojny obronnej (za służbę poza krajem król musiał płacić żołd).

Bulla dawała prawo oporu wobec władcy naruszającego jej postanowienia, a także zobowiązywała go do tego, by raz do roku zwoływał **ogólne zgromadzenie** swych poddanych dla wysłuchania zgłaszanych przez nich skarg. Konflikt z Kościołem spowodował, iż w 1231 r. podobny dokument wydany został przez króla dla duchowieństwa. Znaczenie tych postanowień było olbrzymie – oznaczało zasadnicze osłabienie bardzo dotąd silnej, niemal nieograniczonej władzy królewskiej na rzecz kształtującej się reprezentacji stanów.

W 1267 r. kolejna Złota Bulla, wydana tym razem przez Belę IV, usankcjonowała podział szlachty na warstwę baronów, czyli najmożniejsze elity

magnackie, i na szlachtę zwykłą, która uformowała się na bazie tzw. serwientów, czyli wolnych rycerzy, wchodzących niegdyś w skład drużyny królewskiej. W kolejnych latach władza królewska słabła głównie na rzecz właśnie baronów królestwa, dzierżących olbrzymie posiadłości ziemskie i praktycznie niezależnych od władzy centralnej.

Próbie przełamania tego stanu rzeczy podjął ostatni król z rodu Arpadów – Andrzej III. Usiłował on przywrócić siłę władzy królewskiej, a chciał to uczynić przy współudziale drobnej szlachty, również zaniepokojonej wzrostem roli magnaterii. Stąd Andrzej zwołał dwukrotnie – raz w Obudzie i raz w Peszcie – **sejm ogólnowęgierski**. To właśnie na tych sejmach, wykorzystując liczebną dominację szlachty, próbował on ograniczać dominację magnaterii. Instytucjonalnym wyrazem tego zamierzenia było powołanie stałej **rady królewskiej**, w skład której wchodzić miało po dwóch biskupów, dwóch baronów i delegaci szlachty wybrani przez sejm. To rada miała zabezpieczać króla przed nadmierną ingerencją baronów w rządzenie krajem. Faktycznie jednak rozwiązania te doprowadziły do aktywizacji szerokich rzesz szlacheckich, które spowodowały osłabienie dominacji magnaterii. Jednocześnie pozycja rady królewskiej, wzmocnienie roli palatyna i kancelarii królewskiej były formalnym wyrazem upublicznienia państwa. Wygaśnięcie dynastii Arpadów i późniejsze oddawanie tronu węgierskiego różnym rodom utwierdzało ten proces, jednocześnie wzmacniając pozycję stanów węgierskich, które stały się faktycznym dysponentem korony królewskiej.

Pewne ponowne wzmocnienie władzy królewskiej dokonało się za długotrwałych rządów dwóch Andegawenów – Karola Roberta i Ludwika Wielkiego. Ten pierwszy przeprowadził głębokie reformy systemu wojskowego i finansowego, ograniczył rolę szlachty i baronów, nie zwołując sejmiku. Zmienił on formułę Rady Królewskiej, która stała się ciałem uzależnionym od niego. W jej skład wchodziłi dygnitarze państwowi wybrani przez króla, a głos rady stał się jedynie doradczym. Reorganizacji uległa też kancelaria królewska. Podzielono ją na **kancelarię większą** (*cancellaria maior*) i **kancelarię mniejszą** (*cancellaria minor*). Na czele pierwszej stał **tajny kanclerz**. Przejęła ona funkcje związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości (*de facto* był to sąd najwyższy). Natomiast druga część, kierowana przez **najwyższego kanclerza** (*supremus cancellarius*), załatwiała pozostałe sprawy państwowe. Funkcje najwyższego kanclerza

każdorzazowo obejmował duchowny z tytułem arcybiskupim, ale faktycznym kierownikiem kancelarii pozostawał **podkanclerz**.

Ludwik I na sejmie w 1351 r. potwierdził przywileje Złotej Bulli, zwłaszcza w odniesieniu do drobnej szlachty, co przyniosło z czasem ważne konsekwencje ustrojowe. Upodmiotowiona drobna szlachta doprowadziła do ostatecznego wykrystalizowania się podstaw funkcjonowania sejmu w połowie XV w. W 1462 r. określono szczegółowo kompetencje sejmu w zakresie jego współudziału w nadawaniu nowych praw. Rola ta stała się w istocie decydująca, a pozycja monarchy w procesie prawodawczym była odtąd bardzo ograniczona. Wcześniej, w końcu XIV w. ustalono ostatecznie, że w izbie niższej zasiadać będzie po czterech przedstawicieli szlachty z każdego komitatu.

W komitatach ciężar władzy przesunął się właśnie na szlachtę, a podstawową instytucją, przez którą tę władzę wykonywała, stała się **kongregacja**. To na tych zgromadzeniach wybierano wszystkich urzędników pełniących swe funkcje w komitacie, wyjąwszy żupana mianowanego przez króla. Kongregacja podejmowała też decyzje w sprawach sądowych, wojskowych i skarbowych, stając się decydującym czynnikiem w komitacie. Wcześniej ukształtował się w komitatach nowy kształt sądownictwa, opierający się na sądach szlacheckich z udziałem żupana, podżupana i czterech sędziów wybieranych przez szlachtę. Choć początkowo wyroków tych sądów nie chcieli respektować magnaci, z czasem i to się zmieniło.

Kolejne dziesięciolecia były okresem stałej rywalizacji szlachty z magnaterią, ale królowie nie potrafili tych konfrontacji wykorzystać dla wzmocnienia swej pozycji. Nie zmieniły się jednak do momentu przejścia tronu przez Habsburgów zasady ustrojowe monarchii węgierskiej.

Państwo zakonu krzyżackiego

Do schyłku XIII w. Zakon nie traktował jeszcze mimo wszystko Prus jako swojej siedziby docelowej. Jego władze rezydowały w tym czasie w Wenecji. Tam znajdowało się centrum organizacyjne wszelkich przedsięwzięć związanych z utrzymaniem Królestwa Jerozolimskiego. Kiedy jednak w 1291 r. Jerozolima upadła, a Krzyżacy opanowali w 1309 r. Pomorze Gdańskie, zapadła decyzja o przeniesieniu głównego zainteresowania Zakonu na wschód Europy. Siedziba władz zakonu, Malbork, była również stolicą państwa, które stało się już znaczącym podmiotem w Europie. Decyzji tej towarzyszyło reorientowanie dotychczasowego profilu Zakonu – przestała dominować orientacja związana z misją religijną, a w to miejsce na czoło wysunęły się zagadnienia związane z organizacją państwa. Doprowadziło to też do zmiany w dotychczasowych rozwiązaniach ustrojowych.

W początkowej fazie struktura Zakonu miała kształt wzorowany na innych zakonach rycerskich. Podstawowym dokumentem były **Statuty**, które po ostatecznym zatwierdzeniu ich w 1244 r. przez papieża jako *Statutów braci domu niemieckiego Panny Marii w Jerozolimie* były swoistą konstytucją Zakonu, a później państwa zakonnego. Statuty składały się z trzech części: reguły, ustaw przyjętych przez kapitułę oraz orzeczeń interpretujących sytuacje sporne. Statuty szczegółowo określały urządzenie władz Zakonu i zakres ich kompetencji, ale także zasady członkostwa, obowiązki wojskowe rycerzy, zasady dotyczące praktyk religijnych i prowadzenia działalności charytatywnej.

Najwyższą władzą był **wielki mistrz** oraz **Kapituła Generalna**. Kapituła Generalna była corocznym zgromadzeniem wszystkich urzędników Zakonu i mistrzów krajowych. Wraz z rozwojem terytorialnym pojawiły się jako dodatkowa forma reprezentacji opinii braci zakonnych **Kapituły Prowincjonalne**. Głównym **zadaniem** Kapituł Generalnych był wybór wielkiego mistrza, jako najwyższej władzy w Zakonie. Wybrany pełnił ten urząd dożywotnio, a jego władza miała w istocie nieograniczony charakter. Jedynie w pewnych kwestiach finansowych oraz w zakresie stanowienia przepisów wewnętrznych głos miała Kapituła Generalna.

Wielki mistrz zarządzał Zakonem za pomocą scentralizowanego aparatu administracyjnego, którego wierzchołkiem był swoisty „rząd” Zakonu, składający się z jego najbliższych współpracowników – najwyższych urzędników zakonnych. Byli nimi: **wielki komtur**, będący zastępcą wielkiego mistrza (kierował całą administracją wewnętrzną oraz sprawami gospodarczymi Zakonu), **wielki marszałek** (odpowiedzialny za sprawy wojskowe), **wielki szpitalnik** (odpowiedzialny za działalność charytatywną), **wielki szatny** (odpowiedzialny za sprawy zaopatrzenia rycerzy) oraz **wielki skarbnik** (odpowiedzialny za sprawy finansowe i zarządzający skarbem zakonnym). Po zainstalowaniu Zakonu w Prusach pojawiły się jeszcze dwa urzędy ministerialne: **mincerz** (odpowiadający za politykę monetarną Zakonu) oraz **wielki szafarz** (odpowiadający za politykę handlową). Ów rząd wspierał wielkiego mistrza, zwłaszcza zaś współdziałał z nim w określaniu polityki zagranicznej Zakonu.

Posiadłości terytorialne Zakonu (będące tak efektem określonych nadań, jak i zdobyczy) nazywane były prowincjami – **baliwatami**. U schyłku XIII w. Zakon posiadał takie prowincje w cesarstwie, Włoszech, Francji, Hiszpanii, Grecji i Syrii. Z uwagi na liczbę tych baliwatów, zarządzanych przez **komturów krajowych**, dla usprawnienia zarządu utworzono nowy urząd – **mistrza krajowego niemieckiego**. Jednocześnie dla zdobytych obszarów Prus i Inflant ustanowiono wtedy porównywalne rangą urzędy **mistrza krajowego Prus** oraz **mistrza krajowego Inflant**. Najniższą jednostką administracyjną Zakonu była **komturia** (komenda) z **komturem** na czele. Komturia była obszarem wokół zamku lub domu zakonnego, będącego centrum życia danej jednostki terytorialnej. W Prusach i Inflantach komtur był równocześnie zwierzchnikiem administracyjnym i wojskowym określonego obszaru. U boku komtura działał **konwent**, który według reguły składać się miał przynajmniej z 13 rycerzy (dopuszczano tu odstępstwa).

Po usadowieniu się w Prusach istotnym novum było ograniczenie dotychczasowej pewnej autonomii komturii, zwłaszcza w sprawach gospodarczych i finansowych. Ponadto komturowie uzyskali władzę sądową nad zamieszkującymi obszar komturii poddanymi, a od sądu komtura można było apelować do sądu mistrzów krajowych, a nawet sądu wielkiego mistrza. Władzom zakonnym ściśle podporządkowano też organizację kościelną, uzależniając od wielkich mistrzów biskupów, a od komturów proboszczów powstających parafii. Dalszy rozwój sieci komturii w Prusach, jak również nadmierna rola mistrza krajowego Prus spowodowały,

że ustanowiono też w to miejsce dwa nowe stanowiska – **komtura krajowego chełmińskiego** oraz **komtura krajowego pomorskiego**.

Intensywna kolonizacja spowodowała bardzo znaczący rozwój gospodarczy i wzrost bogactwa Zakonu. Jednak rosnący fiskalizm, a zwłaszcza brak jakichkolwiek form dopuszczania do współudziału w decydowaniu o sprawach publicznych czynników pozazakonnych musiał w epoce rosnącej roli różnych form reprezentacji poszczególnych grup społecznych być istotną anomalią. Stąd wzbogacone stany pruskie, zwłaszcza ludność mających pewien zakres autonomii miast pruskich, nie mogąc uzyskać żadnych cesji w tym zakresie od władz Zakonu, w naturalny sposób zaczęły orientować się na rozwijające te formy Królestwo Polskie. Kiedy z czasem okazało się też, że istniejące ramy organizacyjne państwa zakonnego blokują dalszy rozwój ekonomiczny, doprowadziło to do buntu społecznego, a w konsekwencji rosnącego kryzysu wewnętrznego Zakonu.

Paradoksalnie poniósł on jednak klęskę w momencie, gdy na Zachodzie Europy kształtować się zaczęły zręby nowożytnych monarchii absolutystycznych, dla których ustrój państwa krzyżackiego był zapewne jednym z punktów odniesienia. Warto zwrócić uwagę, że system organizacji administracji w państwie zakonnym był nawet dalej zaawansowany niż w państwach absolutnych, a zasada istnienia jednoosobowych urzędów administracyjnych zwycięży w Europie dopiero w początkach XIX w. Bez wątpienia dla nowożytnych państw w XIX w. model administracji zakonnej był ważnym źródłem inspiracji.

Wielkie Księstwo Litewskie

Pierwotnie ludy litewskie zorganizowane były w ramach struktury rodowo-plemiennej, bardzo rozdrobnionej. Poszczególne plemiona miały swych książąt, nazywanych *kunigai* lub *ri kai*. Było ich bardzo wielu i właśnie brak zdolności do wytworzenia jednego, silniejszego ośrodka władzy był przyczyną niepowodzeń w konfrontacjach ze Stowianami czy z Krzyżakami. Stopniowo jednak właśnie wśród Litwinów zaczęły się procesy wyłaniania takich ośrodków, a jednocześnie tworzenia ściślejszych federacji obronno-zaczeptych. W początkach XIII w. proces ten był dosyć mocno zaawansowany, a w połowie tego stulecia jeden z najsilniejszych takich władców lokalnych, **Mendog (zm. 1263 r.)** zdołał zdobyć dominującą pozycję wśród plemion litewskich i przyjął tytuł wielkiego księcia. Zorganizowany w ten sposób ośrodek centralny nadał niezwykłą dynamikę rozwojową państwu litewskiemu. Przede wszystkim wykorzystując osłabienie Rusi, która nie mogła otrząsnąć się ze skutków najazdu tatarskiego, Litwini podporządkowali sobie wiele księstw ruskich na obszarze aż po Berezynę, Prypeć i Dniepr. Było to ogromne terytorium, a końcową fazą rozwoju było włączenie obszaru Żmudzi.

Tymczasem władza wielkoksiążęca przekazywana była jako dziedziczna w rodzie Mendoga. Po śmierci ostatniego z potomków Mendoga tron przejął **Giedymin**, zapoczątkowując rządy drugiej dynastii litewskiej. Giedymin był w pewnym sensie właściwym twórcą potęgi państwa litewskiego, tak ze względu na jego ekspansję terytorialną, jak i z punktu widzenia podniesienia organizacji wewnętrznej kraju.

Na Litwie ukształtował się system władzy dziedzicznej. Tron obejmował jeden z synów wielkiego księcia, ale o tym, który z nich, decydować miał ojciec. Nie musiał to być syn najstarszy. Co więcej, mogło to dotyczyć także synów adoptowanych (co zdarzało się nierzadko), a z braku synów tron mógł obejmować brat księcia. Te zasady stawały się przyczyną niejednego poważnego sporu o tron po śmierci panującego księcia.

Wielki książę od czasów Mendoga traktował państwo jak prywatną własność – Litwa stała się państwem o charakterze patrymonialnym. Wyrażało się to w konieczności nadawania przez panującego swoim potomkom

określonych części swojego państwa jako uposażenia, a to stawało się przyczyną przejściowych okresów dezintegracji i osłabienia państwa. Udało się wszakże uniknąć ukształtowania trwałych władztw terytorialnych, niezależnych od władzy centralnej. Mimo jeszcze ruskiego podziału na księstwa nie powstały dzielnice i to w pewnym sensie uratowało Litwę przed rozpadem dzielnicowym.

Wielki książę występował w obrębie rodziny panującej jako głowa rodziny; członkowie rodu, uposażani poszczególnymi obszarami państwa, zobowiązani byli do okazywania mu postuszeństwa i uległości. Musieli mu udzielać rady oraz stawiać się na jego wezwanie z pomocą wojskową. W istocie był to stosunek *quasi-lenny*, choć wynikał z więzi rodzinnych, a nie określonych czynności pomiędzy osobami sobie obcymi. Bracia i synowie wielkiego księcia zobowiązani byli do tzw. *czotobicia*, czyli swoistej formy składania hołdu władcy.

Władza wielkiego księcia miała charakter dwoisty. W stosunku do terytoriów podlegających jego władzy bezpośrednio władza ta była bardzo silna, niemal absolutna. Rządy sprawował tu osobiście, był dowódcą wojskowym i najwyższym sędzią. Natomiast w stosunku do terenów oddanych w zarząd członkom jego rodziny było to swoiste zwierzchnictwo nad ich zarządcami.

Nie ukształtowały się jednak wyraźne urzędy, przez które wielki książę wykonywał swoją władzę. Na jego dworze nie było stałych urzędów. Osoby pozostające w otoczeniu władcy otrzymywały określone zadania od księcia, a ich misja wiązała się ściśle z czasem jej wykonania. Podobnie rzecz się miała z zarządem dzielnicą bezpośrednio podległą władzy księcia. I tu nie zostały wytworzone stałe urzędy, jedynie współpracownicy księcia otrzymywali określone zadania do rozwiązania. Na tych obszarach tej dzielnicy, które niegdyś stanowiły część Rusi, zachowany został na najniższym szczeblu stary system podziału na wołosti, ze swego rodzaju samorządem w jego obrębie. Natomiast na pozostałych terenach, podporządkowanych władzy książąt (część z nich to pozostawieni na tronach ruscy książęta z rodu Rurykowiczów), utrzymywał się dotychczasowy model zarządu, wywodzący się w prostej linii z doświadczeń Rusi Kijowskiej.

Istotne zmiany w wewnętrznej organizacji Wielkiego Księstwa zaczęły zachodzić od schyłku XIV w. Były one oczywistą konsekwencją przyjęcia przez elity litewskie chrześcijaństwa (na ziemiach ruskich Litwy było ono oczywiście cały czas obecne i uznawane przez pogańskich Litwinów) oraz

wzorów polskich, będących efektem unii z Koroną. W pierwszym rządzie Litwa przejmowała polskie rozwiązania dla określenia prawnej pozycji elity szlachecko-bojarskiej. Oznaczało to przyjmowanie przywilejów, wzorowanych na przywilejach polskich. Przywilejów takich w okresie do unii lubelskiej wydano w sumie kilkanaście, przy czym część z nich miała moc ogólnolitewską, a część odnosiła się tylko do Żmudzi i Podlasia. Recepcja tych rozwiązań pozwoliła na ukształtowanie się na Litwie stanu szlacheckiego na podobnych zasadach i w podobnych ramach prawnych jak w Królestwie Polskim.

Władza wielkoksiążęca na Litwie, niezależnie od aktualnego stanu unii z Polską (czy wręcz jej okresowego zerwania), miała stałe tendencje do umacniania swej pozycji i zakresu oddziaływania. Był wielki książę prawodawcą, dzierżycielem władzy wykonawczej i sądowniczej, dowódcą wojska. O ile pozycja wielkiego księcia była ściślej podporządkowana królowi Polski, to ograniczeniu ulegały jego kompetencje w odniesieniu do polityki zewnętrznej (choć nawet po unii lubelskiej Litwini wykazywali ciągle daleko idącą samodzielność w tym zakresie).

Ustanawianie wielkiego księcia stało się jednak o wiele bardziej skomplikowane niż w okresie wcześniejszym. Było to w głównej mierze uzależnione od aktualnej potrzeby domu Jagiellonów, którzy chcieli traktować tron wielkoksiążęcy jako pewne zabezpieczenie własnych interesów w Królestwie, ale jednocześnie stabilny punkt oparcia w każdorazowych staraniach o tron polski. Jeszcze w XV w., wobec przyjęcia formuły, iż król Polski nosi tytuł Najwyższego Księcia Litwy, a posiada pozycję wyższą niż Wielki Książę, to właśnie polski monarcha wyznaczał na tron wielkoksiążęcy. Konieczne tu jednak było respektowanie woli panów litewskich, a czasami w istocie potwierdzanie dokonywanej przez nich elekcji. Na przełomie XV i XVI w. system elekcji został utwierdzony, przy czym ograniczono ją do wyboru kandydata należącego do rodziny Giedyminowiczów, a ściślej potomków Jagiełły.

Wraz z przenikaniem wpływów polskich pojawiły się na Litwie również stałe urzędy. Pierwszym i najważniejszym z nich stał się urząd kanclerza, kierującego kancelarią wielkoksiążęcą. Od połowy XV w. urząd ten piastował wojewoda wileński, a zadania kanclerza litewskiego były podobne jak kanclerza w Koronie. Tuż przed unią lubelską zastępcą kanclerza został jeden z jego sekretarzy, przyjmując tytuł podkanclerzego.

Jeszcze u schyłku XIV w. pojawił się **urząd marszałka** wielkiego księcia (hospodarskiego), następnie nazywanego marszałkiem ziemskim, marszałkiem najwyższym, by ostatecznie przyjąć formę marszałka wielkiego. Jego zastępcami byli marszałkowie hospodarscy (łącznie około 20), a najważniejszy z nich został jego zastępcą jako marszałek nadworny. Marszałek był najważniejszą osobą na dworze wielkksiążęcym, pełnił funkcję mistrza ceremonii, dbał o porządek w miejscu przebywania księcia, a w ślad za tym miał określone kompetencje sądownicze.

W połowie XV w. powstał **urząd skarbnego**, nazwanego później podskarzim nadwornym. Do niego należało dbanie o skarb wielkksiążęcy. W celu wspomoczenia władcy w wykonywaniu funkcji dowódczych ustanowiony został urząd hetmana, a w początkach XVI w., po dodaniu mu zastępcy, hetmana polnego, nazywanego hetmanem wielkim litewskim. Wzorem polskim wprowadzono też szereg urzędów nadwornych, niemających jednak większego znaczenia praktycznego, a jedynie tytularne.

W kształtującym się zarządzie terytorialnym państwa początkowo utworzone zostały **urzędy namiestników i tiwunów**. Namiestnicy, odpowiadający za duże obszary – prowincje – posiadali władzę o charakterze administracyjnym i sądowniczym. Stopniowo ten urząd zaczęto określać mianem starostów. Tiwunowie, którzy odpowiadali za sprawy gospodarcze na obszarach prowincji, stopniowo także zostali wchłonięci przez urząd starosty. Pojawienie się instytucji starosty towarzyszyło ustanowieniu powiatów na Litwie. Powiatów było o wiele więcej niż prowincji, stąd też i urzędów starostów było o wiele więcej niż namiestników. Ich pozycja i zakres kompetencji obejmowały te same sprawy co w Koronie. W 1413 r. utworzone zostały województwa wileńskie i trockie (na Litwie właściwej) i w ślad za tym powstały urzędy wojewodów i związane z nimi urzędy kasztelanów. Z czasem liczba województw rosła, powoływano je na obszarach ruskich i tam ustanawiano urzędy wojewodów i kasztelanów. I w tym przypadku kompetencje wojewodów i kasztelanów na Litwie odpowiadały sytuacji w Koronie.

Na przełomie XIV i XV w., pod wpływem doświadczeń polskich i wskutek aktywizacji elit litewskich i ruskich, powstała **Rada Wielkksiążęca**. Był to organ o charakterze doradczym, składający się z najważniejszych dostojników litewskich, ale systematycznie rozszerzany. Pierwotnie weszli doń jedyny biskup litewski, biskup wileński, kanclerz, marszałek i koniuszki oraz namiestnicy z prowincji położonych na Litwie właściwej. Potem,

wraz z rozwojem struktury kościelnej, sukcesywnie wchodzili w jej skład biskupi rzymskokatolicki, po utworzeniu tych urzędów wojewodowie i kasztelanowie i rosła liczba urzędników dworskich. Ostatecznie tuż przed unią lubelską skład rady stanowili: książę stucki, 4 biskupów, 13 wojewodów, 14 kasztelanów, starosta żmudzki, marszałek wołyński i urzędnicy dworscy. Wobec znacznego rozrostu rady ukształtowała się też tzw. Rada ściślejsza, którą tworzyli biskup wileński, wojewodowie i kasztelanowie wileński i trocki oraz starosta żmudzki. Ważnym wydarzeniem było określenie w 1492 r. przez wielkiego księcia Aleksandra kompetencji Rady Wielkoksiążęcej: prawa do wysyłania posłów w sprawach dotyczących Litwy, nadawania i odbierania dostojęstw i urzędów litewskich, rozporządzania określonymi kategoriami dochodów skarbu litewskiego.

Wzorem polskim wraz z rosnącym upodmiotowieniem elit szlacheckich litewskich i ruskich pojawił się problem utworzenia ich politycznej reprezentacji. W 1492 r. Rada Wielkoksiążęca wezwała po raz pierwszy po 10–12 przedstawicieli określonych dzielnic państwa na wspólny Sejm. Otworzyło to dzieje funkcjonowania sejmu litewskiego, który jednak nie nabrał ani takiego znaczenia, ani takich ram prawnych jak sejm walny. W szczególności nie ukształtował się system dokonywania wyboru reprezentantów ogółu szlachty i bojarstwa. W istocie sejmy litewskie były zgromadzeniami członków rady wielkoksiążęcej oraz pozostałych dostojników i urzędników z terenu. Natomiast szlachta i bojarzy byli dobierani przez starostów powiatowych wedle ich własnego uznania (po dwóch z powiatu). Nie powstały też w gruncie rzeczy bardziej precyzyjne zasady regulujące funkcjonowanie sejmu litewskiego, a ich kompetencje sprowadzały się w zasadzie jedynie do wyrażania (lub nie) zgody na określone zmiany w przywilejach nadanych Litwinom. Sejmy zbierały się jedynie w razie potrzeby, którą określał wielki książę. Nie było stałych miejsc ich zbierania i czasu ich trwania. Co do zasady najczęściej odbywały się w Wilnie, czasami w Mińsku i Grodnie, a gdy chodziło o sprawy związane z Polską, to na pograniczu – w Brześciu lub Bielsku. W 1569 r. ostatni sejm litewski odbył się w Kornie, w Lublinie. Przyczyną słabości sejmu był m.in. fakt słabego rozwoju sejmików. Dopiero tuż przed unią lubelską, po ustaleniu podziału Litwy na powiaty, powstała instytucja sejmików powiatowych, ale swoją istotną rolę odegrać miała ona już w ramach Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Część IV
Imperia
pozaeuropejskie
w średniowieczu

Imperium islamskie

Kształtujące się jeszcze za życia Mahometa państwo funkcjonowało w oparciu na jego osobistej władzy wspieranej wiarą w prorockie posłannictwo. Dopiero po jego śmierci zaczęły się formować nowe rozwiązania ustrojowe.

Podstawową instytucją tworzącego się państwa stał się kalif. Tytuł **kalifa** (*hallifat*) otrzymał po raz pierwszy Abu Bekr, ojciec żony Mahometa i jeden z jego najbliższych współpracowników. Tytuł ten określać miał go jako następcę Pośłańca Allacha (*hallifat Rasul Allah*). Nadany on został Abu Bekrowi przez skupioną wokół Mahometa starszyznę plemion arabskich, przy czym następstwo owo odnosiło się do wszystkich wykonywanych przez Mahometa obowiązków, z wyjątkiem misji proroczej. Wkrótce Abu Bekr umarł, ale przed śmiercią na swego następcę wyznaczył Omara. Desygnację tę potwierdziła starszyzna arabska i w ten sposób ukształtował się system przejmowana funkcji kalifa.

Funkcja kalifa początkowo związana była głównie z odpowiedzialnością za rozwijającą się islamską wspólnotę religijną. Jednak głębokie przenikanie życia państwowego przez islam musiało skutkować także rozwojem tej instytucji jako odpowiadającej za rozwijające się z impetem państwo. Warto wskazać, że kształtowanie się ustroju imperium arabskiego dokonywało się pod dużym wpływem doświadczeń perskiej monarchii Sassanidów.

Kalif łączył władzę religijną i polityczną w państwie. Zgodnie z zasadami nowej religii całe życie publiczne podporządkowane było w pełni religii. Kalif, koncentrujący w swych rękach władzę, wykonywał ją w oparciu na wskazaniach świętej księgi islamu – Koranu.

Koran, prócz dyspozycji ściśle religijnych, zawierał także precyzyjne zalecenia dotyczące modelu życia społecznego, gospodarczego czy kulturalnego. Kalif, wraz ze swymi współpracownikami, jedynie na podstawie Koranu mógł wydawać nowe prawa, odnoszące się do tych kwestii, których nie rozstrzygnął Mahomet.

Władzę administracyjną, sądowniczą i wojskową kalif wykonywał przez podległych sobie najwyższych urzędników. Jego najbliższym

współpracownikiem stał się z czasem **wezyr** (*wazir*). Przejął on w praktyce całość władzy cywilnej z rąk kalifa. Kierował swego rodzaju radą ministrów, w skład której wchodził kierownicy najważniejszych resortów ministerialnych, zwanych wzorem perskim **dywanami**. Na wniosek wezyra kalif mianował urzędników centralnych i terenowych. Wezyr pełnił też kluczowe funkcje w zakresie kierowania polityką zewnętrzną państwa.

Zanim jednak ukształtowała się dominująca pozycja wezyra w aparacie państwowym, głównymi urzędnikami działającymi w otoczeniu kalifa byli sędzia, zwany **kadi**, **komendant policji**, **skarbnik** oraz **naczelnik poczty**. Arabowie znacząco rozbudowali system skarbowy, którym kierował skarbnik. Biuro skarbu państwa podzieliło się z czasem na cztery **dywany**: utrzymanie wojska, podatków, utrzymania urzędników oraz kontroli skarbowej. Obowiązki podatkowe na rzecz państwa miały tu charakter przede wszystkim zobowiązania o charakterze religijnym, mającego sankcję koraniczną. Ludność arabska i muzułmańska obłożona była podatkiem o nazwie **cakat**, ludność zaś niearabska i niewierna płaciła dwa podatki – **charadź** i **dżyzję**.

Olbrzymie znaczenie miały rozbudowane w państwie na niespotykaną dotąd skalę struktury policyjne i pocztowe. Ich zestawienie może dziwić, jednak u Arabów poczta pełniła *de facto* funkcje wywiadu wewnętrznego w państwie. Kierownicy rozprzestrzenionych po całym państwie biur pocztowych pełnili funkcje wywiadowczo-inwigilacyjne, informując władze centralne za pośrednictwem swego naczelnika o położeniu ludności, stanie finansowym prowincji, o poczynaniach urzędników, wreszcie o stopniu poszanowania wskazań religijnych Mahometa i Koranu. Poczta była więc narzędziem do szybkiego przekazywania właściwym ośrodkom władzy ważnych informacji dotyczących funkcjonowania państwa.

Sprawy sądownicze w państwie zostały złożone przez kalifa w ręce kadiego. Inaczej niż w Rzymie czy Bizancjum, funkcje sądownicze wyłączone zostały z kompetencji urzędników administracyjnych. W praktyce wykonywanie wymiaru sprawiedliwości spoczywało w rękach rozwijającej się warstwy kapłańskiej, wobec tego bowiem, iż każde wykroczenie było zawsze naruszeniem prawa koranicznego, byli to ludzie najlepiej przygotowani do rozstrzygnięcia pojawiających się sporów.

W ramach urzędów centralnych istniało **biuro inspekcji i skarg**, które pełniło też funkcję swego rodzaju sądu apelacyjnego dla rozstrzygnięć podjętych na niższych szczeblach. Co ciekawe, do urzędu tego mogli odwoływać się też ci, którzy uważali się za pokrzywdzonych decyzjami

władz administracyjnych. Można zatem widzieć w tej instytucji namiastkę sądu administracyjnego.

Wreszcie oddzielona została na szczelbu najwyższym władza wojskowa od władzy cywilnej. Odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu wojskowego spoczywała na amirze. **Amir** w imieniu kalifa organizował armię, kierował obroną czy akcjami zaczepnymi, wyznaczał dowódców poszczególnych jednostek. Arabowie początkowo nie stworzyli znaczącej liczebnie armii stałej. Niewielkie stałe oddziały służyły, chroniąc kalifa i instytucje centralne, podstawą zaś systemu wojskowego było pospolite ruszenie. Służba wojskowa została uznana przez Mahometa za jedno z najważniejszych zobowiązań religijnych każdego muzułmanina, a śmierć poniesiona w walce dla Allacha otwierała od razu „bramę raju”. Nie było tu nigdy problemów z szybkim zmobilizowaniem dla potrzeb wojennych olbrzymich zastępów zbrojnych. I nie miało znaczenia, czy wezwanie dotyczyło obrony kraju, czy akcji zaczepnej. Opierając się na konnej służbie wojskowej jako podstawie swej armii, Arabowie stworzyli model prowadzenia swoistych wojen błyskawicznych, co zapewniło im niezwykle sukcesy i szybkie podboje olbrzymich obszarów. Dopiero konieczność utrzymania tych zdobyczy wymusiła coraz większy rozwój stałych jednostek wojskowych, do których z czasem powoływano nie tylko zresztą Arabów. Służba ta była płatna, a rosnące koszty utrzymania rozwijającej się armii stałej zmuszały do pogłębiania fiskalizmu, co w efekcie doprowadziło do kryzysu imperium.

Administracja terytorialna była fundamentem skutecznego realizowania polityki państwowej. Opierała się ona na instytucji emira. **Emir**, podobnie jak kalif, łączył na podległym sobie obszarze emiratu przede wszystkim funkcje władzy religijnej i cywilnej. Przewodził więc wspólnocie religijnej, wykonywał czynności administracyjne, a jego władza obejmowała też funkcje wojskowe. Te ostatnie w prowincjach nadgranicznych sięgały tak daleko, że pozwalały nawet na prowadzenie samodzielnych wojen zaczepnych. Na terenach emiratów działały też struktury podlegające bezpośrednio władzom centralnym – administracja podatkowa oraz poczta – wywiad, ale emirowie mieli także pewien wpływ na ich funkcjonowanie. Arabowie pozostawili duży samorząd wspólnotom zamieszkującym miasta i osady. Egzekwowano jedynie wykonywanie nałożonych zobowiązań podatkowych, a w sprawy wewnętrzne tych wspólnot ingerowano rzadko, w sytuacjach nadzwyczajnych.

Persja

Partowie, którym przyszło odbudowywać monarchię perską po okresie rządów hellenistycznych, w naturalny sposób odwotywali się do nie tak w końcu odległych rozwiązań ustrojowych z epoki władców z rodziny Achemenidów. Ale też nie sposób było nie zachować pewnych instytucji z okresu dominacji Greków i Macedończyków.

Przed wszystkim ustrój monarchiczny skonstruowany przez Partów nie miał już tak bardzo wyraźnie scentralizowanego, podporządkowanego w sposób bezwzględny władzy królewskiej charakteru. Jakkolwiek **władza królewska** zachowała szereg istotnych kompetencji, zwłaszcza w zakresie dowództwa wojskowego, kierownictwa ogólnej polityki państwowej czy sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to widać wyraźnie wzrost roli i znaczenia ciał kolegialnych, nieznanych we wcześniejszych rozwiązaniach. Właśnie ten element wskazuje na silne przenikanie elementów greckich.

U boku króla funkcjonowały dwa ważne ciała doradcze. Była to **rada** członków domu panującego, składająca się ze spokrewnionych z panującym, oraz **senat**, w skład którego wchodziłi dostojnicy państwowi, królowie podporządkowanych Persji państw i przedstawiciele najważniejszych rodów w monarchii. Oprócz funkcji doradczych oba te ciała zatwierdzały po śmierci króla osobę jego następcy. Zwyczajowo to panujący wyznaczał następcę ze swego rodu, a wybór ten potwierdzały wskazane ciała.

Szczególną pozycję w państwie posiadała grupa tzw. **magów**, a więc warstwa kapłańska. Religia bowiem w tym okresie odgrywała o wiele większą rolę w państwie niż w okresie przedhelleńskim. Magowie wchodziłi w skład senatu i w dużej mierze decydowali o jego obliczu.

Zarząd terytorialny opierał się na znanej instytucji satrapów. Jednak oprócz prowincji podlegających władzy satrapów wiele obszarów państwa pozostawało w luźniejszych związkach z ośrodkiem centralnym. Relacje w tym wypadku kształtowane były tak jak w późniejszym stosunku lennym. Dany obszar miał zatem duży zakres autonomii wewnętrznej i zobowiązany był do wykonywania na rzecz króla określonych świadczeń, zwykle opłacania określonego trybutu oraz wystawiania określonych kontyngentów wojskowych. Jednocześnie większość miast, zdominowanych

w okresie helleńskim przez żywoity greckie, uzyskała daleko idącą autonomię wewnętrzną. Dysponowały własnym samorządem, a ich relacje z ośrodkiem centralnym kształtowały się na podobnych zasadach jak w przypadku wskazanych wyżej autonomicznych prowincji. Wreszcie daleko idącą autonomię uzyskała także licznie zamieszkująca imperium ludność żydowska, pozostająca w zwartych grupach najczęściej w miastach.

Po przejęciu władzy przez Sassanidów model ustrojowy Persji uległ zasadniczym zmianom. Przede wszystkim nastąpiło bardzo wyraźne wzmocnienie władzy królewskiej. Sassanidzi powrócili do pierwotnego modelu ustrojowego monarchii perskiej, charakteryzującego się silnie scentralizowanym aparatem państwowym, podporządkowanym również bardzo wzmocnionemu ośrodkowi centralnemu. Władza królewska miała niemal nieograniczony charakter, a wspierana była w tym przypadku przez elity arystokratyczne i warstwę kapłańską dominującej religii – mazdaizmu. To właśnie koncepcje religijne mazdaizmu były jednym z głównych filarów koncepcji państwa scentralizowanego i tworzyły uzasadnienie bardzo rozbudowanej władzy królewskiej. Funkcjonowanie monarchy i jego dworu poddane zostało rygorystycznym regulacjom, tak że w praktyce dostęp do osoby władcy miało tylko wąskie grono dostojników religijnych i państwowych, a w kraju oddawano mu cześć boską, traktowany był on bowiem jako bóg (choć niższej rangi).

Ten despotyczny model monarchii ulegał jednak istotnemu ograniczeniu, istniejący obyczaj prawny zezwalał bowiem w wyjątkowych sytuacjach na dokonanie detronizacji władcy, a nawet skazanie go na śmierć. Z czasem ukształtował się też model elekcji władcy w obrębie rodziny królewskiej przez określone grono najważniejszych dostojników państwowych.

Szczególną rolę w państwie zyskała warstwa kapłańska, wywodząca się w swym trzonie z medyjskiego rodu Magów. Stała się też ona najbardziej uprzywilejowanym z punktu widzenia majątkowego stanem w państwie. Miarą pozycji tej grupy był fakt, że najważniejszą osobą w państwie obok monarchy był wtedy **naczelny mag** (*mobadan mobad*).

Organizacja państwa została podporządkowana potrzebom militarnym. Przede wszystkim dolegliwy dla ludności system skarbowy musiał zapewnić materialne podstawy utrzymania rozbudowanych stałych oddziałów, zwłaszcza ciężkiej jazdy, z której słynęła Persja. Podstawą

finansów państwa stał się podatek gruntowy, który opłacać musieli wszyscy posiadacze ziemi.

Najważniejszymi obok kapłanów urzędnikami państwa byli **główny sekretarz** (*eran dibirbed*) i **naczelny dowódca** (*spahbedan spahbed*). Z uwagi na obowiązujący model stosunku do władcy ważną funkcję pełnili **mistrz ceremonii** oraz **majordomus**, będący zwierzchnikiem służby dworskiej. Podobnie istotną była rola **sekretarza króla**, który protokołował wypowiedzi i decyzje władcy, będąc również szefem kancelarii i archiwum. Zwierzchnikiem administracji cywilnej w państwie był **pierwszy minister** (*framatar*), później zastąpiony przez **wielkiego ministra** (*wuzurk framatar*). Podlegali mu naczelnicy trzech pionów administracji: *dapirtat* – kierujący sekretarzami (ministrami resortowymi), *hargupat* – naczelnik pionu podatkowego oraz *szahrhamarkar* – zwierzchnik elity urzędniczej.

Zmianie uległ system zarządu terytorialnego. Istniejący we wcześniejszym okresie znaczący zakres autonomii części prowincji, miast oraz wybranych grup ludności został zlikwidowany na rzecz odbudowy pozycji satrapów. Ci, ściśle podporządkowani władzy centralnej, stali się ponownie głównym instrumentem realizowania polityki państwowej w terenie.

Dodać wreszcie trzeba, że niestychanemu zaostreniu uległo prawo karne w Persji, a jego bezwzględne egzekwowanie przez sądy królewskie było również jednym z głównych rysów charakterystycznych monarchii perskiej.

Część V
Narodziny
i rozwój
absolutyzmu
w Europie

Państwo absolutne – uwagi ogólne

Początek XVI w. przyniósł Europie szereg nowych i ważnych zjawisk. Jednym z nich, interesującym dla nas, było rozpoczęcie, a w pewnych przypadkach natężenie procesu zasadniczej przebudowy dominującego dotąd modelu organizacji państwa. Dotychczas przeważające rozwiązania ukształtowały się – jak pamiętamy – w konsekwencji sporu papieżstwa i cesarstwa niemieckiego oraz postępującego upodmiotowienia różnych grup społecznych.

W następstwie rozlicznych, nierzadko krwawych, konfrontacji powstały zinstytucjonalizowane rozwiązania, których sens polegał na mniej lub bardziej skutecznym ograniczeniu samowoli władzy królewskiej. W powiązaniu z ugruntowaniem publiczno-prawnego charakteru państwa oznaczało to poddanie owej władzy królewskiej nadrzędnym prawom królestwa. Strażnikami tych praw były, przybierające różną postać, ciała reprezentujące poszczególne grupy społeczne. Władza, a w istocie samowola królewska, ograniczana była również uzyskiwanymi przez różne grupy społeczne czy jednostki określonymi prawami oraz instrumentami ich realizacji.

Tak skonstruowany system wymuszał na panujących konieczność uwzględniania opinii poddanych przy podejmowaniu najważniejszych decyzji państwowych. Realizacja zamierzeń podejmowanych przez władze wymagała – choć w różnym stopniu – stanowiska owych reprezentacji społecznych. W efekcie pogłębiał się proces identyfikacji poddanych ze swoim państwem, za los którego ponosili współodpowiedzialność.

Wspomniany początek XVI w. otworzył procesy, które zburzyły taki porządek ustrojowy i społeczny, a w następstwie tego wytworzyły całkowicie odmienne rozwiązania. Spośród wielorakich przyczyn zaistnienia tych procesów wymienimy kilka – dla naszych potrzeb najistotniejszych.

Po pierwsze olbrzymi wpływ na zaistnienie, ale i tempo owych zmian miała Reformacja. Pomijając w tym miejscu kwestie ściśle religijne, podkreślić należy, że doktryna polityczno-społeczna właściwie wszystkich kształtujących się nowych grup wyznaniowych zakładała ścisłe podporządkowanie się przez władzę religijną władzy świeckiej. Wyrażało się to

w przejmowaniu nie tylko formalnego, ale często także faktycznego przywództwa nowych Kościołów przez władców panujących. W konsekwencji oznaczało to swoiste przywrócenie *status quo ante*, czyli stanu rzeczy zakwestionowanego XI-wiecznym sporem cesarstwa z papieżem.

Zawarty w 1555 r. **pokój w Augsburgu** przyniósł też – jako zasadę regulującą stosunki wyznaniowe – określanie tzw. religii panującej wyznaniem władcy danego państwa (*cuius regio eius religio*). I jakkolwiek formalnie zasada ta odnosić się miała jedynie do państw niemieckich, to w praktyce wyznaczyła tendencje dominujące niemal na całym kontynencie. W konsekwencji oznaczało to także uprzedmiotowienie całych grup poddanych, których pozycja w państwie, jak i zakres realnych swobód determinowane były odtąd przez religijne preferencje swoich władców.

Nie mniej ważne było zinstrumentalizowanie przez władców Kościołów, w tym Kościoła katolickiego. W atmosferze rywalizacji zwalczających się grup wyznaniowych to świecki władca stawał się oczywistym arbitrem, decydującym o pozycji zajmowanej w jego państwie przez Kościół. Nawet wtedy, gdy władca pozostawał przy wyznaniu katolickim, Kościół katolicki tracił swoją dotychczasową, rzeczywiście wyjątkową pozycję. Przez różne rozwiązania władcy katoliccy podporządkowywali sobie struktury kościelne, a papieżstwo – chcąc nie chcąc – musiało tolerować tego typu sytuacje.

Jakkolwiek sytuacje, w których Kościoły były sprowadzone do roli kolejnego instrumentu władzy świeckiej, dotyczyły głównie samych wspólnot religijnych, wspomnieć tu trzeba, że rzutowało to na stopień podporządkowania obywateli i innych instytucji władcom. Pamiętać bowiem należy, że to właśnie Kościół katolicki ukształtował się w XII–XIV w. jako najsilniejsza instytucja w poszczególnych państwach. Oczywistym jego interesem było strzeżenie wywalczonej autonomii. Chroniąc zaś swą autonomię i praw, Kościół katolicki był naturalnym sojusznikiem wszystkich innych grup społecznych, dążących do ochrony swoich praw przed zakusami władzy królewskiej. Skutki reformacyjnych wstrząsów były zatem oczywiste.

To właśnie głównie dlatego panujący szybko uzyskali wolną rękę w dziele łamania dotychczas ukształtowanych praw i swobód obywatelskich. Początkowo godzono się na te praktyki w stosunku do tzw. innowierców, heretyków itp., stąd poczynania takie uzyskiwały nierzadko nawet aprobatę niemających grup społecznych. Działo się tak zwłaszcza w krajach protestanckich, gdzie skala tego poparcia była szersza z uwagi

na zainteresowanie władców świeckich przejmowaniem materialnych dóbr Kościoła katolickiego. Ale i w krajach katolickich zwalczanie „heretyków” wszelkimi metodami miało duże rzesze sympatyków. Monarchowie jednak, uczyniwszy „porządek” z religijnymi przeciwnikami, nie stronili od podobnych praktyk w odniesieniu do swych dotychczasowych popleczników. Raz naruszone swobody i przywileje otworzyły drogę postępowania na przyszłość wobec wszystkich poddanych.

Konsekwentne pozbawianie dotychczasowych swobód i przywilejów całych grup społecznych i wspólnot rodziło konieczność przejmowania przez aparat królewski całego szeregu nowych zadań. Pamiętać należy, że dotychczasowe rozwiązania zakładały niemal skrajną decentralizację władzy królewskiej na różnorakie wspólnoty samorządowe. Dodatkowo poglądy społeczne wielu reformatorów, w powiązaniu z preferowanymi przez nich wizjami państwa, w naturalny sposób przenosiły na władze centralne odpowiedzialność za szereg dziedzin życia. Tak więc rosnącym ograniczeniom wobec poddanych towarzyszył równoległy proces rozbudowy aparatu państwowego.

Zjawisko to obserwujemy bardzo wyraźnie na przykładzie doświadczeń Hiszpanii i Anglii. W Hiszpanii u schyłku XV w. zakończył się praktycznie proces trwającej przez kilka stuleci unifikacji organizmów państwowych, istniejących na Półwyspie Iberyjskim. Zakończenie tego dzieła w konsekwencji pokonania wroga zewnętrznego uwolniło monarchów od konieczności ścisłej współpracy z różnymi grupami poddanych, wspierających wysiłki zjednoczeniowe. W Anglii natomiast podobna sytuacja zaistniała po zakończeniu kilkudziesięcioletniego konfliktu z Francją („wojna stuletnia”) oraz krwawego konfliktu wewnętrznego („Wojna Dwóch Róż”).

W obu krajach, niemal równocześnie z zakończeniem wskazanych procesów, zapoczątkowane zostały działania władz centralnych, których celem było odbieranie dotychczasowych (wymuszonych na władzy bieżącą sytuacją) przywilejów. Skutki tych poczynań władców hiszpańskich i angielskich łagodzone były przez niemającą do tej pory precedensu ekspansję zamorską. To tam rekompensowano sobie z nawiązką utracone w metropolii swobody.

Nie może zatem dziwić, że to właśnie w tych dwóch krajach wzniezione zostały pierwsze fundamenty nowych rozwiązań ustrojowych. Opierając się na tych rozwiązaniach (zwłaszcza hiszpańskich), większość

państw europejskich rozpoczęła przebudowę swoich ustrojów. Nadmienić tu jednak trzeba, że o ile Hiszpania podążyła tą drogą z całą konsekwencją i w tym sensie może być uznana za prekursorkę ustroju absolutystycznego, o tyle Anglia tylko pozornie była bliska temu modelowi. W konsekwencji po pewnym czasie podążyła zupełnie innymi ścieżkami.

Także, a może przede wszystkim Rzeczpospolita polsko-litewska była istotnym wyjątkiem na kontynencie europejskim. Nie tylko zachowała ona swój dotychczasowy kształt ustrojowy, ale wręcz pogłębiły się procesy poddawania władzy królewskiej obywatelskiej kontroli. Tworzone mechanizmy instytucjonalne owej kontroli doprowadziły do ukształtowania systemu protokonstytucyjnego. Ten model w sposób zdumiewający wyprzedził swoją epokę. Obywatele innych krajów europejskich uzyskują podobny wpływ i gwarancje instytucjonalne dopiero w drugiej połowie XIX w.

Istotnym czynnikiem stymulującym rozwój absolutystycznych rozwiązań ustrojowych była twórczość Jana Bodina. Ten francuski myśliciel zwłaszcza w swoim najważniejszym dziele – *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej* (*Six livres de la Republique*) – stworzył teoretyczne podstawy dla budowy nowego ustroju we Francji. Jego pojmowanie „racji stanu”, uzasadniające m.in. radykalne ograniczanie dotychczasowych swobód obywatelskich w imię szeroko rozumianych interesów państwa, czy koncepcja pełnej koncentracji najważniejszych instrumentów władzy państwowej w rękach panującego, stały się punktem odniesienia także dla innych państw.

Jak wskazano wyżej, istotną nowością tworzonych rozwiązań ustrojowych, wynikającą z rosnących kompetencji centralnej władzy królewskiej, była rozbudowa instytucji administracyjnych oraz ich rosnące uprawnienia. Można wręcz stwierdzić, że ekspansywnie rozwijająca się i funkcjonująca wedle nowych zasad administracja państwowa, aspirująca do roli omnipotentnego regulatora życia poddanych, stała się swoistym symbolem państwa absolutnego.

Tworzone w nowy sposób urzędy administracyjne w stopniu nieznanym od dawna były urzędami królewskimi. W przeciwieństwie do dawnych epok nie nastąpiło sprowadzenie państwa do roli swoistej prywatnej własności monarchy, bo zachowało ono ciągle status wyodrębnionej osoby publicznoprawnej. Jednak stopień identyfikacji monarchy z państwem był bardzo daleko idący. Symbolicznym wyrazem stało się tu słynne powiedzenie Ludwika XIV – „państwo to ja”. Z drugiej strony rozwijała się

doktryna omnipotencji państwa, czyli królewskiej administracji, która w myśl tych założeń obejmować miała swoim zainteresowaniem wszystkie aspekty funkcjonowania państwa.

Założenia powyższe rzutowały na kształt tworzonych instytucji administracyjnych. Przede wszystkim wszelkie decyzje miały być dziełem samego władcy. To on rozstrzygał nie tylko kwestie najważniejszej wagi, ale również peryferyjne sprawy, dotyczące dalekiej prowincji czy posiadłości zamorskich. Istotną funkcją instytucji administracyjnych miało być zatem wspomaganie monarchy w podejmowaniu decyzji. Dlatego instytucje te miały charakter **kolegialny**, taki ich wieloosobowy kształt pozwalał bowiem na najlepsze przeanalizowanie problemu i przygotowanie najlepszej wersji rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie jednak do kolegów greckich czy rzymskich decyzje o składzie takich kolegów były wyłączną prerogatywą panującego, bo nie istniały żadne ciała reprezentacyjne.

Powstające urzędy miały także dalece bardziej **fachowy** – w porównaniu z okresem poprzednim – charakter. Ciała te składały się przede wszystkim z osób, które posiadały fachowe przygotowanie do pracy w aparacie królewskim. W coraz większym stopniu były to też osoby świeckie, a skala obecności duchownych malała wraz z rozwojem liczby wykształconych na rozwijających się uniwersytetach kadr. Specjaliści ci za swoją pracę byli wynagradzani przez monarchę, kończono tu bowiem z fikcją honorowego piastowania urzędów.

Oprócz uniezależnienia się panującego od doboru osób wywodzących się z warstw arystokratycznych, co dawało o wiele wyższy stopień lojalności urzędników wobec króla, ważne było również otwarcie urzędów dla osób z niższych warstw społecznych.

Tworzone urzędy funkcjonowały w oparciu na coraz precyzyjniejszych **podstawach prawnych**. Były to oczywiście określone decyzje królewskie, co więcej – wcale nie oznaczało to, że mają one charakter wyjątkowo trwały. Niemniej, wobec rosnącej liczby urzędów i konieczności wyraźnego rozgraniczania ich uprawnień niezbędne było, by takie regulacje pisane stanowiły podstawę ich działania.

Miało to w perspektywie przynieść pozytywne skutki, bo z drugiej strony dawało pewną orientację dla poddanych, jakich działań ze strony określonych urzędów mogą oni oczekiwać. Umożliwiało to więc ograniczanie samowoli urzędników, a w przyszłości stanowić miało punkt wyjścia dla tworzenia systemu sądownictwa administracyjnego.

W ramach rozbudowywanego aparatu państwowego pogłębiał się również **podział poziomy i pionowy**. W pierwszym rządzie prowadziło to do wyraźniejszego podziału zadań pomiędzy struktury funkcjonujące na szczeblu centralnym a jednostki administracyjne tworzone w terenie. Nie oznaczało to oczywiście przenoszenia prawa do podejmowania decyzji na niższy szczebel, aparat ówczesny pozostawał bowiem skrajnie **scentralizowany**. W drugim przypadku chodziło o pogłębianie specjalizacji w ramach aparatu centralnego. Pojawiać się zatem zaczął podział resortowy, jako że dotychczas istniejące rozgraniczenia pomiędzy urzędnikami królewskimi miały bardzo płynny charakter.

W ramach struktur administracyjnych centralnych i terenowych obowiązywała również zasada bardzo ścisłego **hierarchicznego podporządkowania**. Cały ten system przybrał postać aparatu biurokratycznego i ta cecha okazać się miała najtrwalszą zdobyczą epoki. Ten kształt ustrojowy administracji przetrwać miał niemal do połowy XIX w.

Hiszpania

W przeciwieństwie do Francji czy Niemiec, które w okres rozbitcia jedności państwa weszły już jako względnie ukształtowane jednostki polityczno-państwowe, Hiszpania takiej tradycji nie miała. Trudno uznać za taki punkt odniesienia królestwo Wizygotów, które przetrwało dość krótko, a na jego gruzach powstał szereg rozdrobnionych państweczek. Te z kolei padły ofiarą ekspansji arabskiej i jedynie na północy półwyspu utrzymały się trzy księstwa chrześcijańskie. Nie było tu zatem podobnego jak w przypadku innych państw europejskich punktu odniesienia w postaci scentralizowanej niegdyś państwowości, którą należy odbudować. Jedynym wzorcem, do którego częściowo można było się odnosić, były przenikające przez marchię hiszpańską rozwiązania karolińskie, a więc pewien model stosunków społecznych i instytucji ustrojowych.

Poszczególne królestwa i księstwa hiszpańskie rozwijały swoje ustroje wewnętrzne pod silnym wpływem wzorów karolińskich. Dlatego szybko ukształtował się w nich model stosunkowo silnej władzy królewskiej (księżęcej), wspieranej w istotny sposób przez kurię królewską. Rozwijały się też intensywnie stosunki lenne, przy czym ciągła konfrontacja z muzułmanami wymuszała swoisty, wysoce zmilitaryzowany sposób organizacji wewnętrznej poszczególnych obszarów.

Po okresie funkcjonowania drobnych księstw czołową pozycję zdobyły królestwo Leon, którego podstawy wielkości zbudował Fryderyk I Wielki (1035–1065), oraz Aragonia, która podporządkowała sobie Katalonię za panowania Alfonsa I Wojownika (1104–1134). Królestwo Aragonii, przez pierwotne związki Katalonii (Barcelony) z południem Francji, silniej przejmowało wzory z tamtego obszaru. Natomiast królestwo Leon, związane z Kastylią, tworzyło własne, oryginalne rozwiązania.

Właśnie rozwinięta organizacja wojskowa, opierająca się na licznej warstwie lenników królewskich, doprowadziła do szybszego niż w innych państwach europejskich ukształtowania w królestwie Leon pierwszej w gruncie rzeczy klasycznej instytucji reprezentacyjnej. W 1188 r. po raz pierwszy monarcha zwołał posiedzenie **Kortezów**, które powstały z kurii królewskiej. W konsekwencji ukształtowała się szeroka reprezentacja

szlachty królestwa (zarówno arystokracji, jak i drobnej szlachty), powiększona o przedstawicieli duchowieństwa, dotąd zbierającego się na synodach kościelnych.

Już w XIII w., po trwałym zespoleniu Leon z Kastylią, powstały **Kortezy generalne**, rozszerzone o przedstawicieli miast królestwa. Dokoopowanie przedstawicieli miast było efektem trwającego kilkadziesiąt lat wielkiego poruszenia w tych miastach, którego celem było osłabienie dominacji feudałów nad nimi i wywalczenie niezależności. Co ważne, miasta występowały tu solidarnie i efektem tego był spektakularny sukces w postaci szybkiego uzyskania pełnej reprezentacji w parlamencie ogólnopaństwowym. Ruch ten nazywany był **hermandad**, co ściśle oznacza bractwo. W istocie miasta występowały jako liga i zdołały uzyskać wsparcie ze strony władców Kastylii–Leon, dążących do osłabienia pozycji nadmiernie wzmocnionych i wzbogaconych na walkach z muzułmanami wielkich arystokratów.

W ślad za Kastylią podobny kształt Kortezów przyjęty został również w królestwie Aragonii (tam zresztą sam panujący był w 1476 r. inicjatorem powołania tzw. świętego hermandad, a więc ligi miast aragońskich, wspierających go w walce z feudałami). W obu królestwach odgrać one miały bardzo ważną rolę w XIV i początkach XV w. Rozszerzały one wtedy swoje kompetencje w zakresie współudziału z monarchą w stanowieniu praw obowiązujących w obu królestwach i to uprawnienie znacznie wykraczało poza kwestie finansowe i podatkowe, które były tradycyjnym obszarem zainteresowania reprezentacji stanowych w tym czasie.

Po unii Kastylii i Aragonii powstały Kortezy ogólnopaństwowe, będące trzyizbową reprezentacją szlachty, duchowieństwa i miast hiszpańskich, jednak ich rola szybko została ograniczona. Był to przede wszystkim efekt zarysowującej się od momentu zjednoczenia obu królestw polityki coraz silniejszej centralizacji władzy królewskiej. Dopóki główną misją królów poszczególnych państw było dążenie do zlikwidowania obecności muzułmańskiej na półwyspie, dopóty władcy ci musieli szukać wsparcia w jak najszerzych rzeszach rycerstwa i duchowieństwa oraz sympatii w miastach. Wojny te były przecież bardzo kosztowne, a poza pierwszym okresem uzyskiwane zdobycze nie były już tak spektakularne. To zmuszało władców Kastylii, Aragonii i Portugalii do nadawania znaczących nieraz przywilejów swym poddanym w zamian za współfinansowanie wojen z Maurami. Częściowym rozwiązaniem problemu stało się rozpoczęcie

ekspansji zamorskiej, co pierwsi zaczęli czynić władcy aragońscy. Zdobywcze takie stabilizowały przede wszystkim zaplecze finansowe i nie jest dziełem przypadku, że właśnie w Aragonii kształtować się zaczynały najpierw pierwsze wyraźniejsze tendencje zmierzające do centralizacji władzy i ograniczania dotychczasowych praw poddanych.

W skali królestwa proces ten został ułatwiony przez ekspansję zamorską. Z jednej strony zaabsorbowała ona najaktywniejszych przedstawicieli szlachty hiszpańskiej i skierowała jej zainteresowania na sprawy nie dotyczące bezpośrednio metropolii. Z drugiej strony gigantyczne bogactwa, które stały się łupem korony hiszpańskiej, praktycznie uniezależniły ją od jakiegokolwiek konieczności zabiegania o przychyłność Kortezów czy szerszej – stanów hiszpańskich. Właśnie praktyczna likwidacja tego ciała może być uznana za początek kształtowania absolutyzmu hiszpańskiego. Tak zatem, jak stała się Hiszpania (ściślej Leon i Kastylia) prekursorem rozwiązań wprowadzających instytucjonalne formy reprezentacji stanowej, tak z drugiej strony najszybciej bodaj wkroczyła ona na ścieżkę budowy ustroju absolutystycznego.

Drogą do złamania pozycji Kortezów stało się zniszczenie niezależności miast hiszpańskich. Okazją do tego było zdławienie przez Karola I kolejnego ruchu miast hiszpańskich – *comuneros* – w latach 1520–1522. Stało się to nie tylko sposobnością do zlikwidowania ich autonomicznych w istocie ustrojów, ale jednocześnie do wyeliminowania ich reprezentacji z Kortezów. Tych zaś odtąd monarcha już nie zwoływał, bo szlachta i duchowieństwo zainteresowane były przede wszystkim współpracą z monarchą w eksploatacji gigantycznych zdobyczy kolonialnych. Kortezy zaś w realizacji tych aspiracji nie odgrywały żadnej roli, więc poza miastami nie było zainteresowanych w walce o ich dalsze istnienie.

Innym narzędziem utwierdzenia pozycji władców hiszpańskich stała się utworzona w 1481 r. instytucja **Inkwizycji**. Jakkolwiek w późniejszych wiekach jej działanie zostało skrajnie zdemonizowane i przypisano jej nadmiar odpowiedzialności za przebieg procesów społecznych i politycznych w Hiszpanii, to pozostaje faktem, że – podobnie jak angielska Izba Gwiazdzista – to ten nadzwyczajny trybunał stał się najważniejszym instrumentem łamania dotychczasowych, ukształtowanych praw podmiotowych. Formalnie ostrze inkwizycji zwrócone było przede wszystkim przeciw Moryskom (muzułmanom) i Maranom (żydom), faktycznie jednak

uderżała ona we wszystkich tych, którzy kwestionowali model coraz silniejszej władzy królewskiej.

Trzecim fundamentem budowy nowego porządku ustrojowego stało się faktyczne podporządkowanie królowi hiszpańskiego Kościoła. Władcy hiszpańscy uchodzili wprawdzie nie tylko za głównych obrońców katolicyzmu w Europie, ale i za jego głównych krzewicieli w nowo odkrywanych ziemiach, to jednak z drugiej strony nie oznaczało to wcale poszanowania dotychczasowych swobód Kościoła katolickiego we własnym kraju. Przeciwnie, wydaje się, że ta szczególna misja, którą sobie przypisywali i którą Rzym w istocie akceptował, stawała się uzasadnieniem działań skierowanych przeciwko niezależności Kościoła hiszpańskiego. Władcy hiszpańscy wprowadzili zasadę, że wszelkie decyzje papieskie dotyczące Kościoła w ich kraju muszą uzyskać specjalną aprobatę królewską – tzw. placet – bez którego formalnie nie mogły obowiązywać. W praktyce zasada ta, odnosząca się niemal do wszystkich aspektów funkcjonowania Kościoła, czyniła zeń instytucję o statusie podobnym do Kościoła sprzed reformy kluniackiej.

Wreszcie na podstawie dotychczasowych instytucji, w tym pozostałości rady królewskiej, kształtować się zaczął nowy system administracji państwem, opierający się na kolegialnych ciałach w postaci rad. **Rady** (*Consejos*) te powstawały w ciągu XVI w. i głównym celem ich było wspieranie (*consulte*) monarchy w podejmowaniu przez niego decyzji. W ich skład wchodziłi dostojnicy koronni, ministrowie i sekretarze stanu, ale posilkowano się również dużymi grupami prawników, wykształconych na znamiennych uniwersytetach hiszpańskich i ci odgrywali wielką rolę w kształtowaniu formalnych aspektów tworzącego się modelu ustrojowego.

Pierwszym z tych ciał, powołanym do zajmowania się całokształtem spraw związanych z polityką wewnętrzną, była **Królewska Najwyższa Rada do Spraw Kastylii**. Oprócz funkcji administracyjnych, rada ta pełniła również funkcje najwyższego sądu apelacyjnego w królestwie. Z uwagi na znaczącą liczbę odmienności w ustroju wewnętrznym na obszarze byłej Aragonii i Katalonii w początkach XVIII w. powołana została **Rada do Spraw Aragonii**. Wreszcie dla koordynowania polityki metropolii w odniesieniu do obszarów kolonialnych utworzono **Radę do Spraw Indii**. Wbrew nazwie, zajmowała się ona jednak problematyką wszystkich posiadłości kolonialnych. Wreszcie powołane zostały **Rada do Spraw Flandrii** oraz

Rada do Spraw Włoch, których zadaniem było zajmowanie się sprawami tych terytoriów.

Wymienione rady miały charakter terytorialny, natomiast druga grupa rad – charakter funkcjonalny.

Pierwszą z nich była **Rada do Spraw Wojny**, zajmująca się sprawami wojskowymi. **Rada do Spraw Finansów** odpowiadała za całokształt polityki finansowej państwa. Specjalny charakter miała **Rada do Spraw Zakonów Rycerskich**. Jej zadaniem było zarządzanie skonfiskowanymi posiadłościami zakonów rycerskich, które odegrały niegdyś wielką rolę w walce z Arabami. Kolejne ciało – **Rada do Spraw Inkwizycji** – było specjalnym trybunałem, którego kompetencje przedstawiłem już wyżej. Ponadto rada ta zajmowała się również całokształtem spraw związanych z zagadnieniami kościelnymi. Sprawami sądowymi zajmowała się również **Rada do Spraw Sędziów**. Na przełomie XVII i XVIII w. powstała natomiast **Rada do Spraw Handlu i Finansów**, której zadaniem było – zgodnie z koncepcjami merkantylnymi – planowe zajmowanie się rozwojem gospodarczym kraju.

Natomiast wobec braku ośrodka, który zajmował się określaniem ogólnych kierunków działania dla wymienionych rad, powstał **Komitet Koordynacji i Arbitrażu**. Poza funkcją ogólną zajmował się on również rozstrzyganiem sporów pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. Filip II przekształcił ten komitet w **Radę Królewską w 1586 r.**, natomiast w XVII w. przybrała ona postać swoistej **Rady Ministrów (Consulta)**, w skład której wchodził pierwszy minister i trzech sekretarzy stanu. To właśnie ten ośrodek stał się z czasem głównym centrum decyzyjnym kraju.

Proces centralizacji władzy dotyczył także sposobu zarządzania na szczeblach niższych. W miejsce dotychczas istniejących struktur, zachowujących dużą autonomię (zwłaszcza korporacji samorządowych w miastach oraz obszarów, które przyłączane w okresie recon-quisty uzyskiwały atrakcyjne rozwiązania o charakterze samorządowym) wprowadzono nowe urzędy, ściśle podporządkowane radom królewskim. Obszary byłych monarchii wchodzące w skład królestwa Hiszpanii – Nawarra, Aragonia i Katalonia – podporządkowane zostały **wicekrólom**, którzy skoncentrowali w swych rękach całość władzy na powierzonym sobie obszarze. W pozostałych prowincjach podobne w istocie kompetencje przysługiwały **komisarzom**. Oba urzędy wspomagane były w sprawach wojskowych przez **kapitana**, a w sprawach sądowych przez **wizytatora**. W połowie XVIII w. Burbonowie wzorem francuskim wprowadzili

na tym szczeblu jednolity urząd **intendentów**. Natomiast na niższym szczeblu, w dystryktach, funkcjonowały urzędy pod nazwą **corregidor** i **l'alcade mayor**, później zastąpione przez **subdelegatów**, którzy również wzorem francuskim pojawili się wraz z intendentami.

Ciekawie skonstruowany był system zarządzania licznymi zdobyczami kolonialnymi, które określano wspólną nazwą Indii. W 1503 r. powołana została przez króla pierwsza jednostka koordynująca politykę wobec kolonii – **Casa de la contractación de las Indias**. Była to organizacja po części prywatna, która z jednej strony zajmowała się pozyskiwaniem dla korony jak największych dochodów z kolonii i z handlu morskiego, z drugiej zaś prowadziła określone działania wobec nich, realizując zalecenia królewskie. Te formułowane były przez powstałą w ramach Rady Kastylii Radę do Spraw Indii. Natomiast bezpośrednimi realizatorami polityki królewskiej w koloniach byli w zależności od rangi kolonii **wicekrólowie**, **gubernatorzy** lub **kapitanowie**. Ten system zarządu koloniami nie przechodził już później zasadniczych zmian. Dopiero w drugiej połowie XVIII w., wraz z różnymi reformami administracji w duchu francuskim, w miejsce Rady do Spraw Indii powołany został **Sekretariat do Spraw Indii**, jako jedyny ośrodek w administracji państwowej koordynujący politykę metropolii wobec swych posiadłości. Jednocześnie we wszystkich wicekrólestwach wprowadzono wzorem metropolii silnie scentralizowany zarząd wewnętrzny, opierający się również na intendentach i subdelegatach w utworzonych tam jednostkach terytorialnych.

Hiszpański model silnie scentralizowanej, w istocie absolutnej monarchii kształtował się zasadniczo w początkach XVI w. Był on w gruncie rzeczy oryginalnym wytworem miejscowym. Kształtujący się w tym samym mniej więcej czasie system angielski, w którym także występował szereg ciał kolegialnych wspierających monarchę w zarządzaniu krajem, nie był jednak punktem odniesienia dla Hiszpanów. Także Francja w tym okresie nie mogła jeszcze inspirować swoimi rozwiązaniami, te bowiem tak naprawdę zaczęły funkcjonować kilkadziesiąt lat po zaistnieniu podobnych instytucji w Hiszpanii. W pewnym sensie to zatem Hiszpania stała się prekursorem we wprowadzaniu w życie modelu silnie scentralizowanej i silnie biurokratyzowanej monarchii absolutystycznej w Europie.

Francja

Zakończenie wojny stuletniej z Anglią w połowie XV w. pozwoliło władcom francuskim na wyraźne wzmocnienie swej pozycji. Konsolidacji (choć ciągle z poszanowaniem utrwalonych przez stulecia autonomii) uległo niemal całe terytorium królestwa. Procesowi temu towarzyszyło rozpoczęcie trwałego ograniczania pozycji Stanów Generalnych. Uchwalane kolejno stałe podatki, zwłaszcza na realizację królewskich zamierzeń w ramach polityki wojskowej spowodowały, że u schyłku XVI w. ciało reprezentacyjne utraciło praktyczne znaczenie ustrojowe. Pewnym katalizatorem utraty znaczenia Stanów Generalnych było funkcjonowanie stanów prowincjonalnych w zachowujących ciągle pewien stopień samodzielności prowincjach. Na wzmocnienie pozycji monarchy wpłynęły też w znacznym stopniu krwawe zawirowania religijne w ciągu XVI stulecia.

Jakkolwiek oczywiste jest, że postać klasycznej monarchii absolutnej Francja przybrała u schyłku XVII w., to już dużo wcześniej tworzone były solidne podstawy pod budowę takiego właśnie ustroju.

Olbrzymią rolę w kształtowaniu formalnych ram tego ustroju odgrywali francuscy prawnicy (legiści), którzy w oparciu na dawnych zwyczajach i normach formułowali na nowo prawne podstawy i zakres władzy królewskiej. To w myśl tworzonych przez nich koncepcji władza króla miała być niepodzielna, a w ślad za tym monarsze przysługiwać miało prawo samodzielnych decyzji we wszystkich sprawach królestwa. Władza ta obejmowała zatem i dziedzinę stanowienia prawa, i wykonywanie wszystkich funkcji zarządu państwem i jego reprezentacji, jak również występowanie przezeń w roli najwyższego sędziego. W tej ostatniej sferze, wobec rozwoju sądownictwa królewskiego, bezpośrednie i samodzielne orzekanie władcy zastąpione zostało prawem do zmiany wszelkich decyzji i wyroków ustanowionych przez niego sądów. Zapatrzenie w tradycję rzymską pozwalało uzasadniać ten rosnący zakres uprawnień odwołaniem się do formuły z okresu cesarstwa – *princeps legibus solutus*. Oznaczało to, że władca, jako twórca wszelkich praw, nie jest związany prawem.

Wśród najważniejszych regulacji ustrojowych znalazło się ostateczne przesądzenie zasad następstwa tronu francuskiego. U schyłku XVI w.

Stany Generalne, na zasadach prawa salickiego, usankcjonowały przejęcie tronu przez kolejną z rodzin wywodzących się z dynastii Kapetyngów – Burbonów. Towarzyszyło temu zinstytucjonalizowanie zobowiązania do wyznawania religii katolickiej przez panującego i jego następcę. Następca tronu – syn albo wnuk w linii prostej – obejmował tron w momencie śmierci panującego.

W myśl przywołanych wyżej koncepcji decyzje królewskie nie mogły być podważane przez żadne inne organy i instytucje w państwie. Jedynie tzw. **prawa fundamentalne** królestwa były obszarem niezmiennym, którego nawet król nie mógł zmieniać, co więcej – musiał się podporządkowywać ich treści. W tym zakresie prawodawcze uprawnienia królewskie doznawały jedyne ograniczenia.

Ostatecznie znane jeszcze od średniowiecza reguły, jako zwarty zestaw niezmiennych praw królestwa – swego rodzaju konstytucję państwa – przyjęto w końcu XVI w. Prawa te obejmowały określony sposób następstwa tronu, nienaruszalność terytoriów Korony francuskiej i domeny królewskiej, określony status Kościoła francuskiego (pozwalający na dość znaczny stopień ingerencji królewskiej w prawa Kościoła, czyli tzw. gallikanizm), wreszcie zasadę niezależności króla od cesarza i papieża oraz innych potęg zagranicznych.

Król jako jedyne źródło władzy w państwie nie był oczywiście w stanie samodzielnie realizować wszystkich swoich uprawnień. Musiał zatem funkcjonować w otoczeniu rosnącej liczby współpracowników, którzy formalnie pozostawali jego doradcami, w myśl bowiem sformułowanych zasad nie mogli oni samodzielnie rozstrzygać żadnych spraw. W praktyce jednak właściwie tylko w okresie panowania Ludwika XIV możliwe było respektowanie tego założenia. Jednak nawet wtedy pełne zrealizowanie tej teoretycznej koncepcji nie było wykonalne.

Ważnym – jak wspomiano – elementem władzy królewskiej stały się samodzielne kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Wobec całkowitego upadku znaczenia Stanów Generalnych tylko król, wydając ordonanse, edykty i deklaracje, tworzył nowe reguły prawne w dziedzinach, których nie obejmowało obowiązujące cały czas równoległe prawo zwyczajowe. W przypadku ordonansów na królu spoczywał obowiązek ich rejestracji w najważniejszym organie sądowym kraju – Parlamencie Paryskim, który mógł rejestracji odmówić, lecz król mógł go przymusić do przyjęcia ordonansu. Często wszakże, wobec znaczącej pozycji i prestiżu tego sądu,

królowie wycofywali się z zakwestionowanych regulacji. Było to zatem swego rodzaju weto zawieszające ze strony władzy sądowniczej, w którym dopatrywać się można początków instytucji sądownictwa konstytucyjnego.

Najważniejszą rolę w praktycznym realizowaniu niepodzielnej władzy królewskiej odgrywała jednak **Rada Królewska**. W jej skład w początkach XVI w. wchodziła królowa, parowie Francji oraz najważniejsi urzędnicy, a także mianowani przez króla spośród duchownych i świeckich radcowie. W określaniu składu Rady króla nie wiązały żadne reguły, stąd jej liczebność systematycznie rosła. W początkowej fazie specjalizacji wewnętrznej Rady powstały w niej:

- 1) **Rada Tajna** lub **Rada Ściśła**, działająca pod kierunkiem samego króla i składająca się z najbliższych jego współpracowników, która zajmowała się rozstrzygnięciem najważniejszych spraw królestwa,
- 2) **Wielka Rada Sądowa**, działająca bez udziału monarchy, rozpatrywała sprawy sądowe zastrzeżone do kompetencji władcy,
- 3) **Rada Prywatna**, rozpatrująca sprawy bieżące mniejszej wagi,
- 4) **Rada Finansów**, zajmująca się sprawami finansowymi i gospodarczymi królestwa.

Ponadto Rada Królewska, na coraz rzadszych spotkaniach plenarnych, rozpatrywała zagadnienia natury ogólnej.

W związku z tym w obrębie tego ciała powstawać zaczęły ciała mniej liczebne, a wobec konieczności stałej obsługi ich pracy rosnąć zaczęło również znaczenie sekretarzy stanu. Funkcja sekretarzy stanu wywodziła się z urzędu notariuszy królewskich, powoływanych w kancelarii królewskiej do załatwiania spraw ściśle tajnych. Z czasem wyłoniła się grupa **czterech sekretarzy stanu**, z których każdy ponosił odpowiedzialność za jedną z czterech części, na jakie podzielono dla tych celów kraj, jak również za stosunki zewnętrzne z określoną grupą państw. Stanowiska te stały się zatem pierwowzorem nowowczesnych ministerstw. Z upływem niedługiego czasu zakres odpowiedzialności sekretarzy stanu uległ zasadniczej zmianie. W miejsce dotychczasowego podziału zadań pojawił się podział nowy, oparty już na **kryterium merytorycznym**. W ten sposób sekretarze stanu przejęli odpowiedzialność odpowiednio za: **sprawy wojny**, **sprawy zagraniczne**, **sprawy domu królewskiego** (w istocie wszystkie sprawy wewnętrzne, w tym sprawy wyznaniowe), **sprawy floty** (w tym także polityka kolonialna).

Procesowi powstawania nowych urzędów towarzyszyło zanikanie starych, których znaczenie sprowadzono jedynie do swoistych dworskich synekur. Tylko urząd **kanclerza** zachował pozycję i, koncentrując się na sprawach nadzorowania sądownictwa, kanclerz stał się właściwie ministrem sprawiedliwości.

Z panowaniem Ludwika XIV związany jest proces systematycznego koncentrowania władzy wokół osoby panującego i dalsza postępująca specjalizacja istniejących urzędów. Urzędy te skonstruowane zostały na zasadzie **scentralizowanej hierarchii biurokratycznej**. Tak więc urzędy, w głównej mierze **kolegialne**, skupione były przy osobie króla. Ich głównym zadaniem było wspieranie władcy w podejmowaniu decyzji, a następnie, kiedy takowa została podjęta, jej precyzyjne wykonywanie. Urzędnicy pracujący w tym aparacie byli w pełni dyspozycyjni wobec osoby panującego, przez niego wynagradzani, do tego musieli reprezentować określony poziom wykształcenia, bez którego nie mogli piastować swych stanowisk. W przeciwieństwie do okresów wcześniejszych panujący miał pełną swobodę w powoływaniu i odwoływaniu z tych urzędów, a urzędy dożywotnie czy dziedziczne pozostawały tylko dostojenstwami dworskimi bądź w ogóle były likwidowane.

Ludwik XIV dokonał zasadniczej reorganizacji Rady Królewskiej jako głównego narzędzia realizacji swej polityki. W myśl omówionych wyżej zasad odsunął od niej dziedzicznych arystokratów i nadał temu ciału charakter wyspecjalizowanego organu zarządu państwem. W zależności od składu personalnego i przedmiotu obrad rada przyjmowała następujące postaci:

- 1) **Rady Stanu** (*Conseil d'Etat*), która była swego rodzaju kontynuacją Rady Tajnej i zajmowała się pod przewodnictwem króla najważniejszymi sprawami państwa tak w wymiarze wewnętrznym, jak i – zwłaszcza – zagranicznym. Skład jej był stosunkowo wąski (3 do 5 osób), a powoływani przez króla w jej skład otrzymywali tytuł ministrów stanu;
- 2) **Rady Depesz** (*Conseil des Depeches*), która odpowiadała za sprawy bieżącej administracji wewnętrznej kraju. Jej decyzje kierowane do organów wykonawczych niższego szczebla miały postać depesz, stąd też pochodziła jej nazwa. Radzie przewodził monarcha albo kanclerz, a w jej obradach uczestniczyli też sekretarze stanu, generalny dyrektor finansów, intendenci oraz osoby zaproszone przez króla;

- 3) **Rada Finansów**, która zajmowała się sprawami finansów państwa i prowadzeniem polityki gospodarczej. Działała ona przede wszystkim pod kierunkiem **Generalnego Dyrektora Finansów**;
- 4) **Rada Stron Procesowych** (*Conseil Prive ou Conseil des parties*), która przejęła odpowiedzialność za realizację królewskich uprawnień w dziedzinie sądownictwa. Pracami tej rady kierował kanclerz, a rosnącym zakresem jej odpowiedzialności było rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami, ale także pomiędzy organami administracyjnymi, wreszcie mogła rozpatrywać skargi na decyzje organów administracyjnych.

Rada w specjalnych sytuacjach mogła podejmować decyzje jako tzw. **Wielka Rada** (*Grand Conseil*). W jej obradach mogli brać wtedy udział ministrowie i sekretarze stanu, generalny kontroler finansów, radcowie stanu i referendarze oraz ksiądzęta i parowie Francji. Była wtedy rada najwyższym organem politycznej decyzji w kraju.

Warto nadmienić, że niejednokrotnie w XVII i XVIII w. pojawiali się w otoczeniu władcy współpracownicy, noszący tytuł „pierwszego ministra”. W praktyce jednak nie wykształciła się w sposób stały taka instytucja i okazała się ona ściśle związana z wybitnymi osobistościami, odgrywającymi nieprzeciętną rolę w kształtowaniu polityki królestwa (np. kardynałowie Richelieu i Mazarini).

Zmianom uległ też system zarządu terytorialnego królestwem. Jeszcze w XVI w. pojawił się urząd **gubernatorów**, którzy byli dowódcami wojskowymi odpowiadającymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny na powierzonym im obszarze. Z czasem ich uprawnienia objęły także wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych czy administrację finansową. Ponieważ znaczenie tych urzędów bardzo wzrosło, król – chcąc osłabić gubernatorów – zwiększył wyraźnie ich liczbę (zmniejszając podporządkowany im obszar) oraz powołał ich zastępców, którzy przejęli część przysługujących im kompetencji. W końcu Ludwik XIV pozbawił ten urząd znaczenia, zobowiązując gubernatorów do stałej obecności na dworze królewskim i zakazując kontaktu z podległym – już tylko teoretycznie – terenem.

W to miejsce powołany został nowy urząd – **intendentów**. Wywodzili się oni z królewskich komisarzy, pierwotnie wysyłanych w teren celem kontroli gubernatorów. Kiedy urząd ten przekształcił się w urząd stały, intendenci uzyskali kompetencje w zakresie nadzorowania wymiaru sprawiedliwości, finansów oraz całości pozostałych zagadnień, czyli – jak

to wtedy określano – w zakresie policji. Oznaczało to, że rosnący zakres reglamentacji życia przez państwo, co było cechą ówczesnego systemu, w przeważającej mierze realizowany był właśnie przez intendentów. To oni wykonywali zadania dotyczące polityki skarbowej i polityki gospodarczej, przekazywane przez generalnego dyrektora finansów. To oni również załatwiali coraz większą liczbę spraw należących dotąd do kompetencji różnorodnych korporacji, które systematycznie były likwidowane przez absolutną monarchię, jak też ingerowali w codzienne życie mieszkańców królestwa. Intendenci, dla usprawnienia swego działania, powierzali odpowiedzialność za część podległego sobie obszaru swym zastępcom. Dzięki temu olbrzymia liczba powierzanych im spraw była załatwiana skuteczniej. Jednocześnie, o ile początkowo intendenci działali głównie na podstawie zaleceń wydawanych przez władze centralne, przede wszystkim przez Radę Depesz, o tyle z czasem w coraz większym zakresie realizowali oni przedsięwzięcia w sposób samodzielny, w związku z pojawiającymi się potrzebami lokalnymi.

Stworzony we Francji model ustrojowy funkcjonował bez większych zmian – choć z coraz mniejszą skutecznością – do schyłku XVIII w. Poszczególne rozwiązania w mniejszym lub większym zakresie przejmowane były przez inne kraje europejskie i pozaeuropejskie. W szczególności właśnie dorobek francuski w sferze organizacji struktur zarządzających państwem stał się punktem wyjścia do tworzenia nowych rozwiązań w organizacji administracji.

Państwa niemieckie

Marchia Brandenburska – Królestwo Pruskie

Pozostająca w składzie Rzeszy Niemieckiej Marchia Brandenburska, dzięki umiejętnej polityce swych władców z rodziny Hohenzollernów, stała się w drugiej połowie XVII w. czołowym państwem niemieckim. Potęga brandenburska została ugruntowana koronacją królewską w 1701 r. Nowe królestwo pruskie podjęło w XVIII w. rywalizację z monarchią habsburską o przywództwo w Rzeszy, której zwycięski koniec nastąpił w drugiej połowie XIX w.

Podstawą sukcesów pruskich był system wewnętrznej organizacji państwa brandenburskiego, którego podwaliny zostały stworzone w połowie XVII w. W tym okresie rządzący marchią Fryderyk Wilhelm (1640–1688), zwany Wielkim Elektorem, przede wszystkim zdołał złamać pozycję istniejących na podporządkowanych mu obszarach różnych zgromadzeń reprezentacyjnych. Sprzyjało temu ukształtowanie terytorialne państwa, składającego się z kilku odseparowanych od siebie obszarów. Z jednej strony pomogło to sukcesywnie eliminować rozproszone siły opozycji, z drugiej zaś uzasadniało wszelkie poczynania, których celem było zapewnienie państwu skutecznych mechanizmów obrony istniejącego stanu posiadania. Tu podstawową rolę odgrywała zawodowa armia, którą w takiej skali powołali do życia właśnie władcy brandenbursko-pruscy. To konieczność utrzymania tej armii była zachętą do współpracy części elit społecznych. Jednocześnie wszakże, w imię ochrony interesów państwa i wojska, brutalnie łamano wszelkie przejawy oporu, zwłaszcza wobec narzucanych ciężarów finansowych. Choć ciężary te formalnie były bezprawne, zgody na nie powinny bowiem udzielać reprezentacje stanowe, to elektorzy, a później królowie nie wahali się za pomocą ostrych represji wymuszać posłuszeństwa wobec swych dyspozycji.

Jednocześnie postępował proces rozbudowy aparatu państwowego. Istnienie olbrzymiej armii stałej wymuszało zupełnie nową organizację tego aparatu, jako że dotychczasowe jego formy nie były w stanie sprostać

pojawiającym się wyzwaniom. Wielkie masy wojska trzeba było przez cały rok koszarować (co wymagało tworzenia stałych garnizonów i budowy koszar), wyżywić, zaopatrywać w odzież, a także dostarczać środków do zaprawiania się w boju etc.

Począwszy zatem od Wielkiego Elektora, władcy pruscy szukali nowych rozwiązań, a w naturalny sposób wzorowali się na dokonaniach francuskich. To właśnie rozwiązania wprowadzane przez Ludwika XIV (i jego poprzedników) rozwijane były i adaptowane do własnych potrzeb, tworząc nowy model organizacji aparatu państwowego. W XVIII w., zwłaszcza za rządów Fryderyka II Wielkiego (1740–1786), absolutyzm pruski przybrał postać tzw. oświeconą. Pojęcie to wyrażać miało szlachtetne dążenie władców do podniesienia poziomu intelektualnego swych poddanych oraz do zerwania ze starymi wzorcami i przyzwyczajeniami. Tworzenie nowej rzeczywistości realizowano jednak bardzo brutalnymi metodami, a państwo pruskie przypominało u schyłku XVIII w. bardziej model rosyjskiej despotii niż monarchii oświeconej.

Trzeba podkreślić, że względnie sprawne funkcjonowanie ustroju pruskiego wynikało z nadzwyczajnych zdolności kilku kolejnych władców do osobistego ogarniania olbrzymiego zakresu spraw państwa. Właśnie ten fakt miał niebagatelny wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań, a słabość monarchów w początkach XIX w. skutkowałą automatycznie poważnym kryzysem wewnętrznym i osłabieniem na arenie międzynarodowej.

Pierwsze decyzje związane z tworzeniem nowych instytucji centralnych uzasadnione były koniecznością ujednoczenia zarządu rozproszonymi prowincjami państwa. Posiadały one bowiem oddzielne i bardzo różnorodne formy rozwiązań ustrojowych, a władca jedynie nadzorował ich funkcjonowanie. Istniejąca od początków XVII w. **Tajna Rada**, będąca organem doradczym elektorów, w połowie tego stulecia stała się głównym ośrodkiem koordynującym ich politykę we wszystkich posiadłościach. Rosnący zakres spraw związanych z prowadzeniem polityki fiskalnej oraz zabezpieczaniem potrzeb wojska u schyłku XVII w. przejęły **Tajna Dworska Kasa** oraz **Generalny Komisariat Wojny**. To drugie ciało przejmowało jednak stopniowo coraz większy zakres odpowiedzialności, stając się z czasem właściwie głównym ośrodkiem koordynującym politykę gospodarczą państwa.

Dalszym etapem porządkowania aparatu państwowego było powołanie w miejsce istniejących ciał jednego ośrodka – **Generalnego Dyrektorium**

Finansów, Wojen i Domen. Dyrektorium składało się z czterech departamentów złożonych z dwóch–trzech ministrów, które początkowo wzorem Francji odpowiadały za zarząd częścią terenów królestwa oraz jednocześnie za relacje zagraniczne z wybraną grupą państw. Z czasem departamenty przejmować będą wyraźnie określony, jednolity zestaw kompetencji, stając się *de facto* merytorycznymi ministerstwami. Formalnie istniała nadal Tajna Rada, będąca organem doradczym grupującym wszystkich ministrów, ale jej rola systematycznie malała. W pierwszej połowie XVIII w. z istniejących struktur wyodrębniono jako ściśle utajnioną komórkę **Ministerstwo Gabinetowe**, a jego zadaniem było wspieranie króla w prowadzeniu polityki zagranicznej. Powstało także pod kierunkiem wielkiego kanclerza **Ministerstwo Sprawiedliwości**, które oprócz nadzorowania w imieniu władcy systemu sądownictwa odpowiadało również za politykę wyznaniową. W połowie XVIII w., dla usprawnienia funkcjonowania aparatu fiskalnego państwa powołana została **Generalna Dyrekcja Monopoli i Ceł**, przejmując wskazane zadania od Generalnego Dyrektorium. Natomiast pewnym odstępstwem od polityki tworzenia ogólnopaństwowych, coraz bardziej wyspecjalizowanych organów zarządu krajem było powołanie po zdobyciu Śląska odrębnego **ministerstwa**, które zajmować się miało całością spraw dotyczących tej prowincji.

Zmianom na szczeblu centralnym towarzyszyły zmiany dotyczące zarządu terytorialnego. Powołane zostały nowe jednostki podziału terytorialnego, przetłumające niejako istniejące pozostałości dawnych podziałów w postaci okręgów, o nazwie **Kamery Wojny i Domen**. Kolegialne kierownictwa tych okręgów, czyli **Departamenty**, przejęły uprawnienia dotychczasowych lokalnych zarządów domen i komisariatów wojny, podlegały one Generalnemu Dyrektorium. Jednocześnie na niższym szczeblu stopniowo upowszechniły się jako jednostki podziału terytorialnego **powiaty**. Na szczeblu powiatowym pozostawione zostały sejmiki jako reprezentacja miejscowej szlachty. Posiadały one istotne kompetencje dotyczące swego terenu, a najważniejszym uprawnieniem było prawo przedstawienia kandydatów na **landratów**, mianowanych przez króla. Landraci, czyli starostowie kierowali wykonywaniem w powiecie zarządzeń władz wyższego szczebla.

Przedstawiony model organizacji administracji państwa pruskiego przetrwał bez większych zmian do początków XIX w. Kryzys wywołany klęskami w starciach z napoleońską Francją doprowadził do istotnych

zmian wewnętrznych, niemniej sprawność pruskiej administracji, zwłaszcza w XVIII w., budziła podziw w Europie. Z drugiej wszakże strony metody realizowania zadań stawianych przez monarchów przez tę administrację i panujące w niej relacje wewnętrzne powodowały, że mimo wspomnianego podziwu nie było powszechnych skłonności do naśladowania pruskiego modelu organizacji administracji.

Austria

Rodzina Habsburgów w XVI i XVII w. zdominowała scenę europejską. Jej przedstawiciele z linii austriackiej i hiszpańskiej rozszerzyli swe domeny daleko poza granice macierzystych posiadłości, a skutkowało to m.in. osłabieniem zainteresowania wyłącznie sprawami niemieckimi. Właśnie cesarski tron niemiecki był pierwszym co do rangi tytułem Habsburgów, ale kompletna dezintegracja Rzeszy w następstwie wojen religijnych XVI w. pozbawiła go niemal całkowicie realnego znaczenia. Niepowodzenia Austrii w wojnie trzydziestoletniej osłabiły jeszcze pozycję jej władców w Rzeszy. Mimo ostatecznego powodzenia w konfrontacji z Turcją Austria jeszcze bardziej osłabła, wobec czego w XVIII w. konieczne stały się głębokie przeobrażenia ustrojowe. Ich efektem było zbudowanie nowego ustroju wewnętrznego ze znacząco wzmocnioną pozycją panującego oraz rozbudowanym aparatem administracyjnym. Austria, podobnie jak Prusy, czerpała tu wzory od swego największego wroga – Francji.

Podobnie jak Prusy, Austria była konglomeratem szeregu różnorodnych posiadłości, a w każdej z nich istniały zróżnicowane modele ustrojowe. Wspólną cechą tych jednostek były rozwinięte reprezentacje stanowe i w nie w pierwszym rzędzie uderzali Habsburgowie. Generalnie udało im się doprowadzić do likwidacji tych ciał, choć nie wszędzie (np. w królestwie węgierskim pozostał, odgrywając istotną rolę, sejm). Najważniejszym jednak zadaniem było przeprowadzenie unifikacji i pogłębienia centralizacji zarządu państwem.

Proces ten zapoczątkowany został jeszcze w XVII w., ale najważniejsze decyzje zapadały w drugiej połowie XVIII w. Jeszcze w początkach XVII w. z Kancelarii Nadwornej Rzeszy wyodrębniona została **Kancelaria Nadworna Austriacka**, której zadaniem miało być koordynowanie ogólnego zarządu państwem. Dla ściślejszej współpracy z monarchą w prowadzeniu polityki

zewewnętrznej z Tajnej Rady wyłoniona została **Tajna Konferencja**. Funkcjonowały w dalszym ciągu jako organ odpowiadający za całokształt polityki finansowej monarchii **Nadworna Izba Skarbowa**, a jako organ odpowiadający za politykę wojskową **Nadworna Rada Wojenna**. Jednocześnie sukcesywnie organizowane były w Wiedniu nadworne kancelarie odpowiadające za zarząd poszczególnych posiadłości habsburskich. Wszystkie te organy miały charakter ciał kolegialnych.

Dalsze zmiany i centralizację zarządu państwem przyniosło panowanie Marii Teresy i Józefa II w latach 1740–1790. Nowymi organami administracyjnymi powstałymi w tym czasie były **Zjednoczona Kancelaria Nadworna Czesko-Austriacka**, przy czym pozostały oddzielne ciała zarządzające dla reszty posiadłości (np. Węgier, ziem włoskich czy po rozbiorach Polski dla tzw. Galicji). Z gestii Zjednoczonej Kancelarii wyłączone zostały sprawy zagraniczne, przejęte przez Kancelarię Stanu. Na czele kancelarii stał **kanclerz**, który stał się tym samym najważniejszym urzędnikiem i drugą osobą po cesarzu w hierarchii władz państwowych. Dla realizowania cesarskiej polityki w zakresie sądownictwa powołana została **Najwyższa Izba Sprawiedliwości**, a organem cesarskim doradczym pozostawała **Rada Stanu**.

Ważnym przedsięwzięciem było zreorganizowanie zarządu terytorialnego (choć zmiany nie objęły wszystkich posiadłości). Kraj podzielony został na **gubernie**, na czele których postawieni zostali **gubernatorzy**, podlegający Zjednoczonej Kancelarii. Do pomocy mieli aparat urzędniczy funkcjonujący w ramach tzw. gubernium. Gubernie dzieliły się na mniejsze jednostki terytorialne w postaci **cyrkułów** (powiatów), na czele których postawiono **starostów**. Wszystkich gubernatorów i starostów mianował cesarz, a więc w przeciwieństwie do Prus nie było tu udziału żadnego czynnika społecznego.

Mimo przeprowadzonych szerokich zmian centralizacja władzy w cesarstwie austriackim nie poczyniła takich postępów jak we Francji czy w Prusach. Ważnym czynnikiem utrudniającym zasadniczą przebudowę imperium był fakt zamieszkiwania go przez olbrzymią liczbę ludności nieniemieckiej. To w konsekwencji doprowadziło z czasem do kolejnego poważnego kryzysu wewnętrznego i wymusiło następne, idące już w zupełnie innym kierunku zmiany.

Wielkie Księstwo Moskiewskie – Cesarstwo Rosyjskie

W ciągu XVI w. Wielkie Księstwo Moskiewskie, a od 1547 r. cesarstwo rosyjskie przeżywało okres znaczącego rozwoju terytorialnego. Towarzystwo temu systematyczne wzmocnienie władzy wielkksiążęcej, a następnie cesarskiej. Jednak mniej więcej do połowy XVII w. ustrój państwa moskiewskiego i rosyjskiego wykazuje – mimo bardzo silnej pozycji monarchy – wiele elementów charakterystycznych dla monarchii stanowej. Jest więc w istocie swego rodzaju syntezą kształtującej się monarchii samodzielną i monarchii stanowej. Dopiero w połowie XVII w. te elementy ustrojowe, które zawierały prawne gwarancje uczestnictwa części ludności w funkcjonowaniu najważniejszych instytucji ustrojowych, zostały zlikwidowane, a cesarstwo wkroczyło na drogę budowania modelu skrajnie absolutnego.

Od razu należy nadmienić, że ów rosyjski model absolutyzmu, określany mianem **samodzierzawia**, tylko pozornie jest zbliżony do modelu ustroju absolutnego w państwach europejskich. W istocie pozycja monarchy w modelu rosyjskim nie miała żadnych ograniczeń prawnych. Nie ponosił on odpowiedzialności przed żadnym ośrodkiem, przed nikim nie musiał rozliczać się z podejmowanych decyzji. Jednocześnie zdecydowana supremacja nad Kościołem prawosławnym powodowała, iż nawet w sferze duchowej nie było żadnego czynnika niezależnego od monarchy. Stąd panujący nie miał żadnych praktycznie limitacji w wykonywaniu swych kompetencji, te zaś obejmowały właściwie wszystkie obszary życia państwowego, a sięgały także bardzo daleko w życie indywidualne poddanych. Tak silna pozycja monarchy nie jest z pewnością znana nigdzie w Europie i bardziej zbliżona jest do modelu despotii wschodnich (np. perska monarchia Sassanidów) czy modelu chińskiego.

Do czasu panowania Iwana IV Groźnego władcy nosili tytuł **Wielkich Książąt Moskiewskich**. Od koronacji Iwana IV przyjęty został tytuł **cara**, natomiast od Piotra I tytułowano władców rosyjskich mianem „**Carów Wszechrosji**”. Ta formuła, oprócz nawiązania do wspomnianej już tradycji

ciągłości cesarstwa rzymskiego i bizantyjskiego w „Moskwie – Trzecim Rzymie”, miała jednocześnie stanowić podstawę do roszczeń wobec wszystkich ziem ruskich, niewchodzących w tym momencie w skład państwa rosyjskiego. W szczególności odnosić się to miało do ziem ruskich wchodzących w skład Wielkiego Księstwa Litewskiego, a od 1569 r. także w skład Korony Polskiej.

Przyjęcie nowej tytułatury nie oznaczało wszakże jednoczesnego uregulowania zasad następstwa tronu. W gruncie rzeczy problem ten w sensie prawnym nie został rozwiązany aż do końca XVIII w., kiedy to Paweł I ustanowił w dziedziczeniu tronu zasadę primogenitury, w której pierwszeństwo miała linia męska. Co do zasady, żyjący car wyznaczał swego następcę spośród swych synów, ale nie było obowiązku, by był to syn najstarszy. Ponadto z dziedziczenia nie były wyłączone kobiety, a więc tron kilkakrotnie obejmowały córki bądź żony carów. Fakt nieistnienia reguł prawnych rządzących zagadnieniem sukcesji także był istotnym wyróżnikiem rosyjskiego modelu ustrojowego na tle absolutyzmów europejskich. Jednocześnie przynosił bardzo nieraz dramatyczne konsekwencje w postaci krwawych walk o tron, nierzadko jeszcze za życia cara.

Nowa pozycja Iwana IV nie spowodowała też od razu istotnych zmian ustrojowych, zwłaszcza odnoszących się do funkcjonowania istniejących już instytucji reprezentacyjnych. Z carem zatem bardzo blisko współpracowała **Duma Bojarska**, pełniąca funkcję organu doradczego i swoistej rady cesarskiej. W jej skład wchodziłi bojarzy dumni, jako elita arystokratyczna, przedstawiciele drobnej szlachty, czyli dworian, a także urzędnicy cesarscy – diakowie. O rozwoju Dumy świadczy fakt, iż za czasów Iwana IV liczba jej członków oscylowała wokół 30 osób, w XVII w. zaś wzrosła do ponad 150.

Duma nie miała z góry oznaczonych kompetencji, ale zajmować się mogła praktycznie wszystkimi sprawami, o ile zadanie takie powierzył jej monarcha. Z czasem, głównie wskutek liczebnego rozwoju składu tego organu, w ramach Dumy pojawiło się ciało, z którym car współpracował ściślej. Była to złożona z najbliższych współpracowników monarchy tzw. **Bliźniaja Duma**. Jednocześnie w XVII w., z Dumy wykształcił się odrębny organ sądowniczy – **Rasprawnaja Pałata**, która orzekała w sprawach najcięższych przestępstw przeciwko państwu, a także była trybunałem apelacyjnym od wyroków wydanych przez pewne sądy w określonych sprawach. Choć zatem formalnie pozycja Dumy nie była silna, to jej rola była faktycznie bardzo istotna, a szczególnie ważna w okresach bezkrólewia i walki o władzę po zmarłym carze.

Jednocześnie od połowy XVI w. (pierwsze udokumentowane posiedzenie to 1566 r.) funkcjonować zaczął w cesarstwie nowy organ, mający charakter reprezentacji stanów rosyjskich – **Sobór Ziemski**. Szczególną rolę ciała to odegrać miało w pierwszej połowie XVII w., w okresie walk o tron po wygaśnięciu rodziny Rurykowiczów. Sobór był ciałem reprezentującym bardzo szerokie spektrum ówczesnych mieszkańców Rosji. Obok duchowieństwa, bojarów i dworjaństwa uczestniczyli w nim także mieszczanie, a nawet – choć krótko – przedstawiciele chłopów (uczestniczyli w Soborze w 1613 r.). Poszczególne grupy uprawnione do udziału w sesjach Soboru dokonywały wyboru swych przedstawicieli w powiatach, przy czym ich liczbę każdorazowo określało pismo zwołujące sesję Soboru. Reprezentanci poszczególnych stanów obradowali odrębnie, we własnych kuriach, a stanowisko Soboru jako całości uzgadniano w drodze konsensusu pomiędzy poszczególnymi stanami. Sobory zwoływał car, a podczas bezkrólewia Duma Bojarska. W pierwszej połowie XVII w. Sobór osiągnął szczytowe znaczenie z uwagi na dokonywanie wyboru carów. Wyrazem tego było wprowadzenie obowiązku zaprzysiężenia przez wybranego cara określonych praw podmiotowych ludu ruskiego. Takie zaprzysiężenie dokonane zostało przy wyborach carów w 1606 r. (Wasyl Szujski), w 1610 r. (polski królewicz Władysław) oraz w 1613 r., przy wyborze Michała Romanowa.

Jednocześnie w tym okresie stał się on ciałem prawodawczym, co znacząco podniosło jego rangę ustrojową, choć uchwały Soboru nigdy nie nabrały charakteru samoistnie wiążących aktów prawnych i dla ich obowiązywania konieczna była sankcja cesarska. Utwierdzenie pozycji przez nową rodzinę panującą Romanowych spowodowało, że w drugiej połowie XVII w. Sobór, niezwoływany przez carów, praktycznie przestał istnieć.

Władza cesarska oznaczała w Rosji niekontrolowaną przez żaden czynnik w państwie możliwość rządzenia. Car posiadał wszelkie kompetencje prawodawcze, jedynie czasowo częściowo ograniczone na rzecz wspomnianego Soboru, miał zupełną swobodę w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej, nie był ograniczony w doborze współpracowników i urzędników, których skład mógł kształtować w sposób zupełnie dowolny. Car posiadał pełnię kompetencji w zakresie władzy sądowniczej, był najwyższym zwierzchnikiem armii imperium, wreszcie posiadał pozycję nadrzędną nad Kościołem prawosławnym, którego był faktycznym zwierzchnikiem. Od momentu ustanowieniu patriarchatu prawosławnego

w Moskwie w 1589 r. uroczystej koronacji cesarskiej dokonywał właśnie patriarcha moskiewski.

W interesującym nas okresie pomocy w zarządzie państwem udzielały carowi **prikazy**, a więc będące w coraz większym stopniu odpowiednikami resortowych ministerstw ośrodki odpowiadające za funkcjonowanie określonych dziedzin życia w państwie. W XVII w. liczba prikazów wzrosła do niemal 40 i można w tym czasie uporządkować je w cztery grupy resortów. Po pierwsze były prikazy wojskowe (strzelecki, wojsk cudzoziemskich, artyleryjski), dalej prikazy specjalne (poselski, czyli spraw zagranicznych, aptekarski), prikazy dworsko-skarbowe (wielkiego dworu, wielkiego skarbu, wielkiego dochodu, łowiecki, stajenny), sądowe (kilka prikazów dla różnych spraw cywilnych i różnych grup ludności i podobnie dla spraw karnych). Oddzielną, piątą grupę stanowiły prikazy terytorialne, które łączyły pewne kompetencje władz centralnych (zwykle sądowe i skarbowe) z bezpośrednim zarządem pewnymi częściami państwa (syberyjski, małorosyjski – dla objętych terenów lewobrzeżnej Ukrainy, kazański, astrachański). W organizacji prikazów dominowała raczej bieżąca praktyczna potrzeba niż jednolita, raz określona myśl ustrojowa. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rosja stosunkowo wcześniej zdołała wytworzyć bardzo rozbudowany system organów administracji centralnej i to w stopniu dalece większym niż nawet później w rozwiniętych monarchiach absolutnych.

Interesującym elementem ustrojowym w państwie Iwana IV stały się nowe ośrodki władzy w terenie. Były nimi tzw. **Izby Gubne**, realizujące zadania w zakresie sądownictwa, oraz **Izby Ziemskie**, mające kompetencje administracyjne, policyjne i skarbowe. Na czele obu rodzajów izb stali bojarzy (starosta gubny i starosta ziemski), których wyboru dokonywała miejscowa szlachta. Ich zastępców i pomocników – przysięgłych mogli już jednak wybierać także miejscowi mieszczanie i chłopi. Izby stały się zatem swego rodzaju władzą samorządową i wyrazicielem interesów wspólnot lokalnych.

Państwo podzielone zostało w tym czasie na szczeblu najniższym na **Ziemie, Guby i Ujezdy**. Jednocześnie jednak dla jednostek tych car powoływał namiestników, zwanych od czasów Iwana IV **wojewodami**. Ich zadaniem było nadzorowanie w imieniu cara sposobu funkcjonowania izb, ale przede wszystkim w zakresie ich odpowiedzialności znajdowały się sprawy wojskowe, policyjne, skarbowe oraz sądowe. W prowincjach nadgranicznych nierzadko w zakresie ich uprawnień znajdowało się

również prowadzenie polityki zagranicznej w odniesieniu do krajów sąsiadujących. Wojewodów car powoływał na krótki (zwykle dwuletni) okres. Zapewniało to z jednej strony ich dyspozycyjność wobec monarchy, a z drugiej strony zapobiegało też powstaniu nadmiernych związków wojewodów z terenem, na którym mieli działać, a zwłaszcza pojawianiu się ich związków z miejscowymi elitami.

System sądownictwa nie był skomplikowany, większość kompetencji w tym zakresie spoczywała bowiem w rękach wymienionych organów. W terenie sądownictwo wykonywały samorząd gubny oraz samorząd ziemski i wojewodowie. Niezależnie istniały sądy o charakterze specjalnym (wojskowe sądy dla strzelców) oraz stanowe, dla duchowieństwa i sądy dominialne dla chłopów. Określone kompetencje sądownicze miały też Duma i poszczególne prikazy, a na mocy specjalnych przywilejów możliwe było odpowiadanie przed sądem cesarskim.

Rozwój terytorialny państwa rosyjskiego w ciągu XVII w. oraz głębokie przemiany ustrojowe w ówczesnej Europie były czynnikami decydującymi o podjęciu przez Piotra I decyzji o zasadniczych zmianach ustrojowych. Rozwój państwa powodował, że istniejące instytucje i urzędy nie były w stanie zapewnić efektywności władzy centralnej. Jednocześnie obserwowane przez cara zmiany na zachodzie Europy, pokazujące prostą zależność pomiędzy efektywnymi rozwiązaniami ustrojowymi a siłą państwa, bardzo mocno zachęcały go do zmodernizowania istniejącego systemu władzy. Oczywiście reformy Piotra I nie mogły dotyczyć samej pozycji panującego. Istniejący zakres władzy cesarskiej był tak rozległy, że nie mogło tu chodzić o jego poszerzenie. Motywem działania było raczej stworzenie takiego systemu instytucji państwowych, który pozwalałby maksymalnie efektywnie realizować istniejące uprawnienia. Oprócz przesądzenia losu Soboru Ziemskiego, car podjął decyzję o likwidacji Dumy Bojarskiej, a w ślad za tym centralnych urzędów władzy wykonawczej, prikazów. W to miejsce zbudował on opartą na modelu biurokratycznym i centralistycznym administrację państwową.

Najważniejszą wśród nowych instytucji rolę odgrywać miał **Senat Rządzący**. Było to ciało rządowe, składające się początkowo z 9 osób, ale jego rola, wzorem rozwiązań zachodnich, polegała na doradzaniu monarsze w podejmowaniu przezeń jak najlepszych decyzji. Ponadto Senat nadzorować miał działalność administracji i sądownictwa oraz dbać o podniesienie efektywności działania aparatu skarbowego. Uczestniczył on też

w procesie stanowienia prawa. Przygotowywał projekty ustaw, a w nagłych sytuacjach mógł je także wydawać jako obowiązujące prawo, wreszcie nadzorował wprowadzanie w życie wydanych praw. Senat posiadał własną kancelarię z obersekretarzem na czele, która obsługiwała jego prace.

W skład Senatu po utworzeniu kolegiów ministerialnych wchodził prezesi tych kolegiów w liczbie 12 i wtedy Senat stał się swego rodzaju koordynatorem prac ciał wykonawczych. Po pewnym czasie miejsce w nim zachowali jednak tylko prezesi najważniejszych kolegiów (wojskowego, marynarki i spraw zagranicznych). Warto też nadmienić, że podczas długich nieobecności w stolicy Piotra I to właśnie Senat w praktyce wykonywał władzę w państwie.

Kolegia ministerialne były ciałami wykonawczymi odpowiadającymi za poszczególne dziedziny funkcjonowania państwa. Początkowo ustanowiono ich 9 (1. Spraw wojskowych, 2. Spraw marynarki, 3. Spraw zagranicznych, 4. Wymiaru sprawiedliwości, 5. Spraw handlu, 6. Spraw górnictwa i przemysłu, 7. Spraw wydatków państwowych, 8. Spraw dochodów państwowych, 9. Spraw kontroli dochodów i wydatków), później ich liczba sukcesywnie wzrastała (np. Kolegium ds. Duchownych czy też ds. Małej Rosji czyli Ukrainy). Każde z kolegiów kierowane było przez prezesa, wiceprezesa, radców i asesorów oraz miało do dyspozycji własną kancelarię.

Dla zapewnienia sobie bezwzględnej lojalności urzędników car powołał też **prokuratorę**. Na jej czele stał podlegający carowi **generał-prokurator**, a zadaniem tej instytucji było kontrolowanie administracji centralnej (kolegiów) oraz administracji terenowej. Zakres uprawnień prokuratorów był bardzo szeroki, obejmował on bowiem nawet możliwość zmiany decyzji podejmowanych przez kompetentne jednostki administracyjne.

Piotr I zlikwidował samorząd gubny, a następnie także samorząd ziemski. Kraj podzielił (kilkoma reformami) na nowe jednostki administracyjne: **gubernie, prowincje i dystrykty**. Na czele tych nowych jednostek postawieni zostali urzędnicy podporządkowani pionowo carowi przez odpowiednie kolegia. Byli to: **gubernatorzy, wojewodowie i komisarze ziemscy**. Każdy z nich na powierzonym sobie terenie posiadał kompetencje w zakresie władzy administracyjnej, sądowej i wojskowej. Jednocześnie Piotr I zmodernizował i ujedynolcił ustrój miast, określając ich władze uchwałodawcze (ogólne zebranie obywateli oraz Duma Powszechna jako rada miejska) i zarządzające (Duma Sześciu Radnych).

System sądowniczy zachowywał stanowy charakter i każda grupa społeczna miała własne organy orzekające. Jednocześnie jednak rozszerzał się katalog spraw rozpatrywanych przez wskazanych wyżej urzędników, a także możliwości odwoływania się do nich od wyroków sądów stanowych.

Wreszcie Piotr I był również autorem istotnej zmiany w położeniu Kościoła prawosławnego. Zniósł on patriarchat moskiewski i przejął bezpośrednio kierownictwo nad Kościołem. Dla zarządzania sprawami kościelnymi powołał specjalne kolegium – Święty Synod, na czele którego stał oberprokurator.

Poważne zmiany do modelu stworzonego przez Piotra I wprowadziła u schyłku XVIII w. caryca Katarzyna II. Na szczeblu centralnym doprowadziła do zmiany roli Senatu Rządzącego, który stał się odtąd najwyższą instancją sądowniczą w systemie wymiaru sprawiedliwości Rosji. Jednocześnie przejęła ona bezpośrednio kierownictwo nad pracami poszczególnych kolegiów, które coraz bardziej przybierały kształt nowożytnych ministerstw resortowych.

Nastąpiły zmiany w systemie podziału administracyjnego kraju oraz sposobie zarządu państwem. Wobec zbyt dużej liczby guberni podlegających władzy centralnej ustanowiła ona **generał-gubernie z generał-gubernatorami** na czele. Urzędnikom tym przysługiwał duży zakres władzy nad grupą podporządkowanych im guberni. Byli oni bezpośrednio podporządkowani carowi, który w ten sposób uzyskiwał, już bez pośrednictwa kolegiów, wgląd w funkcjonowanie administracji terytorialnej. Natomiast w miejsce dwóch najniższych szczebli, prowincji i dystryktów, Katarzyna utworzyła **powiaty**, na czele których postawiła **isprawników**.

Ważną modyfikacją ustrojową była próba odbudowania pewnej formy samorządu i reprezentacji stanowej. Przywrócony został samorząd szlachecki w powiatach i guberniach, zadaniem którego było prezentowanie opinii szlachty, podejmowanie decyzji w pewnych, niezbyt skądinąd licznych dziedzinach życia wspólnoty lokalnej, wybór marszałka szlachty w danej jednostce, a także wybór kandydata na isprawnika w każdym powiecie. Funkcjonowanie samorządu szlacheckiego, jak również samorządów miejskich poddane zostało jednak dosyć rygorystycznej kontroli generał-gubernatorów.

W systemie sądownictwa utrzymany został istniejący dualizm instytucji orzekających. Natomiast przekształcenie funkcji Senatu Rządzącego w ciało

o charakterze sądowniczym i nadanie mu rangi sądu najwyższego pozwoliło na stworzenie logicznego systemu apelacyjnego w procedurach sądowych.

W XIX w. nastąpiły, zwłaszcza za rządów Aleksandra I i Aleksandra II, pewne zmiany ustrojowe. Wskazać jednak trzeba, że nie doprowadziło to do zasadniczej przemiany charakteru państwa, które pozostało monarchią samodzierżawną, a stan taki trwać miał aż do początków XX w.

Aleksander I powołał w 1810 r. **Radę Państwa** (*Gosudarstwiennyj Sowiet*), której zadaniem miało być doradzanie carowi zwłaszcza w zakresie stanowienia przezeń prawa. Było to ciało liczne, około stuosobowe, i dzieliło się na departamenty. Aleksander I odszedł również od modelu kolegialnych ministerstw i od 1802 r. powoływał **ministrów**, którym powierzał określone dziedziny życia państwowego. Rozszerzył też zakres uprawnień Senatu, który oprócz funkcji sądowniczych uzyskał także uprawnienia nadzorcze wobec ministrów, a wskutek wprowadzenia możliwości weryfikowania przez to ciało decyzji podejmowanych przez organy administracyjne stał się też z czasem trybunałem administracyjnym.

Aleksander II był autorem wielkiej reformy społecznej w Rosji. Uwłaszczenie chłopów w imperium otworzyło drogę do uruchomienia powszechnego samorządu terytorialnego na najniższym szczeblu w państwie. Odpowiednie regulacje wydane tu zostały w 1861 r. dla samorządu wiejskiego, w 1864 r. dla samorządu ziemskiego i w 1870 r. dla samorządu miejskiego. Szczególne znaczenie miało tu wprowadzenie samorządu dla ludności włościańskiej, tworzącej wspólnoty (*obszcziny*) oraz gminy (*wołosti*), które to ciała ponosiły odpowiedzialność za powierzone im sprawy publiczne. Samorząd ziemski funkcjonować miał nadal na poziomie guberni i powiatów i gromadził przede wszystkim szlachtę, w miastach zaś częściowo zmodernizowano funkcjonowanie samorządu miejskiego. Jakkolwiek wysokie cenzusy majątkowe ograniczały (zwłaszcza za rządów kolejnych carów) zakres osób uprawnionych do czynnego udziału w życiu tych wspólnot, to niewątpliwie ich powstanie było bardzo ważną zmianą, dającą w choćby minimalnym stopniu możliwości udziału w życiu publicznym kraju. Ważną modyfikacją ustrojową dokonaną przez Aleksandra II była także reforma sądownictwa z 1864 r. W zasadzie zlikwidowano sądownictwo stanowe (pozostały tylko odrębne sądy dla duchownych) i wprowadzono w całym państwie sądy powszechne. Przejęły one orzecznictwo nie tylko z rąk dotychczasowych sądów stanowych, ale także z rąk urzędników administracyjnych. Pozostawiono natomiast jako sąd najwyższy Senat Rządzący.

Turcja

Początkowe stulecia istnienia państwa tureckiego, od momentu stworzenia jego podstaw przez Osmana I, naznaczone były wielkim wpływem cywilizacji islamskiej i stworzonego w imperium arabskim modelu ustrojowego. Turcy przyjęli islam, a wraz z nim znane z rozwiązań arabskich wzory. W początkowej fazie tworzenia państwa, zwłaszcza w okresie konfrontacji z Bizancjum, ten model był wystarczający. Kiedy jednak po upadku Konstantynopola i uzyskaniu olbrzymich zdobyczy terytorialnych w Europie Południowo-Wschodniej, na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej władcy Turcji stanęli wobec konieczności znalezienia nowszych form organizacji swego państwa, tamte rozwiązania okazały się wysoce niewystarczające. Koniecznych zmian dokonali głównie Mehmed II i Sulejman II w XV i XVI w.

Do czasu tych reform było państwo tureckie przede wszystkim wspólnotą religijną Turków wyznających islam, na czele których stał kalif, uznający się za następcę Abbasydów. Władca ten był przywódcą religijnym i świeckim, a wszystkie władze administracyjne w państwie łączyły funkcje religijne i świeckie.

Nowa sytuacja wymuszała zmiany przede wszystkim dlatego, że w ramach państwa tureckiego znalazły się olbrzymie rzesze wyznawców chrześcijaństwa (a także duża liczba Żydów). Władcy tureccy rozumieli, że polityka przymusowej islamizacji wobec tak wielkich rzesz ludności nie miała żadnych szans powodzenia i musiałaby prowadzić (przy próbie zastosowania represji) do ciągłych niepokojów wewnętrznych, a w efekcie do osłabienia państwa. Stąd z jednej strony przyjęto orientację na politykę tolerancji religijnej wobec wyznawców chrześcijaństwa i judaizmu, z drugiej zaś – przeprowadzono takie reformy w administracji i prawie, które zrywały z radykalnym i bezwarunkowym podporządkowaniem wszystkich obszarów życia prawu koranicznemu. Pozwoliło to na usprawnienie struktur państwa, ale jednocześnie na włączenie chrześcijan i Żydów w służbę państwu tureckiemu. Uzyskali oni prawo do swobodnego wyznawania swego kultu, a jednocześnie przepisy prawa zostały tak zmodernizowane, że pozwalały one wyłączać ich każdorazową odpowiedzialność

na podstawie prawa koranicznego (wyjąwszy sprawy najcięższych przestępstw przeciwko państwu).

Władca Turcji przyjął nowy tytuł – **Sułtana**. Pozostawał on władcą dziedzicznym. Tron obejmował zawsze jeden z jego synów, ale wobec praktyki wielożeństwa zasady sukcesji w praktyce były przedmiotem niezliczonych intryg dworskich i nierzadko prowadziły do dramatycznych napięć w okresach bezkrólewia. Sułtan posiadał pełnię władzy prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, wojskowej, realizował w całości politykę zagraniczną. Olbrzymią rolę odgrywała grupa religijnych współpracowników sułtana, który zachowywał także najwyższą godność religijną wobec społeczności muzułmańskiej. Szczególną rolę odgrywał wśród nich **mufti Stambułu**, który przewodził grupie doktorów prawa koranicznego, sędziów. Przy wykonywaniu uprawnień prawodawczych sułtan w dużej mierze korzystał z ich współpracy, a w istocie to oni byli głównymi twórcami czy interpretatorami Koranu dla aktualnych potrzeb państwa.

System zarządu państwem został przez Mohameda II ukształtowany wedle unikalnych (jak na ten okres) zasad. Utworzony został *de facto* rząd – wzorem rozwiązań perskich i arabskich nazywany **Dywanem**, którym kierował jako premier, mający formalnie pozycję drugiej osoby w państwie, **Wielki Wezyr**. Dywan koncentrował całość władzy wykonawczej w państwie i był też faktycznie najwyższym zwierzchnikiem systemu sądownictwa. W jego skład wchodził oprócz Wezyra najwyżsi dostojnicy wojskowi: dowódcy wojsk lądowych (**beylerbey**), dowódca korpusu janczarów (**aga**), dowódca floty (**beylerbey morski**), oraz ministrowie służb cywilnych: **kahya bey** (odpowiadający za sprawy wewnętrzne), **defterdar** (odpowiadający za sprawy skarbowe), **reis efendi** (szef kancelarii sułtana), **nichandji** (strażnik pieczęci). Ponadto w szerokim składzie Dywanu byli również duchowni muzułmańscy pełniący funkcje najważniejszych sędziów, sędziów wojskowych, oraz kadi (a później mufti) Stambułu. Trzeba jednak pamiętać – świadczy o tym skądinąd skład dywanu – że głównym kierunkiem jego zainteresowań było organizowanie systemu wojskowego państwa i zapewnienie mu maksymalnej sprawności. Sam Wielki Wezyr pełnił równocześnie funkcję najwyższego dowódcy wojskowego i dowodził wojskami sułtana podczas najważniejszych wypraw wojennych. Funkcjonowanie poszczególnych resortów, w tym w głównej mierze systemu skarbowego, a także wymiaru sprawiedliwości, było również podporządkowane w pierwszym rzędzie potrzebom wojskowym.

Dla potrzeb wojskowych zreorganizowano również system administracji terytorialnej. Poza częścią ziem, które pozostawiano jako względnie niezależne obszary będące w zależności lennej od sułtana (Maroko, Mołdawia, Wołoszczyzna), pozostałe tereny uzyskały status **provincji**. Na ich czele stali wspomniani beylerbeyowie, koncentrujący władzę wojskową i cywilną. Provincje dzieliły się na **gubernie** z **paszami** na czele, te zaś na **dystrykty**, którymi kierowali **soubachi**. Wszyscy oni posiadali podobną pozycję i koncentrowali na powierzonym sobie terenie władzę wojskową i cywilną. W feudalnej zależności pozostawały rzesze **sipahów**, którzy przede wszystkim byli zobowiązani do służby wojskowej, a w celu zagwarantowania podstaw majątkowych dla tej służby uzyskiwali od sułtana określone nadania ziemskie. Przy wszystkich urzędnikach w tej hierarchii działali też współpracownicy religijni – kadi i mułowie, którzy przewodzili muzulmańskiej wspólnoty religijnej na danym obszarze, a jednocześnie współuczestniczyli w wykonywaniu funkcji sędowniczych.

Imperium tureckie było zjawiskiem wyjątkowym w ramach cywilizacji zdominowanej przez islam – nie tylko z punktu widzenia bardzo tolerancyjnej polityki wyznaniowej, ale także ze względu na stworzenie wyjątkowego dla tego obszaru modelu ustrojowego. Selektywne w istocie przyjmowanie zapisów prawa koranicznego w odniesieniu do problematyki ustrojowej zaowocowało stworzeniem organizmu, który mimo późniejszych problemów przetrwał jako imperium najdłużej ze wszystkich państw islamskich.

Część VI
Powstanie
państw
konstytucyjnych

Kształtowanie się nowoczesnych ustrojów politycznych

Absolutyzm jako dominujący model ustrojowy rozprzestrzenił się w siedemnastowiecznej Europie zdumiewająco szybko. Nie do końca zrozumiałe było dosyć szerokie przyzwolenie ówczesnych elit społecznych dla takich tendencji swoich monarchów. Jednak nie wszyscy i nie wszędzie zaangażowali się czynnie w tworzenie czy intelektualne uzasadnianie nowej rzeczywistości.

W sposób bardzo głęboko ideowo uzasadniony tendencjom absolutystycznym przeciwstawiła się polsko-litewska Rzeczpospolita. Jednak silny kryzys wewnętrzny, jaki przechodziła ona u schyłku XVII i w pierwszej połowie XVIII w., nie czynił z niej atrakcyjnego kontrapunktu dla dominujących tendencji absolutystycznych.

Anglia, której elity zdołały u schyłku XVII w. skutecznie zdemontować ostatnie próby przywrócenia scentralizowanego, *quasi*-absolutnego modelu ustrojowego, przez długi czas nie stanowiła jednak jeszcze pozytywnego wzorca na kontynencie. Przeciwnie – królobójstwo, okres republikańskiej anarchii i chaosu i wreszcie ponowne zdetronizowanie restytuowanych Stuartów – to wszystko składało się raczej na model negatywny i mało atrakcyjny dla potencjalnych naśladowców.

Wbrew pozorom elity państw kontynentalnych długo w ogóle nie myślały o jakimkolwiek oporze przeciwko wprowadzającym w życie skrajnie scentralizowane rozwiązania monarchom. Mimo zakwestionowania podstawowych zdobyczy wieków średnich – gwarancji poszanowania podstawowych praw jednostkowych, w tym zwłaszcza ograniczenia samowoli królewskiej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości – tak elity arystokratyczne, wywodzące się ze starych rodów, jak i nowo kształtujące się elity finansowo-gospodarcze były w istocie ścisłymi sojusznikami swych władców w kształtowaniu nowego porządku.

Sojusznikiem „tronu” był w tym wypadku również „ottarz”. Kościoły wyrosłe z ruchów reformacyjnych (czy trwające w prawostawiu) to ściśle podporządkowanie uczyniły częścią swych porządków doktrynalnych.

Kościoty katolickie w poszczególnych krajach, jeśli obroniły swoją pozycję dzięki wsparciu tronu, to musiały to opłacić silniejszym podporządkowaniem się monarchom. Jednocześnie, z drugiej strony, powodowało to istotne osłabienie instynktu przynależności do uniwersalnej wspólnoty Kościoła rzymskiego, kierowanego przez następcę św. Piotra.

Wszystkim natomiast monarchia oferowała niezliczone korzyści. W pierwszym rządzie gwałtowna ekspansja kolonialna państw europejskich dawała owym elitom niemal nieograniczone perspektywy bogacenia się. Braki wolności i swobód w metropolii można było zatem z powodzeniem kompensować sobie olbrzymimi bogactwami zdobywanymi w drodze bezwzględnej eksploatacji zasobów Nowego Świata. W tych nowych posiadłościach można też było odetchnąć od nadmiernej presji ze strony swego władcy. Co więcej, jego metody sprawowania władzy można było praktykować samemu w stosunku do podbitych tubylców.

Król, dawca tych wielkich szans i perspektyw, był zatem obiektem adorowania, każdy bowiem, kto usiłował przeciwstawić się nowym tendencjom i to w imię obrony podstaw „starego ładu”, stawał się nie tylko przedmiotem niczym nieograniczonej represji, ale i swoistym obiektem drwin ze strony profitentów „nowego porządku”.

W tę swoistą logikę wpisywało się również wynoszenie korzyści wynikających ze zniszczenia przez absolutnych władców dotychczasowych korporacyjnych form samorządności dużych grup społecznych. Uderzyło to oczywiście w pierwszym rządzie w przeróżne organizacje korporacyjne w miastach, jak i w same miasta, cieszące się samorządem wywalczonym jeszcze pomiędzy XII a XIV w. Ale także wiele wspólnot samorządowych na wsiach utraciło swe dotychczasowe przywileje. Ci, którzy tracili swój dotychczasowy status, byli zbyt słabi, by utrzymać posiadaną dotąd, w pewnym sensie uprzywilejowaną pozycję. Nie tylko dlatego, że nie mieli szans, by skutecznie przeciwstawić się presji królewskiej i jego urzędnikom. Także nacisk nowych elit oraz starej arystokracji skierowany był przeciw tym wspólnotom. Wynikało to z nowej sytuacji gospodarczej, zwłaszcza z dążenia do nieograniczonego dotychczasowymi układami pomnażania bogactw zdobywanych kosztem kolonii. Stary, tradycyjny model, oparty na funkcjonowaniu rozbudowanych organizacji cechowych, wymuszał przecież określone ramy dla prowadzonej działalności gospodarczej, w tym uwarunkowania czasowe w dochodzeniu do samodzielnej pozycji na rynku. Szybko wzbogaceni „nowi” (wśród nich także

szlachta, zwłaszcza drobna, która przestała traktować taki sposób gospodarowania jako hańbiący) nie chcieli się tu poddawać żadnym ograniczeniom, toteż nie tylko popierali poczynania królewskie, ale wręcz zachęcali do ataku na stare struktury.

Najciężej poszkodowani w procesie tych zmian zostali chłopi. Ich los w tym czasie w istocie nie różnił się już wiele od losu istot nieludzkich – byli nie tylko pozbawieni własności i niemal wszelkich praw jednostkowych, odebrano im również instytucje samorządowe. Co więcej, w sensie prawnym ich status został sprowadzony do rzeczy (np. w Rosji) i to przedmiotowe traktowanie powodowało niespotykane od dawna ich prawne upośledzenie. Oczywiście w żadnym kraju nie były to zjawiska o charakterze powszechnym i także w ramach tej ludności pozostawały swoiste elity. Nie ulega jednak wątpliwości, że w stopniu dotąd nieznanym od czasów zaniku niewolnictwa to właśnie na barkach jednej warstwy ludności złożone zostały olbrzymie, czasami niewyobrażalne wręcz ciężary.

Powyższy opis jest konieczną ilustracją ukazującą, że kiedy jeszcze w XVII w. czy w początkach XVIII w. pojawiały się idee będące radykalnym zaprzeczeniem kształtującego się ciągle nowego w tym czasie porządku ustrojowego, to ich oddziaływanie musiało natrafiać na mur obojętności czy wręcz niechęci. I to nie tylko ze strony samych władców, co uznać należy za najzupełniej oczywiste. Także przedstawione elity nie były w tym czasie w ogóle zainteresowane, by nowinki ideowe traktować jako coś więcej niż przedmiot intelektualnej rozrywki. Niemniej znaczenie tej twórczości było wielkie, jako że mimo przejściowych tendencji pamięć o „starych wolnościach” nigdzie przecież nie znikła. Przeciwnie, jak pokazywał przykład Anglii, właśnie owa pamięć i przywiązanie do zdobyczy swoich przodków były głównym motorem zmian. Opracowania nowych myślicieli wykorzystywały owe stare instytucje jako punkt wyjścia dla powstających koncepcji. Tworzyły one zatem program zmian na przyszłość, mimo że „dziś” uznawano je w najlepszym razie za mrzonkę.

Był jeszcze jeden element, który decydował o tym, że już wkrótce właśnie te nowe idee zaczęły coraz bardziej i coraz szerzej przenikać do mas ludności. Tak jak wcześniej idee Reformacji rozprzestrzeniły się w XVI w. z szybkością dotąd nieznaną, tak od schyłku XVII stulecia upowszechniać się zaczęły nowe idee i koncepcje polityczne. Ugruntowany już wynalazek druku przynosił swoje niezwykle owoce w postaci nieznaney dotąd skali rozprzestrzeniania się różnorodnych opracowań. Szeroko dostępne słowo

pisane okazało się najsilniejszym czynnikiem rozsadzającym ustroje tych państw, w których dominowały rozwiązania o charakterze absolutnym.

Wspominałem już, że swego rodzaju punktem wyjścia dla pierwszego z wielkich myślicieli epoki **Hugo de Groota (Grocjusza)** był sposób powstania Republiki Zjednoczonych Prowincji Niderlandzkich. Warto dodać, że do Niderlandów już wcześniej (i oczywiście później) docierały refleksje polskich myślicieli (zwłaszcza Łaskiego, Frycza Modrzewskiego i arian), którzy nawet jeśli mieli własne negatywne doświadczenia (tak jak arianie), ustrój Rzeczypospolitej opisywali jako wyjątkową w ówczesnej Europie formę rządów. Wyjątkową, bo gwarantującą poszanowanie praw jednostkowych i zbiorowych w stopniu niespotykanym, a jednocześnie odnoszącym się do najszerzych grup społecznych. Grocjusz oprócz stworzenia podstaw prawa narodów (czyli prawa międzynarodowego publicznego) zastąpił również jako twórca teorii **umowy społecznej**. Inspirowany niewątpliwie zawartym w Utrechcie porozumieniem niderlandzkich państw uznawał, że właśnie tego rodzaju swobodne umowy leżały u źródeł powstania każdego państwa.

To w nich zatem – w owych umowach społecznych – przedstawiciele określonych zbiorowości ustalali zasady, wedle których funkcjonować miała powoływana wspólnota, oraz kto i na jakich warunkach miał wykonywać w jej ramach funkcje władcze. Żaden więc monarcha nie mógł tym ustalonym zasadom funkcjonowania wspólnoty zaprzeczać, tym bardziej powołując się na umocowanie wynikające z praw Bożych. Bóg bowiem, choć stworzył określony porządek, to żadnego władcy nie legitymizował według Grocjusza indywidualnie, a już zwłaszcza nie upoważnił do wykonywania w swoim imieniu władzy, godzącej w prawa jednostek.

Co więcej, to właśnie owa wspomniana umowa społeczna stać miała ponad władcą i to ona w istocie legitymizowała jego pozycję. Zatem pojęcie **lex est rex**, znane i ugruntowane już w Rzeczypospolitej, a wkrótce też z całą mocą potwierdzone w Anglii, miało w myśl koncepcji niderlandzkiego myśliciela wypierać będącą podstawą modelu absolutystycznego zasadę **rex est lex**.

Koncepcja Grocjusza w ówczesnym kontekście europejskim miała charakter w istocie rewolucyjny. Już wkrótce zatem jakakolwiek kontestacja porządku absolutnego za punkt wyjścia będzie brać ów postulat „umowy społecznej”. Jednak w efekcie formuła Grocjusza uzyskała wiele różnych wersji, często uwarunkowanych charakterem miejscowego reżimu.

Tak czy inaczej koncepcja opierająca się na twierdzeniu, iż jedynym źródłem władzy w państwie może być mająca określony wyraz wola społeczna, stała w pozycji niedającej się pogodzić w żadnym elemencie z koncepcjami czyniącymi z monarchów omnipotentnych „pomazańców Bożych”. I właśnie spór wokół tych dwóch diametralnie odmiennych sposobów widzenia źródeł porządku władzy w państwie miał być jedną z podstawowych osi konfliktów wewnętrznych od schyłku XVIII w.

Ale nie był to problem jedyny. Wspomniany wcześniej stan swoistej akceptacji starych i nowych elit dla niczym w istocie nieograniczonych metod sprawowania władzy, zwłaszcza zaś tolerancja czy przyzwolenie dla permanentnego łamania praw jednostkowych, nie mogły trwać bez końca. Przeciwnie, w sposób coraz bardziej widoczny zaczynał narastać spór wobec nieliczących się z jakimikolwiek limitacjami monarchów. Wprawdzie przejściowo, zwłaszcza pod wpływem swoistego otumanienia frazeologią „oświeconego absolutyzmu”, proces ten ulegał jeszcze pewnemu osłabieniu, jednak już u schyłku XVIII w. stawało się jasne, że utrzymanie sytuacji, w której władca nie podlegał żadnym prawnym ograniczeniom w swoich stosunkach z poddanymi, nie mogło trwać już dłużej.

W powyższym zakresie i życie, i piśmiennictwo polityczne dawało nowe odniesienia. Wprawdzie znowu model ustrojowy Rzeczypospolitej nie mógł (zwłaszcza w pierwszej połowie XVIII w.) imponować efektywnością, to przecież mimo wszystko ciągle stopień swobód każdego stanu społecznego w państwie polsko-litewskim nie miał żadnego odpowiednika w ówczesnej Europie. Ale także przykład niderlandzki – szerokiego poszanowania tradycyjnie ukształtowanych jeszcze w średniowieczu wolności poszczególnych stanów – musiał budzić zazdrość elit europejskich. Wreszcie coraz bardziej oddziaływał przykład Anglii, która z powodzeniem przetamala niemoc wewnętrzną, ustabilizowała swój ustrój i podjęła ekspansję zewnętrzną, zachowując, a nawet rozbudowując zakres swobód jednostek. Towarzyszyło temu piśmiennictwo wielu myślicieli politycznych epoki, spośród których na czoło wybijał się bez wątpienia swego rodzaju twórca nowoczesnego kanonu praw i wolności jednostki – **John Locke**.

Na bazie koncepcji umowy społecznej i przy wykorzystaniu rozwijających się koncepcji liberalnych możliwe było sformułowanie dojrzałej zasady **suwerenności narodu**. Jej twórcą był **Charles Louis Montesquieu (Monteskiusz)**, któremu przyszło pracować nad swoimi koncepcjami w niełatwym

kontekście francuskiego absolutyzmu. Montesquieu, formułując swój pogląd na źródła władzy w państwie, skonkretyzował wizje Grocjusza do warunków i realiów konkretnych państw. Uznał zatem, że w każdym państwie źródłem władzy (a więc stroną umowy społecznej) jest zamieszkujący to państwo naród. To on jest suwerenem, to on określa warunki funkcjonowania państwa oraz zakres panujących w nim swobód społecznych.

Koncepcji zwierzchnictwa narodu w konkretnym państwie przeciwstawiła się wizja **Jeana Jacques'a Rousseau**. Ten z kolei odwoływał się do pierwotnych stanów ludzkości, widząc w nich „idealny początek”. Do tego początku ludzkość winna powracać, ale była to wizja niestety abstrakcyjna. Rousseau twierdził więc, że aby wkroczyć na drogę powrotu, trzeba uznać, że suwerenem (stroną pierwotnie zawartej umowy społecznej) jest lud, będący w swej masie najlepszym odbiciem ludzkości w owym idealnym stanie początkowym. Ta formuła – **suwerenności ludu** – tworzyła wielką przestrzeń dla rozmaitych kontynuatorów tego myśliciela, którzy wobec wskazanej abstrakcyjności modelu z łatwością dostosowywali go do różnych warunków w poszczególnych krajach, przy okazji czyniąc z siebie głównych przewodników dla nieświadomego jeszcze swej pozycji ludu.

Te dwie koncepcje francuskich myślicieli w sposób decydujący określiły charakter przemian społecznych i ustrojowych od schyłku XVIII w.

Pierwszy stał się źródłem inspiracji dla wszystkich tych, którzy chcieli przemian, nie burząc dotychczasowego dorobku narodów. Przeciwnie – chcieli szukać w tym właśnie dorobku punktów odniesienia, a tradycje i doświadczenia przeszłości miały pobudzać do tworzenia sprawdzonych i w jakiejś mierze zweryfikowanych już przez życie pokoleń rozwiązań.

Drugi pobudzał przede wszystkim tych, którzy zastany porządek odrzucali w całości. Uważali, że taki właśnie zastany porządek jest obciążeniem dla przyszłości, przeszkodą niepozwalającą zbudować całkowicie nowego, co oczywiście – idealnego ładu.

Montesquieu nie poprzestał wszakże jedynie na określeniu zasady zwierzchnictwa narodu. Podjął również próbę analizy istniejących rozwiązań ustrojowych po to, by zastanowić się nad takimi formułami, które w maksymalnym stopniu chroniłyby każdy naród przed rozwiązaniami dyktatorskimi. I w tym przypadku zatem Montesquieu skupiał się nie na tworzeniu idealnych, ale siłą rzeczy abstrakcyjnych konstrukcji, ale wykorzystując doświadczenia minione i współczesne próbował formułować zasady uniwersalne.

Obserwując zatem funkcjonujące ustroje wskazywał, iż władza w państwie opiera się na trzech głównych elementach: stanowieniu praw, zarządzaniu sprawami wspólnymi oraz na egzekwowaniu istniejących praw. Ów trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą miał być zatem podstawą każdego ustroju. W ślad za tym szła konstatacja, że koncentracja w jednym ośrodku nadmiernej liczby kompetencji, zwłaszcza zaś łączenie kompetencji z dwóch lub trzech wskazanych wyżej obszarów, zawsze prowadzi w efekcie do zachwiania równowagi w państwie, a tym samym do powstania modelu, w którym prawa jednostkowe ulegają ograniczeniu. Zatem z punktu widzenia najpełniejszego zagwarantowania wolności narodu, ale też dla utrzymania ładu i harmonii wewnętrznej w państwie najlepszy jego zdaniem był model dzielący te trzy elementy władzy pomiędzy wyraźnie oddzielone od siebie ośrodki. Co więcej, optymalne miało być rozwiązanie, które każdemu z tych ośrodków dawałoby instrumenty pewnej – ograniczonej – kontroli poczynają pozostałych ośrodków. Owe „hamulce” miały być dodatkowym zabezpieczeniem **równowagi trzech władz**.

Ideowi przeciwnicy tej koncepcji spod znaku Rousseau wywodzili jednak, że zasada trójpodziału zrównoważonych władz była w istocie próbą utrzymania starego porządku, tyle że w nowych ramach. Stąd opowiadali się za **skoncentrowaniem władzy** w państwie w jednym ośrodku, tak aby zapewnić mu maksymalne zdolności dla wprowadzania nowego ładu. Wzorem starożytnych myślicieli greckich podnosili, że taki ośrodek winien być kierowany przez elity świadome swoich celów. Właśnie owa „szlachetność mędrców” miała być wystarczającą gwarancją tego, że nie będą mogły zajść żadne wynaturzenia w funkcjonowaniu tego ośrodka władzy.

Tak zatem w ciągu XVIII stulecia opisane wyżej zasady i koncepcje złożyły się na podstawy programu politycznego, którego celem miało być obalenie *ancien régime*'u. U schyłku XVIII w. doszły do tego jeszcze dwa elementy.

Po pierwsze pojawiła się idea konstytucji, rozumianej jednak w nowy sposób. Dotychczas konstytucje (choć nazwa ta nie była w powszechnym użyciu) występowały jako pewien zbiór praw o charakterze zasadniczym (teoretycznie niezmiennym). Takie były w istocie artykuły henrykowskie w Rzeczpospolitej polsko-litewskiej (a później prawa kardynalne), taką funkcję pełnił akt unii utrechckiej dla Republiki Niderlandzkiej, francuskie prawa fundamentalne czy ukształtowany już u schyłku XVII w. zbiór głównych praw Anglii z Wielką Kartą Swobód i Zestawieniem (Billem) Praw na czele.

Jeśli mówiono jednak o konstytucji w nowym rozumieniu, to chodziło przede wszystkim o dokument, który miał być odzwierciedleniem wspomnianej umowy społecznej. Wydawane bowiem dotychczas akty prawne były w pewnym sensie produktem „łaski królewskiej”. Choć wydawano je zwykle w obliczu zorganizowanego nacisku, opierały się przede wszystkim na dobrej woli panującego. Ta zaś bywała zmienna, a już bardzo rzadko okazywała się wśród monarchów cechą dziedziczną, co powodowało konieczność wydawania różnych „potwierdzeń” przywilejów. Niemniej stan taki oznaczał dużą łatwość wycofywania się monarchów z tych jednostronnych w istocie przywilejów, czego ilustracją był sposób budowy reżimów absolutnych.

To właśnie chęć zabezpieczenia się przed podobnymi wydarzeniami w przyszłości kazała elitom politycznym, forsującym nowe rozwiązania, właśnie w konstytucji widzieć swoiste zabezpieczenie praw na przyszłość. Konstytucja zatem jawiła się w tym rozumieniu jako pisemne potwierdzenie treści umowy społecznej, której stroną mógł być monarcha, ale któremu to zapisowi – w myśl wspomnianej zasady *lex est rex* – winien się on podporządkowywać.

I element ostatni, ale nie najmniej ważny. Swoista dominacja filozofii racjonalnej w drugiej połowie XVIII w. doprowadziła do sytuacji, w której zdecydowana większość tzw. oświeconych elit reprezentowała radykalnie antychrześcijańskie nastawienie. Była to w istocie irracjonalna niechęć do Kościoła katolickiego, któremu w sposób zupełnie bezzasadny przypisywano wszelkie grzechy i wynaturzenia otaczającej rzeczywistości. Nie rozróżniając pomiędzy działaniami ludzi czy struktur Kościoła, a z drugiej strony świeckich, zapisywano na konto katolicyzmu najcięższe oskarżenia. Choć w oczywisty sposób rzeczywistość, którą kontestowano, była produktem Reformacji i jej następstw, jak również nie miała ona nic wspólnego ze średniowiecznym modelem umiarkowanej monarchii stanowej, ale była oczywistym wytworem ustroju absolutnego, nie przeszkadzało to w atakowaniu Kościoła i papieża, że są rzekomymi twórcami owego porządku. W istocie jednak były to opakowane jedynie w nowe argumenty głosy zwolenników podporządkowania Kościoła władzy świeckiej. Głosy te i koncepcje nigdy od czasu kluniackiej i gregoriańskiej rewolucji nie zostały zdezakwuwane ostatecznie i ciągle odzywały się na nowo, zmieniając jedynie zestaw argumentów. Zawsze jednak dotąd padały ze stanowiska tak czy inaczej interpretowanych doktryn chrześci-

jańskich. Tym jednak razem po raz pierwszy owym wrogiem uniwersalnego Kościoła rzymskiego stały się koncepcje jawnie i bardzo wyraźnie antychrześcijańskie, dążące w istocie do likwidacji religii jako szkodliwego społecznie zabobonu. I to było zjawisko nowe, wnoszące do rysującej się konfrontacji zupełnie nieoczekiwane elementy.

Podstawowe kierunki rozwoju nowych ustrojów politycznych zostały sformułowane w efekcie bądź naturalnej ewolucji starych instytucji, bądź w drodze ich kreacji w następstwie wydarzeń gwałtownych (rewolucyjnych) w Anglii, Stanach Zjednoczonych i Francji.

Szczególną rolę odgrywała tu Anglia, w której wprowadzono nie przyjęto jednego aktu konstytucyjnego, ale blisko półtorawiekowa ewolucja instytucji politycznych doprowadziła do ukształtowania pierwszego ustroju określonego mianem **parlamentarno-gabinetowego**. W stworzonym tam modelu ustrojowym centralnymi instytucjami ustrojowymi stały się parlament, pochodzący z coraz bardziej demokratycznych wyborów, jako ciało reprezentacyjne oraz koncentrujący władzę wykonawczą gabinet, czyli rząd.

Doświadczenie amerykańskie oprócz pierwszej konstytucji spisanej przyniosło także pierwszy, sprawdzony i trwały **model republikański**. Ustrój amerykański został do tego oparty na zasadzie **trójpodziału** wyjątkowo harmonijnie **zrównoważonych władz** ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, z jednoczesnym stworzeniem bardzo sprawnego **modelu federalnego**, opierającego się na współpracy władz centralnych z władzami poszczególnych stanów, zachowujących jednocześnie znaczący zakres wewnętrznej autonomii.

Wreszcie okres rewolucji francuskiej, aż do upadku Napoleona, dał niezwykle dotąd doświadczenia wielkiej różnorodności rozwiązań ustrojowych – **monarchii konstytucyjnej**, **republiki** i swoistej mieszanki obu elementów w formie **cesarstwa konstytucyjnego**. Te właśnie różnorodne doświadczenia francuskie były w kontynentalnej Europie przez właściwie całe następne stulecie zasadniczym punktem odniesienia zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym.

W pierwszej połowie XIX w. idea konstytucyjnego określenia podstaw ustrojowych okazała się dominująca w zasadzie w całej Europie. Zarysowały się wtedy dwa wyraźne stanowiska.

Pierwsze, nawiązujące do doświadczeń angielskich, amerykańskich i rewolucyjnych francuskich, gdzie w przyjmowanych rozwiązaniach

konstytucję widziano jako akt będący wyrazem formalnym idei umowy społecznej i potwierdzającym zasadę suwerenności narodu.

Ale było też podejście drugie, reprezentowane zwłaszcza przez restytuowanych przez kongres wiedeński konserwatywnych monarchów europejskich, przyzwyczajonych do modelu absolutnego. Nadawali oni zatem w nowej sytuacji akty konstytucyjne – tzw. konstytucje okrojowane – w swoich krajach, jednak po to tylko, by potwierdzały one ich wyjątkową, suwerenną pozycję i zwierzchnictwo nad wszystkimi innymi instytucjami publicznymi.

Istotną zmianę przyniosły wydarzenia 1830 r. Rewolucja paryska, która obaliła dotychczasowy kształt monarchii konstytucyjnej we Francji, przyniosła jednocześnie potwierdzenie idei suwerenności narodu zapisanej w nowej konstytucji. Podobnie uzyskująca niepodległość Belgia przyjęła rozwiązania konstytucyjne tworzące liberalną monarchię konstytucyjną. Było to zjawisko zupełnie nowe w tym sensie, że od tej pory i na kontynencie, wzorem brytyjskim, upowszechniać się zaczął model ustrojowy, w którym monarcha usuwał się wyraźnie w cień innych instytucji publicznych, przejmujących pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie państwa.

Zasadniczy jednak przełom przyniosła europejska Wiosna Ludów, która była swoistą eksplozją nowych sił społecznych, dążących w sposób zdecydowany do upodmiotowienia w ramach zbyt wolno demokratyzujących się modeli ustrojowych. Wielką rolę odegrała tu znowu Francja, w której właśnie w efekcie Wiosny Ludów po raz pierwszy wprowadzono w życie taki kształt prawa wyborczego, który zapewniał niemal powszechną możliwość głosowania przez obywateli. Od tej pory właściwie w każdym kraju o ustroju konstytucyjnym rozgorzała batalia o takie reformy prawa wyborczego, które zagwarantowałyby jak najszerszy ich zasięg. Po upływie z górą pół wieku, u progu I wojny światowej niemal we wszystkich krajach europejskich przyjęte zostały już rozwiązania dające czynne prawo wyborcze większości mężczyzn. Dopiero zaś po tej wojnie zwyciężyła wreszcie zasada **powszechnego**, a więc obejmującego także i kobiety – **czynnego prawa wyborczego**.

Oprócz batalii o rozszerzenie praw wyborczych ważnym elementem ewolucji systemów ustrojowych stało się odejście w drugiej połowie XIX w. od dominującej dotychczas koncepcji państwa obojętnego na problemy społeczne własnych obywateli. W konsekwencji rewolucji przemysłowej nastąpił niezwykły rozwój tzw. wielkoprzemysłowej klasy robotniczej. Jednocześnie brak jakichkolwiek działań związanych z ochroną ludzi

pracy powodował nie tylko bezwzględną eksploatację siły roboczej, ale prowadził również do głębokich nierówności społecznych i do eskalacji napięć. Dzięki temu niespotykaną dotąd siłę zdobyły ruchy radykalne i kształtować się zaczął w zorganizowanych formach – najpierw związkach zawodowych, później zaś i partiach politycznych – ruch robotniczy. To ta sytuacja wymusiła reorientację polityki poszczególnych rządów, które musiały coraz więcej uwagi poświęcać rozwiązywaniu napiętych kwestii społecznych, a tym samym kształtować politykę społeczną, uwzględniającą łagodzenie tych napięć i nierówności. Prekursorską rolę odegrały tu przede wszystkim Prusy, ale na przełomie XIX i XX w. już nawet najbardziej liberalne rządy – amerykański i brytyjski – musiały stosować w praktyce swego działania wiele instrumentów skierowanych na rozwiązywanie najbardziej palących problemów społecznych.

Ta reorientacja wymuszała również określone konsekwencje ustrojowe, w szczególności zaś rozwój struktur administracyjnych zajmujących się z ramienia władz publicznych polityką społeczną. Wyraziło się to w powstawaniu nowych instytucji administracji centralnej, zajmujących się z jednej strony koordynowaniem procesów gospodarczych i rozwojem infrastruktury (np. resorty przemysłu i handlu, rolnictwa, transportu czy poczt), z drugiej zaś strony resortów społecznych (np. pracy, opieki społecznej czy zdrowia).

Pojawił się wreszcie na nowo jeszcze jeden element, zmieniający istotnie kształt ustrojowy poszczególnych państw. Wzrastająca liczba zadań podejmowanych przez państwo i jego administrację siłą rzeczy zmuszała do szukania nowych form ich realizacji. Dotychczasowy model silnie scentralizowanych systemów administracyjnych okazywał się zupełnie bezradny wobec rozlicznych wyzwań pojawiających się na najniższym szczeblu. Wymuszało to powrót do znanych z dawnych lat rozwiązań samorządowych. Nie było to oczywiście odbudowanie wprost starych instytucji, ale pojawił się niemal powszechnie zdobywający stopniowo coraz silniejszą pozycję w państwie **samorząd terytorialny**, jako istotny składnik administrowania państwem, jednocześnie angażujący w sposób aktywny szersze grupy społeczne.

W ciągu XIX w. w europejskim kręgu cywilizacyjnym zwyciężyła zatem generalnie zasada, w myśl której ustroj państwowy opierał się na regulacjach konstytucyjnych, to zaś prowadziło – niezależnie od formy relacji między ośrodkiem rządzącym a poddanymi – do stopniowego poszerzania udziału mieszkańców każdego kraju w różnych formach życia publicznego.

Przemiany ustroju angielskiego od końca XVII do końca XVIII w.

Konsekwencje niepowodzeń Anglii w wojnie stuletniej z Francją na przełomie XIV i XV w., jak również chaosu wywołanego gwałtownym przebiegiem konfliktu wewnętrznego, jakim była wojna Lancasterów z Yorkami (tzw. Wojna Dwóch Róż 1455–1485) były dla dalszej ewolucji ustrojowej Anglii bardzo poważne. Właśnie ów wewnętrzny chaos, jak również pragnienie przywrócenia utraconego w wojnach z Francją międzynarodowego prestiżu powodowało powstawanie klimatu dla wzmocnienia władzy królewskiej. Wzorem kontynentalnej Europy, gdzie w XV w. zaczynają dominować podobne tendencje, i Anglia zaczyna ewoluować w tym kierunku. Zbiega się to z wyraźnym kryzysem elit, które odegrały wielką rolę w nadaniu ustrojowi angielskiemu najbardziej bodaj reprezentacyjnego charakteru w ówczesnej Europie. Osłabione tragicznym uwikłaniem w spór dwóch odnóg rodziny Plantagenetów nie były już w stanie skutecznie przeciwstawić się Henrykowi VII. Ten, rozpoczynając rządy rodziny Tudorów, miał otworzyć okres w dziejach ustrojowych Anglii, który bywa nazywany fazą rządów absolutnych, czy ściślej *quasi*-absolutnych.

Wydaje się, iż określenie mówiące o ustroju absolutnym w Anglii nie w pełni odpowiada kontynentalnemu rozumieniu tego terminu. Bardziej bowiem w systemie rządów w Anglii od schyłku XV w. do połowy XVII w. widać pewien nawrót do formy rządów znanych z okresu XI–XII w., kiedy twarde rządy sprawowali normańscy najeźdźcy, a ustrój oparty był na bardzo silnej władzy królewskiej. W interesującym nas okresie najważniejszym przejawem wzmocnienia władzy królewskiej było ograniczenie roli parlamentu. Ciałem to stało się bowiem od końca XIII w. głównym ośrodkiem, przez który dokonywał się proces stopniowego ograniczania władzy królewskiej. Zwłaszcza rozszerzające się kompetencje w zakresie stanowienia nowych praw, kontrola finansowej strony działalności monarchy, wreszcie najwyższe gwarancje poszanowania zdobytych praw jednostkowych powodowały, że królowie angielscy na tle innych monarchów europejskich mieli stosunkowo najbardziej związane ręce.

Już w czasie „Wojny Dwóch Róż” obserwować można dążenie do stopniowego odwrócenia sytuacji. Jeszcze przedostatni z Plantagenetów Edward IV dał wyraz swej niechęci do instytucji parlamentu i podczas 22-letnich rządów zwołał go tylko 6 razy. Wspomniany Henryk VII, rozpoczynając swe rządy w 1485 r., jeszcze bardziej ograniczył rolę parlamentu, za rządów jego syna, Henryka VIII i jego wnuczki, Elżbiety I parlament stał się w istocie fasadą i narzędziem realizowania polityki królewskiej.

Jednak wyjątkowość ustroju angielskiego na tle kształtujących się później absolutyzmów europejskich polega na tym, że nawet w okresie najsilniejszych rządów królewskich (czasy Henryka VIII i Elżbiety I) parlamentu nie tylko nie zlikwidowano jako instytucji reprezentacyjnej, ale nawet oboje władcy dokładali starań, aby najważniejsze ze względu na znaczenie dla państwa decyzje zostały przez parlament przyjęte. I choć była to w istocie fikcja, bo członkowie parlamentu sprzeciwiający się planom królewskim w najlepszym razie trafiali do więzienia, to w praktyce umacniało to przeświadczenie, iż ciało reprezentacyjne jest niezbędnym elementem ustrojowym. Z tego punktu widzenia sytuacja w Anglii różniła się w sposób zupełnie zasadniczy od sytuacji w państwach kontynentalnej Europy, gdzie w praktyce poza Polską, wszędzie tam, gdzie zwyciężyć miał absolutyzm, instytucje reprezentacyjne padały zwykle jako pierwsza ofiara w starciu ze wzmacniającą się władzą królewską.

Jest też charakterystyczne, że ów zwrot w funkcjonowaniu ustroju angielskiego właściwie dokonywał się, zanim jeszcze w Europie zaczęto wprowadzać w życie rozwiązania stanowiące początki ustrojów absolutnych (może z wyjątkiem Hiszpanii). Jakkolwiek zatem Henryk VII rolę parlamentu systematycznie minimalizował, a podobnie czynił Henryk VIII, to zasadniczy zwrot w kierunku silnej centralizacji władzy królewskiej miał się dokonać dopiero w latach 30. XVI w. Początkowo Henryk VIII, wzorem swego ojca, nie zwoływał parlamentu, później zaś wybranemu w korzystnym dla siebie składzie parlamentowi przedłużał (wbrew prawu) kadencje. Dopiero zatem małżeńskie problemy tego władcy i rysująca się konfrontacja z Hiszpanią doprowadziły do dalej idących zmian, a ich główną osią był powstały wokół tych wydarzeń konflikt religijny. I właśnie problemy konfrontacji religijnych, jakie przeżywać będzie Anglia przez następne niemal półtora stulecia, były jedną z głównych przyczyn przemian ustrojowych, prowadzących przez okresowe wzmocnienie władzy królewskiej do stworzenia podstaw dla rozwoju ustroju parlamentarnego.

Henryk VIII, jak wskazywano, od początku swych rządów wzorem swego ojca podjął swoistą konfrontację z parlamentem. W praktyce nie było w tym czasie w Anglii poważnych sił i osobistości, które chciałyby taką konfrontację z królem prowadzić. Zatem wbrew wymogom prawnym w latach 1515–1523 parlament nie był zwoływany, później, po pewnych sporach z kolejnymi parlamentami, po wyborze 1529 r. takiego składu, który nie kontestował decyzji królewskich, Henryk VIII utrzymywał jego kadencję aż do 1536 r. To właśnie ten parlament odegrał kluczową rolę w potwierdzeniu królewskich decyzji – o unieważnieniu małżeństwa z Katarzyną Aragońską, potwierdzeniu ślubu z Anną (1533), a w końcu i unieważnieniu tego ślubu (1536).

To w tym parlamencie przeprowadził też Henryk ważny statut, w myśl którego o ile w okresie małoletniości przyszłych królów parlament wydałby akty prawne, na które pełnoletni król się już nie zgadzał, to miał on je prawo skasować w swej Tajnej Radzie. Postanowienie to nie miało może wielkiego znaczenia praktycznego w momencie jego przyjmowania, ale stwarzało bardzo niebezpieczny precedens, mocą którego sam parlament uznawał *de facto* swoistą supremację królewską nad sobą w dziedzinie stanowienia prawa. Następnym krokiem było wydanie tzw. *Act of Proclamation w 1539 r.*, mocą którego parlament zgadzał się, by król wydawał samodzielnie akty prawne obowiązujące wszystkich poddanych, bez konieczności zatwierdzania ich przez izby. Była to już jawna kapitulacja parlamentu, ale warto wskazać, że pewnego rodzaju uwerturą do takiego rozwoju wydarzeń było nie mniej ważne wydarzenie wcześniejsze. W 1534 r. Parlament zaakceptował przejęcie zwierzchnictwa nad Kościołem angielskim, wydając *Act of Supremation*, co osłabiło jedyny w tym momencie czynnik mogący przeciwstawić się panującemu. Zerwana została w ten sposób wcześniej obowiązująca zasada poszanowania odrębności Kościoła, a nastąpiło charakterystyczne dla okresu sprzed XI/XII w. wmontowanie Kościoła w struktury państwowe. Nie oznaczało to jeszcze w tym momencie zmian doktrynalnych, dopiero bowiem w 1539 r. statut narzucony parlamentowi określił „sześć nietykalnych artykułów wiary”, a kolejny statut, szerzej opisujący naturę nowego porządku religijnego, wydany został pod wpływem syna Henryka, Edwarda VI w 1552 r.

Jeśli połączyć opisaną wyżej praktykę relacji pomiędzy królem a parlamentem z konieczną informacją o masowych prześladowaniach oponentów, to widać wyraźne przesunięcie się ciężaru władzy w państwie na

dwór królewski. Zresztą Tudorowie umiejętnie wykorzystywali swoje kompetencje, by uczynić z parlamentu powolne sobie narzędzie. Dzięki rozszerzeniu składu Izby Gmin do ponad 460 posłów i utworzeniu nowych okręgów w dogodnych dla siebie miejscach mogli przeprowadzać nawet w procedurach wyborczych wielką liczbę swoich popleczników. W większości były to okręgi w miastach, a zwłaszcza w kreowanych od początku jako tzw. zmruszałe grody (*rotten boroughs*) ośrodkach, i tam dowolnie mogli oni forsować swoje kandydatury. Warto wszakże, kończąc ten wątek, wskazać jeszcze, że już w okresie rządów Elżbiety I parlament zaczął odzyskiwać pewną inicjatywę (np. w 1601 r. ostro zaatakował królową za niewłaściwą zdaniem części posłów politykę gospodarczą, zwłaszcza wspieranie przez nią rujnujących, jak uważali, kraj królewskich monopolii wykorzystujących towary pochodzące z kolonii), a sposób relacji królowej z izbami bywa określany w tym czasie jako umiejętne kierowanie parlamentem. Widać zatem, że już w początkach XVII w. model zdecydowanej dominacji monarchy nad parlamentem zaczynał ulegać powolnej erozji i sami monarchowie nie byli już w stanie funkcjonować w ramach poprzednich relacji.

Wskazanej konfrontacji króla z parlamentem, a w zasadzie procesowi stopniowego podporządkowania królowi parlamentu towarzyszyło rozbudowywanie aparatu wykonawczego panującego. Powstaje tu znowu pytanie, czy fakt rozbudowywania struktur administracyjnych można uznać za przejaw dążenia do kreowania ustroju absolutnego, czy była to oczywista konsekwencja wzmocnienia pozycji króla, który musiał po prostu rozbudowywać swój aparat rządzenia wobec konieczności podniesienia efektywności w zarządzie sprawami kraju. I znowu uzasadnione wydaje się twierdzenie, że trudno byłoby widzieć w tym procesie dowód przybierania postaci monarchii absolutnej, chodziło bowiem raczej o skonstruowanie wokół monarchy wąskiego grona zaufanych wykonawców jego woli. Już sama nazwa stworzonego przez Henryka VIII ciała, wykonującego te funkcje, dowodzi takiego w istocie charakteru tych zmian. Powołana została mianowicie **Tajna Rada** (*Privy Council*), która w istocie stała się kolegium ministerialnym pracującym u boku króla. W jej skład wchodził lord kanclerz, kanclerz skarbu (*Exchequer*), dwóch sekretarzy stanu oraz osoby powoływane przez króla do poszczególnych Komisji i Komitetów Rady.

Szczególnie ciekawa była pozycja obu sekretarzy stanu, który to urząd był nową instytucją. Ministrowie ci, będąc dawnymi urzędnikami kancelarii królewskiej, przejęli stopniowo odpowiedzialność za politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Stało się tak głównie wskutek tego, że dotychczas odpowiadający za te zagadnienia w kancelarii królewskiej kanclerz skupił się przede wszystkim na działalności w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Opróżnione przez niego miejsce zajęli właśnie wskazani sekretarze stanu, przy czym podział zadań pomiędzy nimi miał charakter terytorialny, a nie merytoryczny. Mianowicie jeden z nich odpowiadał za realizowanie polityki królewskiej na obszarze hrabstw północnych i jednocześnie w zakresie spraw zagranicznych odpowiadał za relacje z krajami zaliczonymi do tej strefy, natomiast drugi miał analogiczne zadania w odniesieniu do hrabstw południowych i krajów południowych.

Tajna Rada nie była oczywiście klasyczną radą ministrów. Nie miała w interesującym nas okresie praktycznie żadnych związków z parlamentem. Osoby ją tworzące powoływane były i odwoływane wedle zupełnie swobodnego uznania króla. Jakkolwiek przysługiwały im określone kompetencje, to przede wszystkim ich główną funkcją było nie tyle podejmowanie decyzji – bo to z formalnego punktu widzenia było wyłącznie uprawnieniem królewskim – ile właśnie wspomóżenie władcy w podjęciu jak najlepszej decyzji.

Wyrazem tendencji centralistycznej była także znamienna modyfikacja w systemie sądownictwa. Obok pięciu istniejących cały czas sądów westminsterskich Henryk VIII utworzył dwa nowe trybunały – **Sąd Izby Gwiazdzistej** i **Sąd Wysokiej Komisji dla Spraw Kościelnych**.

Działalność pierwszego sądu była wymierzona przede wszystkim w przeciwników polityki królewskiej. Jego funkcjonowanie było oczywiście pogwałceniem zasad określonych w Wielkiej Karcie Swobód, jako że wyroki zapadały w nim nie tyle wskutek prawidłowego postępowania sądowego (co było wymogiem wynikającym z regulacji z 1215 r.), ile w efekcie nacisku króla na bezwzględnie podporządkowanych mu sędziów tego trybunału. W istocie sąd ten orzekał w sprawach o przestępstwa skierowane przeciwko władzy królewskiej (interesom Korony), ale zakres tych spraw zależał w decydującej mierze od aktualnych interpretacji królewskich.

Sąd kościelny powstał przede wszystkim dlatego, że wraz z przejściem kontroli nad Kościołem angielskim przez króla sądownictwo kościelne

straciło swoje logiczne zwieńczenie, jakim do tej pory była możliwość stosowania określonych środków od wyroków aż do sądu papieskiego w Rzymie. Zerwanie łączności z Rzymem oznaczało także wykluczenie takiej drogi sądowej, ale ponieważ zasadnicza struktura kościelna, w tym struktura sądów kościelnych, nie uległa zmianie, przeto konieczne było ustanowienie najwyższego kościelnego trybunału apelacyjnego w Anglii. Sąd ten, oprócz dotychczasowej jurysdykcji, nierzadko rozszerzał swoją sferę aktywności, ingerując swoim orzecznictwem w sprawy przekonanych religijnych osób, niebędących członkami Kościoła anglikańskiego. Odegrał też istotną rolę w polityce represji wobec katolików, prowadzonej przez Henryka VIII, Elżbietę I i Jakuba I.

W 1603 r. tron objął Jakub I (1603–1625) z rodziny Stuartów, którego panowanie otworzyło drogę do późniejszych zmian w angielskim modelu ustrojowym. Monarcha ten wzorem swoich poprzedników chciał rządzić, opierając się na modelu silnie scentralizowanej władzy królewskiej, co oznaczało faktyczne odsunięcie parlamentu od wpływu na sprawy państwowe. Co ciekawe jednak, Jakub I nie tyle nie zwoływał parlamentu, ile zwoływany, jeśli występował przeciw niemu, szybko rozwiązywał.

Sytuacja społeczna była jednak zasadniczo odmienna niż w okresie rządów Tudorów. Przede wszystkim Anglię ogarnęła głęboka fala radykalizmu religijnego. Pierwsza faza Reformacji nie miała na Wyspie poważniejszych osiągnięć, a utworzony przez władców Kościół narodowy w niewielkim stopniu różnił się od Kościoła rzymskokatolickiego. Stąd na przełomie XVI i XVII w. duże sukcesy odnosić zaczęły w Anglii te nurty protestanckie, które wyrosły na gruncie kalwinizmu i cechowały się dużym radykalizmem nie tylko w sferze czysto religijnej, ale również w sferze postulatów określonych rozwiązań społecznych. W ślad za tym szła aktywność polityczna skierowana na ożywienie tradycyjnej instytucji reprezentacyjnej, jaką był parlament. Ostrze tej aktywności skierowane było przeciw Kościołowi anglikańskiemu (choć równie radykalnie przeciw pozostałościom katolicyzmu), a ponieważ Kościół ten pozostawał w ścisłej symbiozie z monarchią, w naturalny sposób stawały się one równorzędnym przeciwnikiem.

Przełom XVI i XVII w. przyniósł również pierwsze efekty zdecydowanej polityki kolonialnej prowadzonej przez Elżbietę I. Oznaczało to znaczące wzbogacenie dużych grup społecznych, które widziały w tym podstawę do walki o przywrócenie utraconych praw politycznych. Równocześnie

istnienie bardzo ścisłej kontroli Korony nad polityką kolonialną, zwłaszcza duże ograniczenia nakładane na handel kolonialny w celu osiągnięcia jak największych korzyści dla skarbu koronnego, powodowały zdecydowany sprzeciw ze strony wszystkich kręgów zaangażowanych w politykę kolonialną. Jedyną praktycznie możliwością zmiany określonych regulacji królewskich jawiła się zaś przez odbudowę pozycji parlamentu. Nawet więc stosunkowo krótkie sesje parlamentów zwoływanych przez Jakuba I wykorzystywane były do aktywizacji coraz szerszych grup ludności i w efekcie rosły oczekiwania związane z ponownym uznaniem przez króla współdecydującej pozycji reprezentacji społecznej w państwie.

Jakub I nie cofnął się jednak jeszcze przed naporem radykalizujących się rzesz ludności. Przeciwnie, różnymi regulacjami zaostrzał sytuację, pragnąc jednocześnie utwierdzić – wzorem kontynentalnym – model zbliżający się do rozwiązań absolutystycznych. Widać to wyraźnie w sferze polityki wyznaniowej, gdzie zakazał on w 1605 r. legalnego praktykowania purytanizmu (czyli angielskiej wersji kalwinizmu), zaostrzył politykę represji wobec katolików (oskarżanych o spowodowanie zamachu na króla, tzw. spisku prochowego), wreszcie *de facto* doprowadził do swoistej adaptacji niemieckiej zasady religijnej (*Cuius regio eius religio*), uznając za jedyne legalne wyznanie w swej monarchii anglikanizm. Dodatkowo Jakub I podjął szereg regulacji poddających jeszcze ściślejszej kontroli sprawy kolonialne, a jego nadmierny fiskalizm w tej sferze oburzał poddanych. Uważali oni zatem, że regulacje w tym zakresie winny mieć sankcję parlamentarną (jako wchodzące w zakres oczywistych, pierwotnych kompetencji izb) i wobec tego oczekiwali, że król takie procedury uruchomi. Jakub I nie widział jednak w tej sytuacji powodu do zwoływania parlamentu, uważał bowiem, że regulacje w tych sprawach należą do jego wyłącznych uprawnień.

Dopiero jego syn, Karol I (1625–1649), zmuszony nagłymi potrzebami finansowymi, związanymi z prowadzeniem różnorodnych działań w czasie wojny trzydziestoletniej, zdecydował o zwołaniu parlamentu. Ten zaś, zebrany w 1628 r. w atmosferze rosnącej niechęci do polityki królewskiej, pogłębionej małżeństwem z katolicką księżniczką francuską, wykorzystał sytuację i przedłożył przygotowaną przez jednego z najwybitniejszych prawników angielskich w dziejach sir E. Coke’a **Petycję o prawo** (*Petition of Right*). Dokument ten król zatwierdził, ale – uzyskawszy oczekiwane

rozstrzygnięcia finansowe – w praktyce nie miał zamiaru przyjętych przez siebie zobowiązań respektować.

Jednak petycja stała się podstawowym manifestem politycznym epoki i głównym punktem odniesienia, jako swoisty program polityczny szerokich rzesz społecznych. Zawierała ona cztery zasadnicze zastrzeżenia pod adresem poczynań królewskich, a więc: 1) przeciw samowolnemu nakładaniu podatków, ceł i innych opłat, 2) przeciw bezprawnym aresztom, 3) przeciw bezprawnym kwaterunkom wojskowym, 4) przeciw wprowadzaniu nadzwyczajnych sądów wojennych. Dokument ten, przyjęty jednak przez króla, był współczesnym potwierdzeniem Wielkiej Karty Swobód i stąd jego wielkie znaczenie w dziejach konstytucjonalizmu angielskiego. Jednak kolejne wydarzenia zdawały się zaprzeczać takiej interpretacji tego wydarzenia.

Przez następnych 11 lat król nie zwoływał parlamentu, a liderów opozycji w parlamencie poddał ostrym szykanom, wykorzystując do tego Sąd Izby Gwiazdzistej. Dopóki zatem król nie potrzebował pieniędzy, a tych na razie wskutek pogłębiającej się eksploatacji kolonii nie brakowało, nie było konieczności zwoływania parlamentu. Dopiero niepowodzenia Karola w wojnie ze Szkocją i wzmożenie fermentu i niepokojów na tle religijnym w Anglii zmusiły króla, niezdolnego do przeciwstawienia się rosnącej w siłę opozycji, do zwołania parlamentu w 1640 r.

Zwołany w tej atmosferze parlament został niemal natychmiast rozwiązany (stąd nazywany bywa „krótkim parlamentem”). Król wszakże, szukając akceptacji dla powołania dodatkowych wojsk na wojnę ze Szkotami, musiał i tak niemal od razu zwołać kolejny parlament. Decyzja zapadła 3 listopada 1640 r., a ponieważ formalnie kadencja tego parlamentu trwała aż do 1660 r., nazywany on bywa „długim parlamentem”.

Owo dwudziestolecie miało być bodaj najtragiczniejszym okresem w dziejach wewnętrznych Anglii. Gwałtowny konflikt króla i jego sprzymierzeńców z rosnącymi w siłę zastępami opozycji doprowadził w tym czasie do detronizacji i skazania na śmierć monarchy, a nawet przejściowego ustanowienia swoistej republikańskiej formy rządów. Ostatecznie po wyczerpaniu tym konfliktem sytuacja uległa uspokojeniu, ale przebieg wydarzeń tego dwudziestolecia miał doprowadzić do radykalnego przekształcenia ustroju angielskiego.

W pierwszej fazie konfliktu nowo zebrany parlament, chcąc uniknąć losu swych poprzedników, postanowił zabezpieczyć swój byt przed samowolą

królewską. 15 lutego 1641 r. przyjęty został *Triennial Act*, którego głównym ustaleniem było zobowiązanie króla do zwoływania sesji parlamentu przynajmniej raz na trzy lata, przy czym o ile król obowiązku tego nie chciałby spełnić, parlament mieli zwoływać lordowie, a w przypadku ich niechęci uczynić to mieli szeryfowie i merowie miast mających prawa reprezentacji. Ustalano też, że odtąd żaden parlament nie będzie mógł być rozwiązany przez króla przed upływem 50 dni od daty „pierwszego zwołania obrad”. W maju 1641 r. parlament przyjął też uchwałę, że będzie obradować tak długo, jak sam uzna to za słuszne. Tak zabezpieczony, wzmocniony skutecznym doprowadzeniem do wydania wyroku śmierci na królewskiego ministra hr. Strafforda, mógł parlament przystąpić do rozstrzygającej konfrontacji z osłabionym i zepchniętym do defensywy królem.

Parlament odniósł kolejny sukces, wydając tzw. instrukcje dodatkowe, w których „prosił” króla, by podczas najbliższej wyprawy do Szkocji powoływał sobie takich doradców i ministrów, którzy cieszyć się będą zaufaniem izb, jeśli bowiem król tego nie uczyni, będą one „zmuszone” oddawać uchwalane przez siebie podatki i wszelkie fundusze do rąk swoich własnych mężów zaufania. Kiedy postulat ten powtórzono w przyjętej 22 listopada 1641 r. *Wielkiej Remonstrancji (Grand Remonstrance)*, wzburzony król „prośbę” odrzucił. Jednak określony w remonstrancji postulat będzie w przyszłości kolejnym podstawowym postulatem ustrojowym i zaowocuje w niezbyt odległej perspektywie nowoczesnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi. Parlament odniósł natomiast sukces, usuwając z Izby Lordów biskupów, co istotnie osłabiło w tej izbie pozycję króla. Także wielkim osiągnięciem parlamentu była podjęta 5 lipca 1641 r. decyzja nakazująca likwidację Sądu Izby Gwiazdzistej. Uzupelnieniem tej decyzji było unieważnienie wyroku sądowego (sprawa Hampdena), w uzasadnieniu którego stwierdzano, że rozkaz królewski jest świętszy niż najważniejsze pomniki prawa angielskiego (np. wydane w połowie XIV w. przez króla Edwarda III potwierdzenie Wielkiej Karty Swobód – *confirmatio Cartarum*). Oba te wydarzenia oznaczały wielkie zwycięstwo w konfrontacji z samowolą królewską w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Owocny pierwszy okres działalności parlamentu okazał się jednak krótki i w zasadzie od 1642 r. pograżył się on w wewnętrznych sporach krystalizujących się w nim, zwalczających się wzajemnie różnych stronnictw polityczno-religijnych. Jednocześnie król próbował odwrócić niekorzystne dla siebie tendencje, jednak stanął wobec nowych wyzwań.

Postępująca radykalizacja nastrojów nie znajdowała już odzwierciedlenia i ujścia w pogrążonym we własnych sprawach parlamencie. Narastające nastroje rewolucyjne doprowadziły do szeregu buntów wewnętrznych, w efekcie których na czoło radykalnych propagatorów zmian społecznych, którzy osiągnęli wielką siłę militarną, stanął Oliver Cromwell. Dowodząc tzw. Armią Nowego Wzoru, przyjął on wraz ze swymi współpracownikami w połowie 1647 r. szeroko akceptowane **Główne propozycje** (*The Heads of the proposals*). Apelowano w nich do parlamentu, by zakończył swe posiedzenie, postulowano, by parlament zwoływany był co dwa lata i by nie obradował w tym czasie dłużej niż 240 dni. Zmianom miały ulec zasady wyborcze. Każde hrabstwo miało otrzymać taką liczbę reprezentantów, jakie ciężary świadczyło na rzecz Korony, utracić zaś prawa wyborcze miały podupadłe miasteczka. Izby miały przejąć kontrolę nad wojskiem z rąk króla, a obywatele uzyskać gwarancje tolerancji religijnej i prawa składania petycji. W miejsce Tajnej Rady powstać miała Rada Stanu, której członkowie mieli mieć siedmioletni mandat.

Dalsza radykalizacja projektów ustrojowych nastąpiła w dwóch kolejnych dokumentach: *The Case of the Army truly stated* oraz w tzw. układzie ludowym (*Agreement of the People*) z października 1647 r. Wyraźne jest narastanie w armii nastrojów republikańskich i chęć uczynienia z parlamentu głównej instytucji ustrojowej w projektowanym jeszcze dość ogólnie nowym państwie – republice. Parlament miał zatem posiadać wyłączność kompetencji w zakresie ustawodawstwa, prawo do powoływania urzędów i sprawowania nad nimi pełnej kontroli, prawo do wypowiedzania wojny. Jednocześnie ograniczono w projekcie czas trwania sesji parlamentu, a gwarantowano „wrodzone prawa” ludności – wolność wyznania, wolność od przymusowego werbunku do wojska, równość wobec prawa. W ostatecznej redakcji Układ trafił pod obrady parlamentu w styczniu 1649 r., kiedy już po rozpędzeniu przez wojsko części uważanych za nazbyt konserwatywnych postów (łącznie 143 osób) uzyskał on miano „parlamentu kadłubowego”. Zapisano w nim zasadę zwierzchnictwa ludu, istnienie parlamentu jednoizbowego i rządu w postaci Rady Stanu wybieranego na czas trwania sesji parlamentu, dwuletnią kadencję parlamentu i wybór postów w wyborach powszechnych i równych. Parlament potwierdził zasadę, iż „pierwotna” władza (*original power*) należy po Bogu do ludu, a w jego imieniu wykonuje ją obieralna i przedstawicielska Izba Gmin.

Jej uchwały, choćby wbrew królowi i Izbie Lordów, stają się prawem powszechnie obowiązującym. Kiedy kilka tygodni później opierającego się proponowanym zmianom króla skazano na śmierć za pogwałcenie zobowiązań przyjętych w Petycji o prawo (i następnie ścięto) oraz skasowano Izbę Lordów, ustalenia powyższe stały się faktem. Potwierdzono w Izbie, że władza królewska jest zbędna, bo kosztowna i szkodliwa dla publicznej wolności oraz interesów ludu. W maju 1649 r. państwo angielskie przyjęło nazwę *Commonwealth* i ustanowiono władzę wykonawczą w postaci **Rady Stanu**. Odtąd republikański ustroj Anglii opierał się na prawodawczej władzy jednoizbowego parlamentu oraz wykonawczej władzy Rady Stanu.

Powyższy stan rzeczy utrzymał się przez cztery lata. Z jednej strony niechęć do „kadłubowego” parlamentu ze strony szerokich rzesz społecznych (był on ciągle rezultatem procedur wyborczych zarządzonych przez świętego Karola I), z drugiej zaś kombinacje członków tego parlamentu, by mimo zarządzonych wyborów utrzymać swoje mandaty, spowodowały, że 20 kwietnia 1653 r. Cromwell na czele wojska rozpedził tę izbę.

Wojskowy przewrót Cromwella postawił przed nim problem nowego określenia ustroju republiki. Przejściowym rozwiązaniem okazał się tzw. Mały Parlament, który stał się w istocie reprezentacją elity purytańskiej, stanowiącej główne oparcie i zaplecze dyktatora wojskowego. Nie odegrał on jednak poważniejszej roli, już bowiem w grudniu 1653 r. Cromwell ogłosił **Instrument Rządzenia** (*The Instrument of Government*) – pierwszą i jak się okazało jedyną w dziejach Anglii pisaną konstytucję.

Już sam tryb jej wprowadzenia w życie świadczył o tym, że w istocie pod fasadą demokratyzmu konstytucja stanowić miała usankcjonowanie swojej formy republiki autokratycznej. Przewodnią myśl tego aktu polegała na określeniu zasad współdziałania wybieralnego **Lorda Protektora** i ludu, reprezentowanego w parlamencie. Parlament miał się składać z 460 postów (400 z Anglii, 30 ze Szkocji i 30 z Irlandii), wybieranych przede wszystkim w hrabstwach, przy dosyć jednak wysokim cenzusie majątkowym. Kadencja parlamentu trwać miała nie krócej niż 5 miesięcy i nie dłużej niż 3 lata. Do parlamentu miała należeć wyłączność władzy prawodawczej, w tym prawo do nakładania podatków, jednak finanse armii i floty oraz władz wykonawczych miały być niezależne od decyzji izby. Parlament uczestniczył w tworzeniu Rady Stanu, która miała współpracować z Lordem Protektorem w zarządzaniu krajem. Lord Protektor, formalnie wybieralny, choć

procedury takiej nie przeprowadzono, miał przede wszystkim kierować polityką zagraniczną i dowodzić armią. Pozornie ograniczony zakres władzy Cromwella, który oczywiście objął urząd Protpektora, faktycznie był jednak znacznie szerszy. Zwoływane bowiem przez niego Parlamenti okazywały się, w efekcie wewnętrznego skłócenia, niezdolne do wykonywania swych podstawowych zadań, a usiłujący porządkować sytuację Protpektor łamał nadaną przez siebie konstytucję, rozpędzając kolejne parlamenti. Zniecierpliwione elity wojskowe usiłowały w 1658 r. zmusić Cromwella do przyjęcia korony, ten jednak odmówił, wprowadzając poprawkę do Instrumentu, gwarantującą dziedzicność funkcji Lorda Protpektora.

W praktyce zatem w ten oto sposób przywrócono ustrój monarchiczny, tyle tylko że pokryty republikańską fasadą. Konstytucyjnie określona pozycja Cromwella jako swoistego partnera ludu angielskiego i *de facto* nadrzędna rola nad parlamentem, w połączeniu ze skupieniem w swoich rękach praktycznie całej władzy wykonawczej oznaczały w sumie restytucję modelu silnie scentralizowanej monarchii angielskiej z okresu Tudorów.

Dopiero śmierć Cromwella i nieudolność jego następcy i syna, Ryszarda spowodowały, że powstała dogodna sytuacja do wprowadzenia trwałych zmian ustrojowych, gwarantujących kluczową pozycję parlamentu. Był to okres, kiedy po latach wewnętrznego chaosu i krwawych walk powszechne były oczekiwania uspokojenia i ustabilizowania sytuacji w kraju. Jednocześnie efektem rozwiniętego życia politycznego było ukształtowanie się bardzo licznej elity politycznej, w której stopniową dominację zdobyli w miejsce skompromitowanych radykałów (świadczyło o tym funkcjonowanie parlamentu za czasów Cromwella) przedstawiciele poglądów umiarkowanych.

Po złożeniu z urzędu Ryszarda Cromwella i obaleniu władzy dowódców wojskowych zebrał się – choć bardzo przerzedzony – „Długi Parlament”. Podjął on jedynie decyzję o samorozwiązaniu, aby w ten sposób dać legitymację dla nowego parlamentu, a dla odróżnienia od normalnych parlamentów, zwoływanych przez króla, nazywano go Konwencją. Nowy został wybrany w 1660 r. i podjął decyzję o przywróceniu na tron Stuartów. Jako tzw. parlament kawalerski (z uwagi na dominujące w nim nastroje monarchistyczne) miał mieć bardzo długą, bo zakończoną dopiero w 1679 r. kadencję. Koronę objął syn ścietego króla, Karol II (1660–1685), rok później do Izby Lordów powrócili biskupi. Anulowano postanowienie Triennial Act, dające możliwości zwoływania parlamentu wbrew

królowi, choć pozostałe ustalenia dotyczące zasad funkcjonowania parlamentu miały dalej obowiązywać.

Wydawać by się zatem mogło, że po ponad ćwierćwieczu sytuacja wracała do punktu wyjścia, bo przywrócony na tron król zachowywał swoje pozostałe przedrewolucyjne kompetencje. Jednak różnica okazała się zupełnie zasadnicza. Przywracając na tron Stuartów, parlament występował w roli **faktycznego suwerena**. To on bowiem stał się dysponentem korony angielskiej i już wkrótce zasada ta zostanie w sposób dramatyczny dla Stuartów potwierdzona. Jednocześnie potwierdzano w ten sposób sformułowane przez Coke'a i Blackstone'a – najwybitniejszych prawników epoki – koncepcje, iż w Anglii to prawo w istocie ma pozycję nadrzędną nad królem i izbami (*lex est rex*).

Dalsza ewolucja tej koncepcji potwierdzi dominującą pozycję parlamentu jako głównego twórcy prawa, co w systemie angielskim nie dopuści do rozwoju nadmiernego wpływu sądownictwa na kształtowanie prawa. W praktyce również efektem rewolucyjnych przemian połowy XVII w. było ugruntowanie się zasady zwierzchnictwa narodu reprezentowanego w parlamencie, choć ostateczne przesądzenie tego nastąpi w konsekwencji wydarzeń przełomu lat 80. i 90. XVII w.

Powołanie na tron Stuartów kończyło okres wielkiego chaosu wewnętrznego wywołanego rewolucją i wydawało się, że straszliwe doświadczenia okresu minionego będą ważną przestrogą na przyszłość. Można jednak odnieść wrażenie, że restytuowani monarchowie źle odczytali motywy leżące u źródeł decyzji o ponownym powierzeniu im tronu. Wymęczeni przebiegiem rewolucji przywódcy parlamentu chcieli bowiem w sposób symboliczny zakończyć okres chaosu wewnętrznego, a najlepszą drogę do tego widzieli właśnie w powrocie do normalnego w tym okresie modelu ustrojowego – monarchii. Ale jednocześnie wcale nie chcieli powracać do takich rozwiązań ustrojowych, w których pozycja panującego wysuwała się przed parlament i gdzie monarcha zyskiwał w państwie zbyt duże wpływy. Tymczasem Stuartowie byli, jak się zdaje, przekonani, że ich restytucja jest oznaką słabości i bezsilności rządzących Anglią. Skoro tak, to byli też przekonani, że po swym powrocie będą mogli rządzić za pomocą tych samych metod co ich poprzednicy i właśnie owo dramatyczne niezrozumienie wzajemnych intencji było przyczyną tego, że kolejne dziesięciolecia były kontynuacją dotychczasowego sporu.

Istotną różnicą było jedynie to, że przebieg wydarzeń nie był już tak krwawy jak w okresie lat 40. i 50. XVII w.

Karol II i Jakub II, podejmując walkę z parlamentem, wykorzystywali przede wszystkim stare instrumenty władzy królewskiej, za pomocą których paraliżowali skuteczność decyzji parlamentu – **prawo suspensy** (*suspendig power*), czyli prawo do zawieszania ustaw, oraz **prawo dyspensy** (*dispensing power*), czyli prawo do uwalniania poszczególnych osób z ich zobowiązań na rzecz królestwa (co było swoistą wersją władzy przebaczenia czy ulaskawiania – *pardoning power*). To za rządów Karola II wykorzystywanie tych instrumentów stało się zatem zwykłym narzędziem walki z parlamentem i było to narzędzie w praktyce o wiele skuteczniejsze niż te, które wykorzystywali Jakub I i Karol I, a więc po prostu niezwoływanie bądź rozwiązywanie niewygodnych parlamentów. Dopiero u schyłku rządów Karola II nastąpiło zaostrzenie temperatury wzajemnych sporów, a głównym tego powodem było dążenie parlamentu do uniemożliwienia objęcia tronu przez Jakuba, brata rządzącego Karola II. Jakub bowiem był katolikiem i jego ewentualne wstąpienie na tron jawiło się elitom parlamentarnym jako wielkie zagrożenie restauracją katolicyzmu w Anglii, tym bardziej że Karol II prowadził kontrowersyjną politykę zbliżenia z katolicką Francją, a nawet uzyskiwał od Ludwika XIV finansowe wsparcie, które przyjmował, by nie stawać się petentem parlamentu w sprawach podatkowych.

Efektem tej fazy sporów stało się przyjęcie kolejnego aktu składającego się na zbiór konstytucyjnych regulacji królestwa. Było to uchwalony w 1679 r. **Habeas Corpus Act**, który stanowił najpełniejsze zabezpieczenie przed samowolą królewską w stosowaniu środków oskarżenia wobec osób podejrzanych o najcięższe przestępstwa przeciwko państwu. Oczywiście gwarancje takie istniały już wcześniej, ale przepisy wydawane jeszcze w wiekach średnich nie były nadmiernie precyzyjne i stąd dawały możliwość różnorodnej interpretacji. W rękach króla zwalczającego opozycję czyniło to z nich wygodny instrument represji nawet mimo braku specjalnego trybunału, jakim był niegdyś Sąd Izby Gwiazdzistej.

Tymczasem spór wokół następstwa tronu ulegał dalszej eskalacji. W parlamencie doszło na tym tle do podziału na dwa ugrupowania. Pierwsze ugrupowanie uznawało, że prawa do tronu mają charakter przyrodzony i nienaruszalny i stąd nie można ich nikogo pozbawić nawet decyzją parlamentu. Jedynie jeśli panujący złamałby prawa królestwa, to wtedy przysługuje poddanym prawo do oporu wobec władcy. Drugie ugrupowanie

uznawało natomiast, że władza parlamentu jest tak duża, iż może on w drodze ustawy pozbawić tronu kandydata, który zagrażałby porządkowi w państwie. Zwolennicy każdej ze stron nadali przeciwnikom obraźliwe określenia – pierwszych przezwano torysami, drugich wigami, a nazwy te przetrwać miały do czasów dzisiejszych. W taki sposób kształtować się zaczęła pierwsza z fundamentalnych zasad angielskiego ustroju politycznego – **system dwupartyjny**.

Jakub II objął jednak tron angielski w 1685 r. i zgodnie z oczekiwaniami podjął próby nie tylko dalszego wzmocnienia swojej władzy, ale również odbudowy pozycji katolicyzmu w Anglii. Dążenia Jakuba II na tle sytuacji w kontynentalnej Europie, gdzie triumfy odnosił absolutyzm, nie mogą specjalnie dziwić. Ale przecież w Anglii klimatu dla takich prób już od dawna nie było i musiały się one skończyć w sposób dla króla dramatyczny.

Jakub II 4 kwietnia 1687 r. wydał **Deklarację o pobłażliwości** (*Declaration of indulgence*), w której w ramach swych prerogatyw wynikających z prawa suspensy zawiesił stosowanie wszystkich restrykcyjnych zarządzeń wobec katolików. Chodziło tu o możliwość stosowania różnych represji karnych oraz – zwłaszcza – skutków wynikających z wydanego przez parlament w 1673 r. tzw. **Test act**, który zamykał katolikom drogę do wszelkich urzędów publicznych w państwie. Król zarządził odczytanie deklaracji we wszystkich Kościołach, czemu sprzeciwili się przywódcy Kościoła anglikańskiego. Wtedy król kazał ich uwięzić, ale z kolei sąd uniewinnił hierarchów. Dramatyzm tego sporu potęgował fakt, iż w tym samym czasie we Francji odwołano tolerancyjne wobec protestantów postanowienia edyktu nantejskiego. W tym wypadku poczynania katolickiego władcy Anglii, otwarcie dążącego do przywrócenia równej pozycji Kościoła katolickiego w Anglii, na tle polityki władcy Francji były wyjątkowo drażniące dla elit angielskich. Kiedy zatem w połowie 1688 r. król doczekał się męskiego potomka, który także był katolikiem, uznano, iż trzeba jak najszybciej pozbawić Jakuba II tronu, Anglii grozi bowiem trwałe ugruntowanie wpływów katolickich. Oba stronnictwa parlamentarne były w tym przypadku zgodne i wezwały siostrę króla, protestantkę Marię i jej męża, stadhoudera Holandii Wilhelma Orańskiego do obrony protestantyzmu w Anglii. Wilhelm wyładował w Anglii w listopadzie 1688 r., a wysłane przeciw niemu wojska Jakuba II przeszły na stronę sił interwenujących. W efekcie ks. Wilhelm w grudniu wkroczył do Londynu, Jakub II zaś zbiegł z rodziną do Francji.

Wydarzenia te postawiły ponownie na porządku dziennym problem sposobu legitymizowania nowego władcy. Ks. Wilhelm zwołał zatem tzw. **Konwent (Convention)**, w skład którego weszli członkowie Izby Gmin wybrani do niej za czasów Karola II, grupa lordów oraz członków rady miejskiej Londynu i to właśnie to ciało uznało ucieczkę Jakuba II za akt jego abdykacji i powierzyło tron Marii i Wilhelmowi. Nowi władcy uznali następnie Konwent za parlament, a ten przyjął z kolei szereg ważnych dla rozwoju ustroju angielskiego decyzji. Uznał zatem najpierw wyłączenie praw do tronu angielskiego katolików, następnie zmienił rotę przysięgi na wierność królowi, osłabiając jej dotychczasowy, bardzo zdecydowany element podporządkowania władzy monarchy.

Najważniejszą jednak decyzją tego parlamentu było sformułowanie **Zestawienia Praw (Bill of Rights) z lutego 1689 r.**, które – zaakceptowane następnie przez Marię i Wilhelma – uchwalone zostało już jako ustawa w 1690 r. przez kolejny parlament. Choć sam Wilhelm w swoim kraju uchodził za zwolennika rozwiązań absolutystycznych, w Anglii nie próbował nawet podejmować konfrontacji z parlamentem, który z łatwością rozprawiając się z o wiele w końcu silniejszym Jakubem II pokazał, jaki był rzeczywisty układ sił w królestwie angielskim. Stąd z tej strony nie było żadnego oporu wobec takich postanowień Billu, które ewidentnie godziły w dotychczasowe prerogatywy monarchy.

I tak, wyliczając najpierw popełnione przez Stuartów nadużycia, uznawano w konkluzji, iż władza suspensy i dyspensy była nielegalna i zabraniano monarchom jej stosowania w przyszłości. Przypominano, że jakiegokolwiek próby ściągania pieniędzy na rzecz Korony bez zgody parlamentu, podobnie jak zwiększanie lub utrzymywanie stałej armii na terenie królestwa w czasie pokoju także bez zgody izb, są w obydwu przypadkach bezprawne. Poddani mieli prawo wnoszenia prośb (petycji) do monarchy, a wszelkie prześladowania z tego tytułu były także bezprawne. Wybory do Izby Gmin miały być wolne, a nikt z posłów nie mógł podlegać szykanom z uwagi na prowadzoną przez siebie działalność w parlamencie. Parlament wreszcie miał być zwoływany często, w celu wzmocnienia i ochrony praw ludności. Ten istotny katalog praw utwierdzał nie tylko pozycję parlamentu w relacji do króla. W kontekście wydarzeń przetomu 1688 i 1689 r. wyraźnie widać zdecydowane przesunięcie ośrodka władzy suwerennej w państwie na rzecz parlamentu, który potwierdził – ponownie decydując o obsadzie tronu – swoją zdecydowaną supremację w państwie. W ten

sposób stworzone zostały podstawy dla budowy ustroju parlamentarno-gabinetowego, który wyłonić się miał w ciągu kolejnych kilku dziesięcioleci. Był to efekt dramatycznego sporu parlamentu z królem, który jednak w tym wypadku nie przybrał krwawej postaci. Stąd, dla odróżnienia od bezwzględnej w swych przejawach rewolucji z połowy stulecia, wydarzenia lat 1688 i 1689 nazwane zostały **Chwalebną Rewolucją** (*Glorious Revolution*).

W 1701 r., wobec rysującego się kryzysu wokół następstwa tronu po Marii i Wilhelmie, przyjęto ustawę o **następstwie tronu** (*Act of Settlement*), na mocy której zagwarantowano ponownie wyłączenie możliwości dziedziczenia potomków katolickich z domu Stuartów. Faktycznie wskazania przyjęte w ustawie pozwoliły na objęcie tronu przez władców hanowerskich, skoligaconych ze Stuartami. Przy okazji niejako znalazły się w tej ustawie jeszcze dwa istotne zapisy. Po pierwsze zalecano, aby wszystkie sprawy leżące w kompetencji Tajnej Rady były przez nią załatwiane i podpisywane przez tych jej członków, którzy uczestniczyli w posiedzeniu, na którym decyzję podejmowano. Był to swoisty refleks sytuacji, kiedy jeszcze za Karola II i Jakuba II szeroko już rozbudowana w sensie składu osobowego Rada była – jako nieefektywna – faktycznie lekceważona i pomijana w decyzjach dotyczących spraw państwa. Drugim postanowieniem ustawy było zakazanie królowi możliwości pozbawienia stanowiska nielojalnego z jego punktu widzenia sędziego. Od tej pory jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach sędzia mógł zostać pozbawiony stanowiska, ale o ile wnioszek taki został sformułowany przez obie izby.

Jeszcze za rządów Wilhelma Orańskiego kształtować się zaczęła nowa zasada odnosząca się do sposobu funkcjonowania Tajnej Rady. Wobec faktu, iż w tym czasie ciało to liczyło już ponad 50 osób i składało się z wielu nieefektywnych komisji, komitetów i rad, dla lepszego zagwarantowania sprawowania funkcji zarządzania państwem król zaczął wykonywać kompetencje w tym zakresie w węższym gronie najbardziej zaufanych współpracowników. Taki sposób działania znany był już w okresie rządów Karola II i wyłaniane w ten sposób grono uzyskało wtedy nazwę **gabinetu** (*cabinet*). Nazwa ta związana była z tym, iż grono to spotykało się zwykle w gabinecie królewskim i tam wraz z królem podejmowało decyzje. Początkowo rozwiązanie to nie cieszyło się popularnością, czego wyrazem był wspomniany zapis ustawy sukcesyjnej, żądającej, by ważne decyzje zapadały w Tajnej Radzie. Ale Wilhelm, świadom niezadowolenia parlamentu z przyjętego sposobu działania, wprowadził obyczaj, aby w skład

gabinetu powoływać osoby związane z tym ugrupowaniem parlamentarnym, które aktualnie posiadało przewagę w Izbie Gmin. To rozwiązanie miało uspokajać postów, których zaufanie do członków gabinetu warunkowało w istocie sprawne funkcjonowanie władz wykonawczych. Jakkolwiek zatem początkowo ten system działania nie spotkał się z entuzjazmem postów, już wkrótce stał się on podstawą nowego modelu ustrojowego.

Zdecydowały o tym fakty, jakie wydarzyły się za rządów dwóch kolejnych władców z rodziny hanowerskiej – Jerzego I (1714–1727) i Jerzego II (1727–1760). Obaj władcy byli wyjątkowo słabo zorientowani w sprawach kraju, którego koronę – w istocie dużym przypadkiem – otrzymali. Ów brak orientacji potęgowany był tym, że nie znali oni nawet języka angielskiego, a wszelkie dokumenty królestwa poznawali jedynie, o ile kancelaria przygotowała również ich wersję łacińską. Jest zatem zrozumiałe, że w takiej sytuacji władcy niechętnie lub zgoła wcale uczestniczyli w posiedzeniach swego gabinetu, pozostawiając swym ministrom praktycznie całość odpowiedzialności za kraj. Zresztą przyzwyczajeni oni byli do obowiązującej w ich królestwie zasady rządów osobistych, panowały tam bowiem rozwiązania charakterystyczne dla monarchii absolutnej, więc poruszanie się w nowych warunkach przekraczało zapewne ich możliwości.

Szczególne znaczenie miał tu okres 1721–1742 kiedy to urzędujący w tym czasie jako Pierwszy Lord Skarbu Robert Walpole osiągnął pozycję faktycznego **pierwszego ministra** – **premiera**, kierującego pracami gabinetu. Ugruntowała się w tym czasie również zasada, iż w skład gabinetu wchodzi obdarzeni **zaufaniem parlamentu** przedstawiciele ugrupowania posiadającego większość miejsc w Izbie Gmin.

Zatem gabinet kształtował się w tym czasie jako ciało praktycznie niezależne od monarchy, obradujące już bez jego obecności pod kierunkiem premiera. Premier zwyczajowo obejmował tekę Pierwszego Lorda Skarbu i był jednocześnie zwykle liderem większościowej grupy – partii w Izbie Gmin. Ugruntowaniu tej zasady w ciągu XVIII w. służył nieprzerwany szereg wybitnych indywidualności z obu partii, dzierżących faktyczny ster spraw państwowych w parlamencie i gabinecie. Oprócz Walpole'a byli to Harley, Carteret, Newcastle, Pitt Starszy, Bute, Grenville, Rockingham, Grafton i North. Monarcha jedynie formalnie typował na premiera lidera większości, a na jego wniosek pozostających członków gabinetu. Kształtował się też zwyczaj obowiązkowego solidarnego popierania gabinetu przez większościowe stronnictwo w Izbie Gmin. Tylko takie stabilne

poparcie większości parlamentarnej dawało bowiem szansę na skuteczne rządzenie, dla którego niezbędnym elementem była możliwość uchwalania przez Izby wniosków ustawowych ministrów.

Tym regułem bodaj jako ostatni usiłował się przeciwstawić kolejny z władców hanowerskich, Jerzy III (1760–1820). W przeciwieństwie do swych poprzedników był on już wychowany w tradycji angielskiej, znał język i sprawy królestwa i uważał, że powinien w większym zakresie uczestniczyć w sprawach rządzenia krajem. Jednak w systemie angielskim mający już pewien ugruntowany charakter obyczaj niełatwo było zmienić, a podejmowane zbyt energicznie próby zmian, tak jak w przeszłości, kończyły się dramatycznie dla monarchów. Jerzy III usiłował zatem przez pewien czas uniezależnić stanowisko premiera od akceptacji większości parlamentarnej i jego nominat lord North był w tym przypadku przede wszystkim jego mężem zaufania. Formalnie bowiem to król wyznaczał na stanowisko premiera i na jego wniosek powierzał funkcje ministerialne w gabinecie. Dotychczasowy zaś model uzyskiwania zaufania większości był niepisany obyczajem, ważnym dlatego, że pozwalał później bez przeszkód realizować program legislacyjny gabinetu. Ale na tle toczącej się wojny w Ameryce zasada ta stała się nie do utrzymania, a osłabiony król, niezdolny do realizowania swych zamierzeń, stał się ofiarą ciężkiej choroby umysłowej.

W tym czasie doszło do skonkretyzowania jeszcze jednej zasady rządzącej funkcjonowaniem gabinetu. Otóż przez cały czas obowiązywał obyczaj, że Izba Gmin może wprawdzie wyrazić brak zaufania wobec urzędującego gabinetu, ale nie oznaczało to automatycznej rezygnacji premiera i ministrów, albo mogło oznaczać jedynie ustąpienie premiera, przy pozostawieniu na stanowiskach pozostałych ministrów. W 1782 r. weszło w zwyczaj, iż dymisja premiera oznacza automatyczną rezygnację wszystkich członków gabinetu, gabinet nie może zaś praktycznie urzędować bez zaufania Izby Gmin. W ten naturalny sposób ukształtowała się zasada **solidarnej odpowiedzialności** gabinetu przed Izbą Gmin. Warto tu bowiem dodać, że nigdy nie zdarzyło się, by jakiegokolwiek problemy dla urzędującego gabinetu wynikały z faktu ujawnionego braku zaufania doń ze strony Izby Lordów. Jednocześnie wraz z odejściem od dotychczasowej formuły rządzenia państwem przy pomocy ciał kolegialnych – Tajnej Rady oraz działających w jej ramach komisji, komitetów i rad – zaczęły kształtować się urzędy **jednoosobowe** ministrów, a ściślej sekretarzy stanu

odpowiedzialnych za poszczególne obszary życia państwowego. Obok zatem dotychczasowych urzędów (wchodzących w skład Tajnej Rady i jej ciał), takich jak Lord Kanclerz, Lord Skarbu, Lord Admiralicji, pojawiać się też zaczęły urzędy nowe, zwłaszcza związane z koniecznością regulowania spraw gospodarczych, handlowych i kolonialnych.

W taki zatem sposób w drodze naturalnej ewolucji ukształtował się system opierający funkcjonowanie władzy wykonawczej monarchii na gabinecie, wyrastającym z większości parlamentarnej. Stopniowo ukształtował się też system polityczny, opierający się na pozycji dwóch dominujących ugrupowań, co zapewniało jednocześnie krajowi wyjątkową stabilność polityczną.

Parlament nie przeszedł w tym czasie zasadniczych zmian. Po przywróceniu Izby Lordów jej skład uległ jedynie rozszerzeniu o reprezentantów arystokracji szkockiej, po pogłębieniu związków z tym krajem. Później na podobnych zasadach dokooptowano przedstawicieli arystokracji i duchowieństwa protestanckiego z Irlandii. Przez pewien czas trwał spór wokół ograniczenia królewskich uprawnień dotyczących powoływania nowych lordów w skład Izby, ale ostatecznie nie udało się uzgodnić ostatecznych ram prawnych (ustawowych) dotyczących tych zagadnień. Jeśli idzie o skład – Izba Gmin pozostała reprezentacją hrabstw oraz, w o wiele większej liczbie reprezentantów – miast. Dodatkowo prawo do wyznaczenia swych reprezentantów uzyskały również uniwersytety w Oxfordzie i Cambridge.

W początkach XVIII w. prawo wyborcze było ograniczone cenzusami majątkowymi, co powodowało, że faktycznie głosować mogło jedynie w granicach 3% mieszkańców kraju. Biernie prawo wyborcze przysługiwało natomiast bardzo wąskiej grupie najbogatszych przedstawicieli szlachty (*gentry*) i mieszczan. Dodatkowo w efekcie Test Act biernego prawa wyborczego pozbawieni byli w praktyce wszyscy katolicycy mieszkańcy państwa.

Ważnym problemem do rozstrzygnięcia było ustalenie ram czasowych kadencji Izby Gmin, co od dawna wywoływało kontrowersje i spory. Wobec skłonności samej Izby do przeciągania bez miary własnej kadencji, w 1694 r. wydany został *Triennial Act*, określający, że czas trwania każdego parlamentu nie może przekraczać trzech lat i tyleż lat trwać miały mandaty poselskie. Jednakże już kilkanaście lat później, w 1714 r., wobec groźby zwycięstwa torysów w nadchodzących wyborach mający większość

w Izbie wigowie uchwalili *Septennial Act*, przedłużający kadencję do lat siedmiu. To motywowane wyjątkowo partykularnym interesem rozwiązanie okazało się bardzo trwałe, dopiero bowiem w początkach XX w. udało się konserwatystom doprowadzić do zmiany i skrócenia do pięciu lat kadencji Izby. Jednocześnie kształtowały się zasady określające częstotliwość obrad parlamentu. W interesującym nas czasie przyjęta została zasada, że izby odbywały swoje sesje przynajmniej raz w roku, podczas takiego posiedzenia rozstrzygane były bowiem wnioski gabinetu związane z propozycjami podatków i określonych wydatków państwowych. Do tego dochodziły również decyzje dotyczące spraw związanych z utrzymaniem wojska, jako że w tym zakresie obowiązywały obostrzenia związane z ograniczeniami w istnieniu stałych kontyngentów wojskowych podczas pokoju na terenie metropolii. Wraz z rosnącą liczbą spraw załatwianych przez gabinet, coraz częściej wymagających decyzji w postaci uchwalenia nowego prawa, częstotliwość odbywania sesji wzrosła do dwóch–trzech rocznie. Z drugiej strony powodowało to, że ściślejsza i bardziej efektywna stawała się kontrola ze strony parlamentu nad poczynaniami gabinetu.

Już w początkach XVIII w. kształt Izby Gmin zaczął być w głównej mierze efektem rywalizacji wspomnianych dwóch stronnictw – torysów i wigów, czyli z czasem konserwatystów i liberałów. Charakterystyczne, że mimo późniejszych zmian w prawie wyborczym w Anglii nie nastąpiły zmiany w tym układzie, jedynie na przełomie XIX i XX w. miejsce partii liberalnej zajęła socjalistyczna Partia Pracy.

Właśnie problem zmian w prawie wyborczym był zasadniczą kwestią ustrojową w ciągu drugiej połowy XVIII i w XIX w. Istniejący model ordynacji wyborczej charakteryzował się bowiem nie tylko wyjątkowym ekskluzywizmem, zwłaszcza wobec szybko rosnącej liczby ludności, co w istocie oznaczało stopniowe zawężanie liczby uprawnionych do głosowania. Jednocześnie jednak był to system, który prowadził do daleko idącej patologizacji życia politycznego, zwłaszcza zaś rozwoju sposobów kupowania głosów określonych grup wyborców. U schyłku XVIII w. w efekcie zmian demograficznych spośród 489 postów wybieranych w Anglii (oprócz 100 z Irlandii, 45 ze Szkocji i 24 z Walii) dziesięć hrabstw południowych wybierało 237 postów, a trzydzieści hrabstw północnych 252 postów. Do tego dysproporcje pomiędzy liczbą uprawnionych do głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych były dramatycznie

wielkie. Ponad połowa posłów była wybieranych w okręgach, gdzie poniżej 100 osób miało czynne prawo wyborcze, a w blisko 100 okręgach liczba ta wynosiła poniżej 50 osób. W praktyce wybory były zatem w większości okręgów swoistą farsą, polegającą na umiejętnym skorumpowaniu bardzo niewielkiej liczby wyborców. Jeśli dodać do tego fakt, iż w blisko połowie okręgów wyborczych faktycznie rozstrzygające znaczenie miało desygnowanie na posła dokonane przez miejscowego lorda, to w praktyce oznaczało to daleko idącą ingerencję Izby Wyższej w kształt izby niższej.

Walkę o nowy kształt prawa wyborczego podjęto jeszcze w latach 60. XVIII w., a główną postacią był tu lord Chatham, czyli William Pitt Starszy. Po blisko 20 latach zmagania politycznych przedstawił on w latach 80. projekt zmian istotnie zwiększających liczbę uprawnionych do głosowania. Jednak kontekst zewnętrzny najbliższych lat – zmagania w Ameryce, rywalizacja z Francją i konfrontacja z Napoleonem – spowodował odłożenie w czasie tych ważnych decyzji. Nie powiodły się też projekty sygnowane przez Greya, ale w późniejszym okresie do nich nawiązywano. Dopiero jednak pod wpływem rewolucji paryskiej w 1830 r. nastąpiły pierwsze zmiany. Po dwóch latach ostrych sporów większości wigowskiej w Izbie Gmin z torysowską większością w Izbie Lordów przeforsowano wreszcie zmiany, w efekcie których 56 małych miasteczek utraciło prawo wybierania posłów, a 30 kolejnych utraciło po jednym posle. Zmieniły się też częściowo przepisy dotyczące cenzusów majątkowych. W konsekwencji poważnych zmian nie doszło jednak jeszcze do znaczącego wzrostu liczby uprawnionych do głosowania w stosunku do ogółu wzrastającej liczby ludności. Natomiast istotnie zredukowano dotychczasowe zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi, w efekcie czego praktycznie zlikwidowane zostały pozostałości systemu tzw. zginiętych miast. Jeszcze przed reformą Greya w 1829 r. zniesiono dotychczasowe ograniczenia czynnego prawa wyborczego wobec katolików, co miało olbrzymie znaczenie zwłaszcza w Irlandii i znacząco podniosło tam liczbę uprawnionych do głosowania.

Zmiany powyższe nie zatrzymały walki o dalsze poszerzenie praw do głosowania, a silnym impulsem do kolejnych zmian była postępująca aktywizacja mas robotniczych, posiadających już swoje, coraz silniejsze, organizacje związków zawodowych. To pod ich naporem doszło do reformy z 1867 r. (reforma Derby'ego), która pozbawiła praw wybierania kolejne małe miasteczka, dodała zaś dodatkowe mandaty miastom nowym

bańdź dynamicznie rozwijającym się. Zmniejszono jednocześnie ponownie ograniczenia cenzusowe, co pozwoliło w niektórych miastach dwu- i trzykrotnie zwiększyć liczbę uprawnionych do głosowania. Ale mimo tych zmian nie tylko nie zmniejszono dysproporcji pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi, ale w niektórych przypadkach uległy one znacznemu powiększeniu – małe miasteczka częstokroć miały reprezentację 7 razy liczniejszą (w stosunku do liczby ludności) niż miasta wielkie.

Wreszcie zwieńczeniem zmian prawa wyborczego były prawa wydane w 1884 r. Zanim wprowadzono w tej tzw. reformie Gladstone'a nowe przepisy, w latach 1872–1880 wprowadzone zostały regulacje (*Ballot Act*), które przesądziły o zwycięstwie zasady tajności głosowania. Nowe regulacje były radykalnym zerwaniem z dotychczasowym kształtem systemu wyborczego. W miejsce dotychczasowych zasad, przypisujących mandaty hrabstwom i miastom, wprowadzone zostały w całym kraju jednomandatowe okręgi wyborcze, których granice uzależnione były nie od istniejących podziałów administracyjnych, ale od liczby uprawnionych do głosowania na danym terenie. Oznaczało to w praktyce, że większość uprzywilejowanych dotąd miasteczek utraciła prawo wybierania posłów, natomiast rzeczywistą reprezentację (odpowiadającą osiągniętej liczbie ludności) uzyskiwały miasta duże, zwłaszcza wielkie miasta przemysłowe ze środkowej Anglii. Jednocześnie obniżono w sposób znaczący cenzus majątkowy, w efekcie czego czynne prawo wyborcze uzyskało u schyłku XIX w. ok. 8 milionów mieszkańców, co oznaczało już blisko 30% całej populacji kraju. W porównaniu z innymi krajami europejskimi nie było to nic imponującego, ale z punktu widzenia dotychczasowej sytuacji w Anglii był to postęp olbrzymi. Jednocześnie przyjęcie jednomandatowych okręgów wyborczych ugruntowało ostatecznie dwupartyjny system polityczny, siła nowego mechanizmu była bowiem tak wielka, że już wkrótce wyeliminowała jedną z dwóch głównych sił politycznych – partię wigów, a w to miejsce wprowadziła socjalistyczną Partię Pracy.

Nie zaszły w interesującym nas okresie bardziej zasadnicze zmiany w ustroju angielskiego wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze pozostały trzy „sądy westminsterskie” – Sąd Ławy Królewskiej (*Court of King's Bench*), orzekający głównie w sprawach karnych, Sąd Spraw Powszechnych (*Court of Common Pleas*) – w sprawach cywilnych oraz Sąd Exchequeru (*Court of Exchequer*), orzekający w sprawach skarbowych. Ponadto ważną rolę, choć nierzadko prowadzącą do konfliktów prawa i interesów,

odgrywało orzecznictwo Sądu Kanclerskiego (*Court of Chancery*), wkraczającego w zakres kompetencji innych sądów. Jako instancje apelacyjne od orzeczeń sądów westminsterskich ukształtowały się Sąd Izby Exchequeru oraz Sąd dokonywany przez Izbę Lordów. Sąd Izby Exchequeru (*Court of Exchequer Chamber*) był zgromadzeniem sędziów orzekających w Sądzie Ławy Królewskiej, Sądzie Exchequeru i Sądzie Spraw Powszechnych odbywanym w Izbie Exchequeru. Podczas takich posiedzeń rozpatrywano skargi na orzeczenia wspomnianych sądów, a także rozstrzygano skomplikowane zagadnienia prawne. Natomiast Izba Lordów rozpatrywała apelacje od wyroków sądowych w sprawach cywilnych, w tym także odwołania od wyroków Sądu Kanclerskiego. Na najniższym szczeblu funkcje sądowe wykonywali w dalszym ciągu szeryfowie (*sheriff*) oraz sędziowie pokoju (*justices of the peace*), mianowani w obu przypadkach przez monarchę, którzy oprócz funkcji sądowych wykonywali również zadania wchodzące w zakres administracji spraw lokalnych.

Zasadnicze zmiany w strukturze sądownictwa, a w konsekwencji również w sposobie zarządu krajem nastąpiły w końcu XIX w. Przede wszystkim doszło do zespolenia wszystkich sądów westminsterskich i Sądu Kanclerskiego i powstał **Sąd Najwyższy** (*Supreme Court*) jako najwyższy sąd apelacyjny w skali całego kraju. Konsekwencją tego było zniesienie dotychczasowej dwoistości prawa angielskiego i włączenie *equity law* do *common law*. Towarzyszyło temu istotne ograniczenie kompetencji sądowych Izby Lordów. Jednocześnie na szczeblu lokalnym nastąpiło rozdzielanie funkcji administracyjnych i sądowniczych. Utworzone zostały **sądy hrabstw** jako szczebel pośredni do najniższych organów orzekających – sędziów pokoju. Sędziowie pokoju (podobnie jak szeryfowie) pozbawieni zostali tym samym kompetencji w zakresie administracyjnym.

W związku z tym nastąpiły zmiany w systemie administracji terytorialnej. W 1871 r. powstał centralny urząd ministerialny – Urząd do Spraw Samorządu (*Local Government Board*), którego zadaniem było koordynowanie polityki władz centralnych w ich relacjach z władzami lokalnymi. W 1888 r. weszła w życie ustawa o zarządzie lokalnym, na mocy której w całym kraju, w ramach hrabstw utworzone zostały organy samorządowe wybierane przez zamieszkującą te jednostki ludność, w postaci **rad hrabstw**. Rady te wybierały organy zarządzające sprawami wspólnoty, przy czym zakres ich uprawnień był bardzo szeroki, Anglia pozostawała bowiem krajem o bardzo daleko posuniętej decentralizacji kompetencji.

W kilka lat później, w 1894 r., podobne rozwiązania wprowadzone zostały na szczeblu niższym – miast i wsi. Także w tych jednostkach władzę samorządową stanowić miały wybierane przez ogół mieszkańców **miejskie i wiejskie rady okręgowe** oraz wyłaniane przez nie organy wykonawcze.

Na początku XVIII w. nastąpiło nowe uregulowanie relacji Korony angielskiej ze Szkocją, efektem czego była zmiana nazwy państwa. Od 1603 r. wraz z objęciem tronu przez Stuartów Anglia i Szkocja pozostawały w unii personalnej. Sturtowie, dla których tron szkocki miał charakter macierzysty, prowadzili politykę zmierzającą do ścisłego zespolenia obu królestw, widzieli w tym bowiem metodę, która miała wzmocnić ich pozycję w Anglii. W okresie rewolucyjnego chaosu i wzrostu sił prezbiteriańskich w Szkocji pozycja Stuartów zachwiała się tam, a Cromwell doprowadził do zwiększenia uzależnienia tego państwa od władz londyńskich. Upadek rewolucji i restytucja Stuartów nie odmieniły już zasadniczo celu, jakim było doprowadzenie do ściślejszego związku obu królestw. Efektem tego było zawarcie w 1707 r. unii realnej, która utworzyła wspólne państwo pod nazwą **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii (*United Kingdom of Great Britain*)**. Na mocy postanowień unii oba państwa miały mieć wspólnego monarchę, wspólne najważniejsze urzędy w państwie, wspólną politykę wojskową i zagraniczną oraz wspólny parlament. Do wspólnego parlamentu mieli wejść reprezentanci królestwa Szkocji – 45 postów wybieranych do Izby Gmin i 18 lordów, włączonych do składu Izby Lordów. Regulacje dotyczące unii zawierały gwarancje poszanowania odrębności religijnej Szkotów oraz zastrzeżenia, iż tron brytyjski może obejmować tylko osoba wyznająca religię protestancką. Jednocześnie pozostałe obszary życia, w tym zwłaszcza prawo i system sądownictwa, miały pozostać odrębne i tylko w niektórych, wyjątkowych sprawach jurysdykcję nad Szkotami mogła mieć Izba Lordów.

O wiele bardziej dramatyczny przebieg miał proces prowadzący do zawarcia unii realnej z Irlandią. Chęć jej opanowania była od bardzo dawna celem królów angielskich, ale mimo przejściowego podporządkowania sobie wyspy nigdy władztwo angielskie nie ugruntowało się tam dostatecznie. Do ostrego przeciwstawienia sobie obu stron doszło w efekcie zmian religijnych w Anglii w XVI w., Irlandia bowiem pozostała w istocie bastionem katolicyzmu. W 1542 r. Henryk VIII przyjął tytuł króla Irlandii, ale przeciw władzy angielskiej trwał długi opór. W 1641 r. wybuchło wielkie powstanie antyangielskie, ale dopiero po śmierci Karola I Anglia

podjęła zdecydowaną interwencję. W 1652 r. wojska Cromwella zakończyły niezwykle krwawą pacyfikację wyspy, a następnie parlament podjął inicjatywę kolonizacji Irlandii. Właśnie intensywne kolonizacja, rozpoczęta na północy wyspy, miała ugruntować władzę angielską. Ludność katolicką poddano bardzo ostrym represjom, pozbawiano własności ziemi, nie dopuszczano do żadnych urzędów, jednocześnie oferując atrakcyjne warunki osiedlenia brytyjskim protestantom. W istocie pozycja Irlandii nie różniła się w niczym od pozycji najbardziej bezwzględnie eksploatowanych kolonii zamorskich Brytyjczyków. Dopiero u schyłku XVIII w., w efekcie ciągle wybuchających powstań zdesperowanych Irlandczyków, wobec konieczności wysłania stacjonujących w Irlandii wojsk do Ameryki, Londyn uznał konieczność złagodzenia dotychczasowych zasad polityki wobec tego kraju. W 1800 r. przyjęta została przez parlament ustawa o unii z Irlandią, określająca nowe zasady jej związku z Wielką Brytanią. Na mocy ustawy nastąpić miała kolejna zmiana nazwy państwa, na **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii** (*United Kingdom of Great Britain and Ireland*), co miało być wyrazem nowej pozycji Irlandii w królestwie. Wspólnym władcą miał tu być władca angielski, z natury rzeczy wyznania protestanckiego. Zakres spraw wspólnych określono podobnie jak w unii ze Szkocją. Wspólnym organem miał zatem pozostawać parlament. Do Izby Lordów miało być włączonych w sumie 32 przedstawicieli Irlandii (w tym 4 duchownych anglikańskich rotacyjnie i 28 parów irlandzkich świeckich), a do Izby Gmin 100 postów wybieranych w hrabstwach irlandzkich, w Dublinie i miastach irlandzkich oraz przez społeczność Uniwersytetu Świętej Trójcy. Oczywiście początkowo możliwości ubiegania się o mandaty pozbawieni byli katolicy, więc dobrodziejstwa unii konsumowane były przez protestanckich kolonizatorów. Dopiero po 1829 r., kiedy zniesiono pierwsze ograniczenia w czynnym prawie wyborczym wobec katolików, otworzyło to także przedstawicielom ludności irlandzkiej drogę do Izby Gmin.

Zapoczątkowana przez Elżbietę I aktywna polityka kolonialna wymagała nadania jej określonych ram organizacyjnych i odpowiedniego umiejscowienia w strukturach ustrojowych państwa. Zanim jednak doszło do ukształtowania takiego modelu, minęło wiele lat i wiele było prób uporządkowania sytuacji w tym zakresie.

Początkowo nie wprowadzono w tym obszarze organizacji państwa trwałych rozwiązań. W odniesieniu do powstających kolonii angielskich w Ameryce (na Karaibach i na kontynencie) przyjmowano rozwiązanie, polegające na ustanowieniu w każdej powstającej jednostce **gubernatora**, będącego namiestnikiem królowej. Rolą gubernatora było czuwanie nad realizacją przez społeczność kolonialną oczekiwań metropolii, a więc zwłaszcza dostarczania do niej maksymalnej ilości różnorodnych bogactw. W odniesieniu do kolonii azjatyckich i afrykańskich polityka była generalnie odmienna. Utworzono tu bowiem tzw. **Kompanię Wschodnioindyjską**, która była spółką akcyjną i otrzymała szereg przywilejów królewskich do prowadzenia w imieniu Korony polityki kolonialnej. Powstała ona w 1600 r. i miała praktyczny monopol na prowadzenie handlu wschodniego. Mogła prowadzić w praktyce samodzielną politykę zagraniczną, polegającą na zawieraniu traktatów z państwami azjatyckimi, mogła zakładać swoje faktorie – bądź na mocy porozumień z państwami, bądź w drodze ekspansji wspieranej zbrojnie. Potęga finansowa Kompanii pozwalała jej odnosić wielkie sukcesy, zwłaszcza na terenie Indii.

Tymczasem w Londynie przez długi czas nie powstał żaden stały ośrodek zajmujący się koloniami. Większą wagę przykładano tu do wprowadzania w życie ograniczeń wobec potencjalnej konkurencji dla interesów angielskich, zwłaszcza zaś wobec kupców holenderskich i francuskich. W ramach Tajnej Rady istniał zawsze określony zespół czy komisja (o zmiennych składach), których zadaniem było właśnie przygotowywanie określonych regulacji prawnych, odnoszących się jednak w głównej mierze do spraw wymiany handlowej. W 1622 r. Jakub I mianował komitet – **Radę do spraw kontroli żeglugi i handlu** i było to w zasadzie pierwsze ciało zajmujące się także całością problematyki kolonialnej. Utrzymał je także Karol I, a w 1634 r. kontrolę nad nim przejął faktycznie parlament, w którego imieniu nadzór nad polityką kolonialną wykonywał ks. Robert Warwick. Po egzekucji Karola I kontrolę nad koloniami przejęła faktycznie Rada Stanu, a szczególną wagę do rozwoju spraw kolonialnych przykładał Cromwell. Rozwijające się interesy kolonialne spowodowały wydanie w 1651 r. pierwszego **aktu nawigacyjnego** (*Navigation Act*), którego restrykcyjne postanowienia zwłaszcza wobec kupców holenderskich doprowadziły do wojny angielsko-holenderskiej.

Po restauracji Stuartów w 1660 r. potwierdzono, choć w złagodzonej wersji (wobec niepowodzeń w konflikcie z Holandią), akt nawigacyjny,

uporządkowano też politykę królewską w odniesieniu do kolonii. Przy królu powołany został **Komitet Doradczy ds. Zagranicznych Plantacji**, powstała też **Rada Doradcza do Spraw Handlu**. Nastąpiło zatem rozdzielenie problematyki stosunku do poszczególnych kolonii od zagadnienia polityki handlowej, która przestała być już ściśle związana wyłącznie z polityką kolonialną. Nie były to jednak rozwiązania ostateczne. W 1674 r. powstało nowe ciało – **Komitet Lordów Handlu**, które ponownie przejęło odpowiedzialność za obie te sfery. Przetrwał on do upadku Stuartów, a w 1689 r., po objęciu rządów przez Wilhelma i Marię Orańskich, powołano **Komitet do Spraw Handlu i Plantacji**. To w oparciu na nim w 1696 r. utworzony zostanie **Zarząd Handlu i Plantacji** (*Board of Trade and Plantations*), który będzie już właściwie ministerstwem odpowiedzialnym za te sprawy.

W zarządzaniu koloniami największym problemem stało się w XVIII w. ograniczenie samodzielności Kompanii Wschodnioindyjskiej. Zwłaszcza po zwycięskim zakończeniu rywalizacji z Francją (i jej Kompanią Wschodnioindyjską), której punktem przełomowym była wojna siedmioletnia (1756–1763), Anglia uzyskała dominację w Indiach i Ameryce Północnej właśnie kosztem wielkich posiadłości francuskich. Ten sukces spowodował otwarte już dążenie Londynu do ograniczenia roli Kompanii przede wszystkim w Indiach. W 1784 r. utworzony został tzw. **Urząd Kontroli** (*Board of Control*), którego zadaniem miało być poddanie kontroli działalności władz Kompanii pod kątem interesów Korony. Powołany też został, obok instytucji zarządzających Kompanii w Indiach, urząd Generalnego Gubernatora Indii, który uzyskał istotne kompetencje w stosunku do urzędników i komisarzy powoływanych w Indiach przez Kompanię. Jednak rosnące niezadowolenie kupców i przemysłowców brytyjskich z uprzywilejowanej pozycji Kompanii wywołało długotrwałe dążenie do umniejszenia jej pozycji. W efekcie w 1858 r. zapadła decyzja o jej rozwiązaniu, w Indiach wyłączną władzę przejął zaś gubernator, podporządkowany *de facto* gabinetowi, i ustanawiani przez niego urzędnicy.

W Ameryce Północnej istotne zmiany w sposobie zarządzania koloniami wynikły w związku z kłopotami Korony w trzynastu koloniach wschodniego wybrzeża. Bezpośrednim skutkiem dla pozostałych obszarów – zwłaszcza Kanady poszerzonej o uzyskany od Francuzów Quebec – było rozbudowanie wewnętrznej autonomii tych obszarów. Kanada podzielona została na dwie części – Dolną Kanadę (Lower Canada) o przewadze

francuskojęzycznych katolików i Górą Kanadę (Upper Canada) o przewadze anglosaskich protestantów. Obie części uzyskały gwarancje poszanowania odrębności religijnych i kulturalnych, utworzono też w nich mające znaczny zakres autonomii własne ciała prawodawcze i powoływane przez nie władze wykonawcze. Instytucje te stopniowo przejmowały coraz większy zakres kompetencji od gubernatora brytyjskiego, który zachował tylko ogólny nadzór nad funkcjonowaniem obu części Kanady.

Natomiast nie zmieniły się jeszcze w XVIII w. podstawowe zasady polityki wobec kolonii na Karaibach oraz w Afryce, gdzie dominował model raczej bezwzględnej eksploatacji, znany z okresu początkowej fazy akcji kolonizacyjnej.

Od strony metropolii nie następowały zasadnicze zmiany instytucjonalne. Powołany jeszcze u schyłku XVII w. Urząd do Spraw Handlu i Kolonii (*Board of Trade and Plantations*) funkcjonował do 1782 r., kiedy to został zlikwidowany. Jego rola została jednak praktycznie ograniczona jeszcze w 1768 r., gdy utworzono jednoosobowy urząd Sekretarza Stanu do Spraw Kolonii (*Secretary of State for Colonies*). Jednak i ten urząd zlikwidowano w 1782 r., włączając kompetencje dotyczące kolonii w zakres spraw podlegających Sekretarzowi Stanu do Spraw Wewnętrznych (*Home Secretary*).

W połowie XIX w. w ramach modernizowania stosunków metropolii z koloniami doszło do istotnych zmian w statusie poszczególnych terytoriów kolonialnych. W tym czasie ukształtował się podział posiadłości brytyjskich na trzy kategorie: kolonie koronne, kolonie samorządne oraz protektoraty.

Kolonie koronne (np. Gujana, Indie Zachodnie, Malta, Cejlon, Jamajka) zarządzane były przez mianowanych przez króla gubernatorów. U boku gubernatorów funkcjonowały rady przedstawicielskie, których skład był mieszany. Częściowo mógł on pochodzić z wyborów, częściowo zaś z nominacji dokonywanej przez gubernatora, czasem wreszcie w całości powstawał bądź w efekcie nominacji, bądź w efekcie wyborów. Sposób kształtowania tejże rady przedstawicielskiej w dużej mierze zależał od stopnia spokoju w konkretnej kolonii i równocześnie od dojrzałości politycznej zamieszkującego dane terytorium narodu.

Protektoratami były w istocie kraje okupowane przez Wielką Brytanię, w których Brytyjczycy pozostawiali władze lokalne, narzucając im wszakże odpowiednie kierunki działania tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Wreszcie **kolonie samorządowe**, które uzyskały najdalej idący zakres swobód. Powoływano w nich dwuizbowe ciała reprezentacyjne – parlamenty (bez dziedzicznych lordów), które uzyskiwały właściwie całość kompetencji prawodawczych odnoszących się do życia danego obszaru. Gubernator zachowywał wprawdzie prawo weta, które miało stanowić gwarancję utrzymania elementarnych związków z Koroną, ale w praktyce wykonywanie uprawnień z tego tytułu było bardzo ograniczone. Parlament miejscowy powoływał miejscowy rząd, który w całości odpowiadał za kierowanie sprawami kolonii. Jedynie w zakresie polityki zagranicznej rząd kolonii musiał respektować ogólne kierunki określane w tym zakresie przez rząd w Londynie i w tym wypadku również swoisty nadzór wykonywał gubernator. Ważną normą regulującą wzajemne relacje metropolii z kolonią samorządową było utrzymanie zasady, że parlament brytyjski może w każdej sytuacji wkroczyć swym ustawodawstwem w sprawy kolonii. Jednocześnie parlament mógł uznać prawo uchwalone w kolonii za nieważne, a w takim przypadku sądy miały obowiązek pomijania w praktyce orzeczniczej takich regulacji. Jednocześnie jednak kolonia, która uzyskała taki status, nie mogła już utracić prawa do przedstawicielstwa narodowego i własnego rządu. Taki status uzyskała jako pierwsza wspomniana już Kanada w 1848 r., a w latach 1856–1859 podobny status uzyskała Australia. W początkach XX w., w efekcie konfliktu wewnętrznego, podobny status uzyskały prowincje południowoafrykańskie (1905–1907).

Specjalny status na tym tle posiadały Indie (ściślej Indie Wschodnie w nomenklaturze oficjalnej). Były one konglomeratem blisko 700 państweczek pozostających w swoistej zależności lennej od Korony brytyjskiej, co powodowało, że terytorium to miało status pośredni pomiędzy protektoratem a kolonią koronną. Na czele całego obszaru pozostawał wicekról z radą reprezentującą najważniejszych władców tego obszaru. Ponadto w wielu państwach i państewkach, obok utrzymanych władz lokalnych, metropolia zgodziła się na powoływanie ciał przedstawicielskich, niejednokrotnie wyposażając je w znaczący zakres kompetencji.

Powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki

Kolonie angielskie w Ameryce Północnej, wyjąwszy angielskie posiadłości w Kanadzie, od początku swego istnienia cieszyły się szczególną pozycją w ramach imperium. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że w całości były one zasiedlone przez Europejczyków, a ich powstawaniu towarzyszyła stosunkowo otwarta polityka Korony. Owa otwartość wyrażała się przede wszystkim w atrakcyjniejszych, niż miały to inne tereny kolonialne, prawnych warunkach funkcjonowania tych obszarów, zwłaszcza zaś w stosunkowo znaczącym zakresie samorządności uzyskiwanym przez poszczególne kolonie. Nie zmienia tej sytuacji fakt, że z drugiej strony towarzyszyły temu dosyć ciężkie warunki ekonomiczne narzucane przez metropolię, wobec czego koloniści niemal ciągle protestowali. Niemniej uzyskali oni od początku ustrojowe gwarancje samodzielnego kształtowania rozwoju wewnętrznego podbijanych terenów.

Po okresie pierwszych dziesięcioleci ukształtował się ostatecznie skład trzynastu kolonii, wśród których z punktu widzenia stosunku do metropolii i wewnętrznych rozwiązań ustrojowych możemy wyróżnić generalnie trzy ich rodzaje.

Grupa pierwsza, najliczniejsza, to **kolonie królewskie** (*Royal Colonies*) – Wirginia, Karolina Północna, Karolina Południowa, Nowy Jork, New Jersey, New Hampshire, Massachusetts oraz Georgia. Kolonie te znajdowały się pod bezpośrednim zarządem metropolii.

Grupa druga to **kolonie z własnymi kartami** (*Charter Colonies*) – Connecticut oraz Rhode Island. Te kolonie posiadały karty nadane im przez króla, na podstawie których uzyskiwały stosunkowo znaczący zakres swobód wewnętrznych, szerszy niż kolonie królewskie.

Wreszcie grupa trzecia to **kolonie prywatne** (*Proprietary Colonies*) – Delaware, Maryland i Pensylwania. Kolonie te powstały w efekcie nadania określonych terytoriów konkretnym osobom, z jednoczesnym nadaniem ich właścicielom oraz zamieszkującym tam kolonistom określonych uprawnień.

Mimo tych różnic właściwie we wszystkich koloniach ukształtował się niemal identyczny ustrój wewnętrzny, opierający się na instytucji gubernatora, rady i zgromadzeń prawodawczych, różniły się one natomiast jedynie pewnymi instrumentami kontroli i nadzoru wykonywanymi przez metropolię.

Główną postacią w zarządzaniu każdą kolonią był **gubernator** (*governor*) mianowany przez króla. W koloniach prywatnych nominacji dokonywał właściciel kolonii, ale pod kontrolą władz w Londynie. Gubernator był z jednej strony przedstawicielem metropolii wobec kolonistów i jego zadaniem było realizowanie poleceń przekazywanych przez władze londyńskie. W zakres jego uprawnień wchodziło mianowanie urzędników współpracujących w wykonywaniu jego zadań, jak również mianowanie sędziów. Gubernator dowodził siłami zbrojnymi (lądowymi i morskimi) kolonii i reprezentował ją w stosunkach z innymi koloniami. Kiedy powstały zgromadzenia prawodawcze, to kompetencją gubernatora pozostawało zwoływanie i zamykanie sesji tych zgromadzeń, istotny wpływ na skład tych zgromadzeń, wreszcie prawo do wetowania takich ich uchwał, które uznałby za sprzeczne z interesami bądź prawami Korony brytyjskiej. Z czasem w koloniach posiadających karty wprowadzono zasadę wyboru gubernatora, ale i ten wybór podlegał akceptacji metropolii. Ważnym ograniczeniem pozycji gubernatorów było jednak to, że finanse dla jego urzędu (i jego współpracowników) były uchwalane przez zgromadzenia prawodawcze, co dawało tym ciałom istotne instrumenty kontroli ich działalności.

Początkowo u boku gubernatorów jako ciała o charakterze doradczym (wzorem metropolii) pojawiły się **rady** (*Council*). Rady składały się co do zasady z 12 członków, mianowanych przez króla (bądź właściciela kolonii) na wniosek samego gubernatora. Z czasem w niektórych koloniach pojawił się zwyczaj powoływania członków rady przez zgromadzenia prawodawcze. Rady stawały się swego rodzaju rządem kolonii, gubernatorzy zwykle bowiem proponowali w ich skład swoich najbliższych współpracowników, sprawujących najważniejsze urzędy. Jednocześnie w oparciu na tych ciałach kształtować się zaczęły w poszczególnych koloniach izby wyższe zgromadzeń prawodawczych. Izby takie powstawały po dokoopowaniu przez gubernatorów na specjalnie zwoływane posiedzenia rad najbardziej znaczących osobistości w danych koloniach.

Zgromadzenia prawodawcze (*General Court* lub *General Assembly*) ukształtowały się jako ciała dwuizbowe (z wyjątkiem Pensylwanii i Georgii, gdzie pozostały ciałami jednoizbowymi). Były to ciała pochodzące z wyborów odbywanych w poszczególnych koloniach, przy istnieniu różnorodnych ograniczeń, głównie wynikających z dosyć wysokich cenzusów majątkowych. Dodatkowe ograniczenia związane były z niedopuszczeniem do głosowania określonych grup wyznaniowych. Najbardziej rozpowszechnione były one w stosunku do katolików, z czasem wprowadzano je w niektórych stanach także wobec kwaków i baptystów, jak również wobec ludności żydowskiej.

Do głównych zadań zgromadzeń należało – wzorem metropolii – uchwalanie podatków oraz stanowienie nowych praw. Właśnie te kompetencje powodowały stopniowy wzrost znaczenia ciał reprezentacyjnych, które stawały się głównym partnerem władz metropolii. Metropolia zachowała – niezależnie od uprawnień gubernatorów związanych z prawem wetowania ustaw zgromadzeń – prawo do odrzucenia określonej ustawy uchwalonej w kolonii. Prawo to – **dis-allowance** – wykonywane było przez Tajną Radę w imieniu króla, ale ograniczeniem dla metropolii była konieczność unieważnienia danego prawa w określonym czasie. Po upływie tego czasu środka takiego nie można już było stosować.

Zarząd lokalny w poszczególnych koloniach był zróżnicowany, ale można wyróżnić jego trzy kategorie czy systemy, w zależności od położenia geograficznego poszczególnych terytoriów.

W koloniach południowych powstały **hrabstwa** (*County*), które były wielkimi jednostkami terytorialnymi. Na południu, gdzie dominowały wielkie plantacje i brakowało większych ośrodków miejskich, utworzenie takich jednostek, obejmujących duże obszary (choć słabo zaludnione), było rozwiązaniem zupełnie oczywistym. Wzorcowe rozwiązania w tym zakresie przyjęła Wirginia i na jej doświadczeniach opierały się inne kolonie południowe. W hrabstwie najwyższym urzędem był **szeryf** (*sheriff*), który był mianowany przez gubernatora. Szeryf, oprócz władzy administracyjnej, stał na czele sądu w hrabstwie (*County Court*), wykonującego cały wymiar sprawiedliwości w okręgu. Niższą jednostką w hrabstwie była **parafia** (*parish*), która w istocie była jednostką administracji kościelnej, wykonującą też częściowo określone funkcje administracyjne i sądowe.

W bardziej zaludnionych koloniach północnych podstawową jednostką administracyjną była **gmina miejska** lub **wiejska** (*town, township*).

Najważniejszą władzą w gminie było coroczne zgromadzenie ogólne, w którym brali udział wszyscy dorośli mężczyźni. Zgromadzenie podejmowało decyzje przede wszystkim w sprawach finansów gminy (podatki i wydatki lokalne) oraz wybierało zarząd gminy (*selectman*), który wykonywał uchwały zgromadzenia. Utworzono też jednostki wyższe w postaci hrabstw, ale posiadały one jedynie pewne kompetencje sądownicze.

Wreszcie kolonie środkowe miały system mieszany z gminami i hrabstwami, przy czym ciężar zarządzania w różnych koloniach rozkładał się bądź na jednym, bądź na drugim poziomie.

Wzorem angielskiej metropolii podstawowy wymiar sprawiedliwości we wszystkich koloniach był wykonywany przez sędziów pokoju, których mianowali gubernatorzy, a w niektórych koloniach byli oni wybierani przez lokalne społeczności. Instancją apelacyjną generalnie był sąd składający się z gubernatora i członków rady. W niektórych sprawach przysługiwała też apelacja do Tajnej Rady

W okresie panowania w Anglii króla Jerzego III oprócz podejmowanych przez tego władcę prób wzmocnienia swojej pozycji w wymiarze wewnętrznym zaostrowana została wyraźnie polityka wobec kolonii amerykańskich. Ten nowy, zdecydowany kurs metropolii wywoływał jednak skutki odmienne niż oczekiwano w Londynie. W ciągu dziesięcioleci sytuacja w koloniach uległa bowiem zasadniczym zmianom. Przede wszystkim w sposób bardzo zdecydowany osłabiła więź między mieszkańcami kolonii a metropolią. Ludność kolonii pochodząca z Anglii w trzecim czy czwartym pokoleniu traciła już ściślejsze związki z krajem rodzinnym, a bieżąca polityka eksploatacji i dyskryminacji kolonii, traktowanie kolonistów w sposób w ich odczuciu istotnie niewiele odbiegający od traktowania podbijanych narodów w innych koloniach wywoływał coraz bardziej zdecydowaną niechęć wobec metropolii. Coraz większy był też udział i znaczenie ludności niewywodzącej się z Anglii. Przejęcie byłych kolonii niderlandzkich, francuskich i szwedzkich, napływ imigrantów z krajów niemieckich złożyły się w sumie na znaczące zmiany społeczne, w tym w pierwszym rządzie dodatkowo osłabiały poczucie wspólnoty z brytyjską ojczyzną.

Nowa polityka dyscyplinowania kolonii i zaostrowania ekonomicznych obciążeń skierowanych przeciwko kupcom i producentom z Ameryki doprowadziła również do tego, co mimo różnych prób nie udawało się najbardziej wpływowym politykom amerykańskim. Nie powiodły się

bowiem próby utworzenia pewnej wspólnoty kolonii w stosunku do metropolii. Odmiennej charakter prawny kolonii i ich zróżnicowane orientacje ekonomiczne powodowały, że – stosując zróżnicowane środki – metropolia przez długi czas skutecznie przeciwdziałała wytworzeniu ponadkolonialnej solidarności i wspólnoty interesów. Ale zmasowane środki represyjne zastosowane przez Jerzego III spowodowały radykalną zmianę sytuacji. Zmusiły niejako do ścisłego współdziałania niemal wszystkie kolonie, a raz zawiązana wspólnota, umocniona pierwszymi sukcesami, okazała się już odporna na kolejne próby rozbijania jednolitego frontu. W takich okolicznościach doszło na początku lat 70. XVIII w. do powstania pierwszych idei choćby częściowego uniezależnienia się kolonii od angielskiej metropolii.

Wprowadzone w 1770 r. przez parlament kolejne ustawy zawierające określone restrykcje pod adresem handlu kolonialnego wywołały bardzo ostre sprzeciwy w koloniach amerykańskich. Apogeum wywołanego tymi zarządzeniami kryzysu nastąpiło w grudniu 1773 r., kiedy to w porcie w Bostonie zatopione zostały trzy angielskie statki z herbatą. W odpowiedzi na to wiosną 1774 r. parlament brytyjski uchwalił trzy ustawy represyjne (*Coercive Acts*), przy czym ich ostrze skierowane było przede wszystkim przeciw kolonii Massachusetts wraz z miastem Boston. Mimo że ograniczenie dotychczasowych przywilejów odnosiło się tylko do tej kolonii, wywołało to w pozostałych koloniach olbrzymie wzburzenie. Efektem tego była wspólna decyzja o zwołaniu **Pierwszego Kongresu Kontynentalnego** (*The First Continental Congress*), który rozpoczął obrady w Filadelfii 5 września 1774 r. Uczestniczyło w nim 55 reprezentantów z 12 stanów, Londynowi bowiem udało się jeszcze zablokować udział w Kongresie reprezentacji jednego z najmłodszych stanów, Georgii. Delegaci ustalili, że decyzje Kongresu będą zapadać w drodze konsensusu delegacji wszystkich stanów.

Najważniejszym ustaleniem Kongresu stało się przyjęcie w dniu 14 października 1774 r. **Deklaracji praw i krzywd** (*Declaration of Rights and Grievances*). Deklaracja wzorowana była niewątpliwie na doświadczeniach angielskich z XVII w. i nawiązywała do Petycji o prawa i Zestawienia Praw. Autorzy deklaracji odwotywali się w niej przede wszystkim do pojęcia praw naturalnych, ale również do postanowień podstawowych aktów konstytucyjnych Brytanii oraz treści kart nadanych poszczególnym koloniom. Formułowali jednocześnie w sposób dotąd nie znany katalog

praw i wolności obywatelskich, obejmujących prawo do życia, wolności, własności, do sprawiedliwego osądu, do stowarzyszania się i przedstawiania swych petycji do króla, wreszcie prawo do posiadania własnej reprezentacji, mającej uprawnienia prawodawcze. Deklaracja była wynikiem pewnego kompromisu pomiędzy dwoma wyraźnie zarysowującymi się stronnictwami – **lojalistycznym**, które dążyło do uzyskania gwarancji poszanowania praw politycznych i ekonomicznych kolonii, ale jednocześnie podkreślało konieczność zachowania ścisłych związków z metropolią, oraz **niepodległościowym**, dążącym do zerwania więzi z Londynem i utworzenia pewnej wspólnoty niezależnych państw amerykańskich. Lojaliści, w obawie przed reakcją Londynu na treść deklaracji, przeforsowali jednocześnie petycję do Jerzego III, w której bardzo wyraźnie podkreślali, że przedłożone żądania nie mają na celu godzenia w prerogatywy królewskie.

Jednocześnie wszakże zaszły dwa ważne fakty. Sami lojaliści przygotowali projekt pogłębienia współpracy kolonii, który miał polegać na powołaniu wspólnych instytucji – Wielkiej Rady reprezentującej kolonie i mającej uprawnienia prawodawcze, oraz Generalnego Prezydenta, którego głównym zadaniem miało być koordynowanie polityki kolonii wobec metropolii. Kolonie – w tym wypadku wszystkie razem – miały być połączone z metropolią wieczystą unią, a akt tej unii miał zawierać gwarancje poszanowania ich określonych praw i samorządu. Jednocześnie, w celu wspólnej obrony wobec restrykcji gospodarczych nałożonych przez metropolię, Kongres powołał **Stowarzyszenie bojkotowe**, którego zadaniem miało być koordynowanie poczynań wszystkich kolonii dla ograniczenia skutków zarządzeń brytyjskich. Co ważne, ustalono, iż przynależność do stowarzyszenia powinna być dla każdej kolonii obligatoryjna, a wyłamanie ze wspólnego frontu w tym zakresie miało być sankcjonowane z kolei wspólnym bojkotem takiej kolonii przez pozostałe podmioty.

Odpowiedź brytyjska, mimo pewnych wahań ze strony premiera lorda Northa, była jednak bardzo zdecydowana. Zarówno król Jerzy III, jak i parlament nie chcieli widzieć żadnego kompromisu z koloniami i oczekiwali jedynie ich pełnego podporządkowania się zarządzeniom metropolii. W marcu 1775 r. parlament uchwalił ustawę zakazującą handlu z koloniami amerykańskimi, jednocześnie zakazał połowów rybakom amerykańskim z północnych kolonii. Kiedy po kilku miesiącach okazało się, że siły probrytyjskie, zwłaszcza w koloniach środkowych, są

zbyt słabe, by złamać wspólny front 13 kolonii, wtedy restrykcje rozciągnięto na rybaków wszystkich kolonii. Zarządzenia dotyczące ograniczeń w rybołówstwie były kolejnym ciężkim ciosem zadanych kolonom, ale w rzeczywistości ich jedynym efektem było dalsze zacieśnienie więzów pomiędzy nimi. Kiedy w końcu mianowany nowy gubernator Massachusetts usiłował wprowadzić w tej kolonii restrykcyjne zarządzenia królewskie, 19 kwietnia 1775 r. doszło do starcia zbrojnego kolonistów z wojskami brytyjskimi pod Lexington. Brytyjczycy zostali rozgromieni, co wywołało entuzjazm w koloniach i wzburzenie w metropolii. To w istocie niewielkie starcie rozpoczęło jednak wojnę między Wielką Brytanią a jej koloniami.

Kilka tygodni później, 10 maja 1775 r., rozpoczął w Filadelfii obrady **Drugi Kongres Kontynentalny** (*The Second Continental Congress*), który przede wszystkim przystąpił do organizowania wspólnej armii, dowództwo której powierzył George'owi Washingtonowi. Początkowo także w składzie tego Kongresu dominowali lojaliści, ale nieprzejednanie wrogie stanowisko Brytyjczyków i podejmowane przez nich działania wojskowe spowodowały stopniowe przesunięcie większości na korzyść stronnictwa niepodległościowego. Wyrażało się to m.in. w powołaniu kolejnych wspólnych urzędów – Komitetu spraw zagranicznych (*Committee for Foreign Affairs*), oraz Urzędu do Spraw Wojny (*Board of war and ordnance*), a także podjęciu starań o nawiązanie kontaktów dyplomatycznych z wrogami Wielkiej Brytanii (głównie z Francją i Hiszpanią). Radykalizacja nastrojów antybrytyjskich doprowadziła do powołania w początkach czerwca 1776 r. w kongresie komitetu, któremu polecono przygotowanie proklamacji o niepodległości kolonii. Komitet, składający się z T. Jeffersona, J. Adamsa, R. R. Livingstone'a, R. Shermana i B. Franklina, przygotował projekt aktu, który mimo istnienia jeszcze pewnego oporu niektórych kolonii (zwłaszcza stanów środkowych) został w końcu **4 lipca 1776 r.** uchwalony przez reprezentantów 12 kolonii (Nowy Jork się wstrzymał) jako **Deklaracja Niepodległości** (*The Declaration of Independence*).

Deklaracja już w pierwszych swoich stwierdzeniach dawała wyraz zupełnie nowej w owym czasie filozofii politycznej. Podkreślano więc, że „wszyscy ludzie stworzeni zostali jako równi sobie, że Stwórca wyposażył ich w [...] niepozbywalne prawa, [...] do życia, do wolności i do poszukiwania szczęścia”. Z kolei wskazywano, „że dla zabezpieczenia wymienionych praw ustanowione zostały między nimi rządy, wywodzące swe

sprawiedliwe uprawnienia ze zgody zarządzanych". Fragment ten kończono konstatacją, iż „ilekroć jakaś forma rządu zaczyna gwałcić te zasady, **naród ma prawo do jej zmiany lub zniesienia i do ustanowienia nowego rządu**, opartego na takich podstawach i organizującego swe władze w takiej formie, jaka wydawać się będzie najbardziej właściwa dla zapewnienia jego bezpieczeństwa i szczęśliwości” [podkreślenie G. G.]

Po wyłożeniu tych podstawowych zasad, w oczywisty sposób nawiązujących do koncepcji umowy społecznej, wyliczano blisko 30 sytuacji, w których nastąpiły według Kongresu „powtarzające się nieprawości i uzurpacje, które wszystkie miały wyraźnie na celu utrwalenie absolutnej tyranii” ze strony władz brytyjskich.

Po wyszczególnieniu owych „nieprawości” „reprezentanci zjednoczonych państw Ameryki” stwierdzali, że kolonie „mają prawo być wolnymi i niezależnymi państwami, [...] że wszelki związek polityczny między nimi a państwem Wielkiej Brytanii powinien być rozwiązany”. Jako wolne i niepodległe państwa miały mieć pełne prawo do prowadzenia wojny, zawierania pokoju, wchodzenia w sojusze i prowadzenia handlu.

Deklaracja oznaczała definitywne zerwanie związku kolonii z Wielką Brytanią, a zawarta w niej argumentacja miała już wkrótce się okazać jednym z najbardziej pobudzających do naśladowania dokumentów epoki. Efektem deklaracji było powstanie w momencie jej proklamacji trzynastu nowych, niepodległych państw. Przed nimi stanęły jednak dwa poważne problemy. Po pierwsze należało na nowo ułożyć sytuację wewnętrzną w każdym z tych podmiotów, uwalniając się od powiązań poszczególnych kolonii-państw z metropolią, po drugie zaś konieczne było ułożenie zasad współpracy pomiędzy trzynastoma niepodległymi już państwami, przede wszystkim dla obrony przed próbą restytucji starego porządku przez Brytyjczyków.

Zagadnienie pierwsze załatwione zostało stosunkowo szybko i sprawnie, jako że niemal wszystkie kolonie w ciągu kilku kolejnych lat uzyskiwały nowe regulacje konstytucyjne. Zanim jeszcze uchwalono Deklarację, tymczasowe konstytucje przyjęto w stanach New Hampshire i Południowej Karolinie (ostateczne regulacje odpowiednio w 1784 i 1778 r.), a od razu właściwe regulacje przyjęto Wirginii i New Jersey. W 1776 i 1777 r. z wyjątkiem Massachusetts wszystkie stany miały już swoje konstytucje, Connecticut i Rhode Island utrzymały zaś obowiązywanie kart królewskich, na mocy których otrzymały w swoim czasie bardzo korzystne rozstrzygnięcia.

Konstytucje te generalnie uchwały dotychczasowe zgromadzenia reprezentacyjne, przy czym w New Hampshire i Massachusetts radykalizowane masy wymogły zwołanie specjalnych konwencji konstytucyjnych dla uchwalenia ustaw zasadniczych.

Szczególną rolę jako swego rodzaju wzór dla pozostałych regulacji odgrywała konstytucja Wirginii. Uchwalona jeszcze w czerwcu 1776 r., miała przede wszystkim rozbudowaną część poświęconą prawom i wolnościom obywatelskim. Wyraźnie inspirowana twórczością Locke'a, stała się zatem podstawowym punktem odniesienia w tych regulacjach stanowych, gdzie przewagę osiągnęli zwolennicy bardziej radykalnych rozwiązań społecznych. Tam, gdzie dominację zdołali utrzymać konserwatyści (głównie w stanach środkowych i południowych), deklaracji takich albo jeszcze nie uchwalano, albo przyjmowano je w o wiele bardziej ograniczonym niż w Wirginii zakresie. Niemniej najważniejszym osiągnięciem wydarzeń gorącego okresu lat 1776–1777 było ostateczne utwierdzenie przeświadczenia, że podstawą nowo kształtowanych modeli ustrojowych jest przyjęcie zasady, w myśl której wszelka władza pochodzi z woli narodu.

Jednocześnie konstytucje, odchodząc generalnie od dotychczasowego modelu ustrojowego, wprowadzały w poszczególnych państwach nowe rozwiązania, dla których podstawowym wyróżnikiem stawało się przyjęcie zasady trójpodziału władzy. Oczywiście nie były to jeszcze w pełni ukształtowane koncepcje ustrojowe, ale właściwie wszędzie został przyjęty model rozdzielenia „rządu” na trzy odrębne ośrodki.

Władza ustawodawcza złożona została we wszystkich stanach (z wyjątkiem przejściowo Georgii i Pensylwanii), w instytucji dwuizbowego **Zgromadzenia Ogólnego** (*General Assembly*), składającego się z izb: wyższej **Senatu** (*Senate*) oraz niższej **Izby Delegatów** bądź **Izby Reprezentantów** (*House of Delegates, House of Representatives*). Zasadniczo do obu izb obowiązywały w każdym stanie wybory bezpośrednie, przy czym kadencja w izbie niższej określona została jako krótsza niż kadencja w Senacie. Jednocześnie konstytucje wprowadzały wyższy cenzus wieku tak w czynnym, jak i biernym prawie wyborczym do Senatu, a ponadto obowiązywały zróżnicowane cenzusy majątkowe w wyborach do obu izb. Dominującą tendencją było też powierzenie szerokich uprawnień ciałom reprezentacyjnym. Wyrażało się to zatem nie tylko w powierzeniu im praktycznej wyłączności w zakresie stanowienia prawa, ale również

w wyposażeniu ich w pewne kompetencje kontrolne pod adresem zwłaszcza władz wykonawczych.

Władzę wykonawczą pozostawiono w instytucji gubernatorów (*governor*) (tylko w Delaware pojawił się urząd prezydenta), z tą wszakże różnicą, że urząd ten był odtąd obsadzany w drodze wyborów. Wybory miały charakter bądź to pośredni – przez ciało reprezentacyjne, albo przez Rady Wykonawcze (*Executive Council*), bądź bezpośrednio, przez uprawnionych obywateli. W przypadku wyborów bezpośrednich uprawnionymi do głosowania byli ci sami obywatele, którzy posiadali prawo głosu w wyborach do ciała reprezentacyjnego. Natomiast podwyższone wymogi obowiązywały kandydatów na gubernatorów i to niezależnie od formy ich wyboru. Musieli oni nie tylko posiadać odpowiednio wysoki stan majątkowy, ale skończyć określoną liczbę lat, zamieszkiwać w danym stanie przynajmniej kilka lat, wreszcie w wielu wypadkach przynależć do Kościołów protestanckich. Kadencje gubernatorów generalnie skrócono do roku, a konieczność częstego potwierdzania mandatu była jedną z form kontroli władzy wykonawczej, której nadmiernego wzmocnienia obawiano się generalnie we wszystkich stanach. Do zadań gubernatorów należało kierowanie administracją danego państwa, przy czym wiele stanów wprowadziło jako dodatkową formę kontroli poczynania gubernatora wspomnianą Radę Wykonawczą, ponoszącą odpowiedzialność przed ciałem reprezentacyjnym. Gubernator (i podlegli mu urzędnicy) miał zapewniać wykonywanie uchwalanych praw stanowych, reprezentować stan na zewnątrz, dowodzić armią stałą stanu, czyli milicją oraz flotą.

Wreszcie konstytucje zawierały podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące usytuowania **władzy sądowniczej**. Były tam gwarancje dotyczące niezawisłości sędziów, przesądzano o wyłączeniu kompetencji sądowniczych z uprawnień legislatywy i egzekutywy. Wprowadzano regulacje powołujące instytucje sądów najwyższych i określano tryb powoływania sędziów, kompetencje te składając generalnie w ręce gubernatorów. Jednak w wielu przypadkach wprowadzono też regulacje zezwalające na dokonywanie wyborów sędziów.

Konstytucje stanowe w sposób najzupełniej widoczny stały na stanowisku trójpodziału władzy, ale jednocześnie nie mniej wyraźnie dominował pogląd o konieczności instytucjonalnego zagwarantowania przewagi ciałom będącym reprezentacjami narodowymi w poszczególnych stanach. Doświadczenia okresu kolonialnego kazały więc przewidywać

możliwości prawne oddziaływania na władzę wykonawczą, w której widziano podstawowe potencjalne zagrożenie dla poszanowania praw jednostkowych obywateli poszczególnych stanów.

O ile z problemem nowego ułożenia stosunków wewnętrznych w poszczególnych stanach poradzono sobie stosunkowo sprawnie i szybko, o tyle problem drugi, czyli ustalenie zasad współpracy niepodległych już państw, nie był zagadnieniem prostym. Dopóki trwała wojna, a więc do 1783 r. (podpisania traktatu paryskiego), współpraca stanów było nie tylko oczywista, ale i w najwyższym stopniu konieczna. Kiedy jednak zagrożenie minęło i niepodległość została obroniona, problem dalszej współpracy stał się najważniejszym zagadnieniem właściwie wszystkich stanów. W tym momencie istniał już nowy podmiot, którego istnienie proklamowano 2 marca 1781 r., mianowicie **Stany Zjednoczone Ameryki** (*The United States of America*) i, jako **konfederacja**, posiadał on już kreujący go akt konstytucyjny – **Artykuły Konfederacji** (*The Articles of Confederation*). Ale było oczywiste, że istniejący stan nie ma charakteru definitywnego. W tym bowiem okresie zaznaczyły się już w sposób bardzo wyraźny dwie mniej więcej równie silne tendencje – zwolenników dalszego pogłębiania związku stanów w kierunku przekształcenia go w federację ze wspólnym rządem centralnym, oraz zwolenników zachowania niezależności i niepodległości stanów, dla których decyzja o przystąpieniu do związku konfederacyjnego była już i tak wielkim ustępstwem. Spór pomiędzy tymi dwoma tendencjami był bardzo silny i trwać miał bardzo długo, a jego definitywne rozstrzygnięcie przyniosła dopiero wojna secesyjna w latach 60. XIX w.

Projekt ustanowienia pierwszego formalnego związku stanów zawarty został we wspomnianych Artykułach Konfederacji, które po dłuższych debatach przyjęte zostały przez Drugi Kongres Kontynentalny 15 listopada 1777 r. Wraz z przyjęciem tego dokumentu Kongres ustalił, że warunkiem jego wejścia w życie będzie przyjęcie go przez ciała prawodawcze wszystkich stanów i jednocześnie upoważnienie swoich delegatów do Kongresu do dokonania ostatecznej jego ratyfikacji. Procedury ratyfikacyjne trwały jednak stosunkowo długo, głównie wskutek niezwiązanej skądinąd ze sprawą Artykułów oporu w stanie Maryland. Ostatecznie decyzja tego stanu zakończyła 1 marca 1781 r. tę fazę zatwierdzania dokumentu, a dzień później Kongres, już pod nazwą **Kongres Konfederacji i Wieczystej Unii**

(*Confederation and perpetual Union*) ostatecznie zatwierdził pierwszą konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Artykuły konfederacji przesądzały o tym, że powstająca konfederacja będzie państwem o charakterze **republikańskim**, i ten charakter unii stał się elementem nieodwracalnym. Konstytucja ta określała związek niepodległych państw jako „ligę przyjaźni”, której celem istnienia miało być współdziałanie w celach obronnych. Dlatego każdy ze stanów zachowywał niepodległość i suwerenność we wszystkich sprawach. Jedynie wyraźnie określone w konstytucji sprawy powierzone zostały konfederacji, czyli Stanom Zjednoczonym w Kongresie (*the United States in Congress assembled*). Sprawami tymi miały być: utrzymywanie stosunków dyplomatycznych w imieniu konfederacji, w tym rozstrzyganie o wojnie i pokoju, oraz zawieranie związanych z tym porozumień i traktatów z zastrzeżeniem, że układy takie nie mogą godzić w interesy stanów. Choć zatem formalnie stany zachowywały niepodległość, to w zakresie utrzymywania relacji zagranicznych godziły się na cesje swych uprawnień na rzecz organów konfederacji. Kongres miał mieć również szereg uprawnień związanych z utrzymywaniem wspólnej armii i floty (a ściślej ustalaniem poziomu wojsk utrzymywanych przez poszczególne stany dla celów wspólnej obrony) i finansowaniem wspólnych przedsięwzięć konfederacji. Jednak budżet konfederacji nie mógł pochodzić z podatków nakładanych przez Kongres (bo takich uprawnień cięto to nie uzyskało), a jedynie z określonych wpłat dokonywanych przez stany. Wreszcie Kongres stał się najwyższą instancją rozjemczą w sprawach konfliktowych pomiędzy stanami.

Każdy stan, bez względu na obszar, liczbę mieszkańców czy siłę ekonomiczną, posiadał w Kongresie jeden głos. Jednak wielkość reprezentacji stanów mogła być zróżnicowana – od 2 do 7 delegatów. Formę kształtowania delegacji poszczególnych stanów miały one ustalać samodzielnie, przy czym dominowała zasada jej doboru przez parlamenty stanowe. Konstytucja ograniczała tutaj także liczbę wyborów określonej osoby do delegacji stanu.

Decyzje Kongresu dla swej skuteczności w najważniejszych sprawach wymagały większości kwalifikowanej 9 głosów. To rozstrzygnięcie było istotnym zwycięstwem zwolenników pogłębiania związku stanów, udało im się bowiem zablokować propozycje podejmowania takich decyzji za jednomyślną zgodą stanów. Ten mechanizm zmuszał zatem do szukania dużej większości, ale z drugiej strony wykluczał możliwość stosowania

stałej obstrukcji przez pojedyncze stany, a tym samym uniemożliwił rozwój wąskich partykularyzmów. W mniej ważnych sprawach obowiązywała w Kongresie zwykła większość głosów.

Kongres formalnie był jedyną instytucją wspólną konfederacji, ale w praktyce ukształtowały się również dodatkowe ciała. Wobec faktu, iż sesje Kongresu nie odbywały się permanentnie, w czasie, gdy ten nie obradował, urzędował tzw. **Komitet Stanów** (*Committee of States*). Ciało to składało się z jednego przedstawiciela każdego stanu i mogło na podstawie upoważnienia Kongresu zatwierdzać określone sprawy bieżące konfederacji. Nie mogły to być jednak najważniejsze sprawy wchodzące w zakres tych kompetencji, a więc te, które dla swej ważności wymagały kwalifikowanej większości głosów. Artykuły Konfederacji nie przewidywały też istnienia żadnych stałych władz wykonawczych. Odpowiednie funkcje w tym zakresie pełnić miały komitety wyłaniane przez Kongres. Rozwiązanie to miało być jedną z instytucjonalnych gwarancji tego, że konfederacja nie przekształci się dzięki istnieniu stałych władz wykonawczych w ściślejszy związek. Jednak życie wymagało innych rozwiązań i powołano kilka **Departamentów** (m.in. Wojny, Spraw Zagranicznych czy Skarbu). Jednak ogólna słabość instytucji konfederacji, zwłaszcza Kongresu, spowodowała, że także władze wykonawcze nie zdołały rozwinąć szerszej działalności.

Początek lat 80. XVIII w. był okresem intensywnej debaty politycznej zwolenników pogłębienia związku, czyli kształtującego się stronnictwa **federalistów**, ze zwolennikami pozostawienia dotychczasowego kształtu związku, czyli stronnictwa **antyfederalistów**. Była to debata bardzo intensywna, a jej efektem było doprowadzenie do uchwalenia nowej konstytucji, a także przekształcenie konfederacji w federację.

W wrześniu 1786 r. delegaci 5 stanów zgromadzeni w Annapolis uchwalili pod wielkim wpływem jednego z liderów stronnictwa federalistów Aleksandra Hamiltona rezolucję, wzywającą wszystkie stany do wysłania delegacji na Konwencję, której celem miało być podjęcie problematyki usprawnienia ustroju związku. Konwent rozpoczął obrady w końcu maja 1787 r., a spośród 55 obecnych delegatów 12 stanów (delegaci New Hampshire przybyli z opóźnieniem) przewodniczącym Konwentu wybrano George'a Washingtona. Ustalono, że obrady zgromadzenia będą tajne, a głosowania wszystkich kwestii miały się odbywać przy zachowaniu zasady: każdy stan jeden głos. Przedmiotem obrad miały być projekty

nowej konstytucji, a warto dodać, że lekką przewagą w Konwencji zdobyli federaliści. Oprócz podziału na wspomniane dwa stronnictwa, w Konwencji wyraźna była różnica stanowisk pomiędzy dużymi i ludnymi stanami a stanami małymi z niewielką liczbą ludności. Także odmienne interesy gospodarcze stanów północnych i południowych powodowały rozbieżności w zapatrywaniach na szereg kwestii. Jednak mimo tych wielu linii podziału już **17 września 1787 r.** Konwent uzgodnił kompromisowy projekt i przekazał go Kongresowi, gdzie przyjęto zasady, wedle których projekt konstytucji miał się stać dokumentem obowiązującym. Uchwalony projekt miał być zatem przekazany do każdego ze stanów, gdzie akceptacji miały dokonać specjalnie wybrane konwenty stanowe. Uchwalenie projektu przez 9 stanów oznaczało, że konstytucja wejdzie w nich w życie. Dalej dokonane miały być wybory prezydenta i obu izb nowego Kongresu.

Proces ratyfikacji konstytucji w poszczególnych stanach był wielką batalią polityczną federalistów i antyfederalistów. Do połowy 1788 r. konstytucję ratyfikowały konwenty 8 stanów, a 21 czerwca 1788 r. decydującą uchwałę podjął konwent stanu New Hampshire (5 dni później decyzję podjęła Wirginia). Wśród stanów, których jeszcze decyzji nie podjęty, był Nowy Jork, gdzie doszło do bodaj najbardziej zaciętej konfrontacji obu stronnictw. Ostatecznie i tu niewielką liczbą głosów konstytucję ratyfikowano w lipcu 1788 r. Warto dodać, że jako ostatni konstytucję ratyfikował Rhode Island, a stało się to wobec wezwania nowego Senatu Stanów Zjednoczonych do zerwania stosunków handlowych z tym stanem przez pozostałe stany.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych uznana została za pierwszą nowożytną konstytucję spisaną i jest zjawiskiem wyjątkowym w dziejach konstytucjonalizmu i to nie tylko z racji owego pierwszeństwa. O jej wyjątkowości świadczy również fakt, że do dziś obowiązuje praktycznie bez poważniejszych zmian w oryginalnym brzmieniu, co dowodzi niezwykłej żywotności tego dokumentu. Jest też ona wyjątkową formą praktycznej realizacji określonej koncepcji ideowej i to w stopniu nieznanym w żadnym chyba innym akcie konstytucyjnym. Przyjęcie tej konstytucji oznaczało również, a może przede wszystkim to, iż Stany Zjednoczone przekształcały się z kraju będącego luźnym związkiem niezależnych stanów w państwo związkowe – **federację**. W nowej postaci Stanów Zjednoczonych zakres suwerenności poszczególnych stanów ulegał istotniejszemu już

ograniczeniu na rzecz wspólnych urzędów federalnych. Z drugiej wszakże strony konstytucja pozostawiała w gestii stanów bardzo szeroki zakres spraw i dopiero po wojnie secesyjnej uwidoczniła się wyraźniejsza tendencja do rozbudowy kompetencji federacji. W istocie jednak przynajmniej do lat 30. XX w. rola władz federalnych była stosunkowo skromna.

Konstytucja oparta została na trzech podstawowych zasadach: suwerenności narodu, trójpodziału władzy oraz równowadze władz gwarantowanej mechanizmami wzajemnej kontroli. Warto od razu nadmienić, przypominając wyrażoną już opinię, że zapisane w konstytucji mechanizmy są wyjątkową praktyczną realizacją koncepcji sformułowanych przez wielkiego myśliciela epoki Ch. L. Montesquieu.

Konstytucja składa się z 7 artykułów, ale kluczowe znaczenie miały 3 pierwsze artykuły, poświęcone kolejno władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Artykuł czwarty określał podstawy wzajemnych relacji stanów i federacji, szósty określał zaś hierarchię aktów prawnych, stawiając na jej szczycie konstytucję federalną. W piątym artykule zapisano zasady zmiany konstytucji, a artykuł siódmy zawierał przepisy końcowe. Twórcy konstytucji, jakkolwiek wzmocnili pozycję władzy wykonawczej, to jednak widać wyraźnie ich obawę przed możliwościami nadmiernego wzmocnienia pozycji tego ośrodka. Stąd dopiero z czasem skonstruowane zostały mechanizmy wzmacniające w poważniejszym stopniu pozycję egzekutywy. Konstytucja wreszcie nie zawierała żadnych regulacji określających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Dopiero po ratyfikacji konstytucji w 1789 r. przyjęto 10 poprawek zawierających podstawowy katalog tychże praw. Po ratyfikowaniu ich w 1791 r. stanowią one tzw. *Bill of Rights*, czyli zbiór podstawowych praw narodu amerykańskiego.

Artykuł pierwszy konstytucji reguluje, jak wspominałem, kwestie związane z funkcjonowaniem władz ustawodawczych, czyli **Kongresu Stanów Zjednoczonych**, składającego się z dwóch izb: **Senatu (Senate)** i **Izby Reprezentantów (House of Representatives)**. Izba Reprezentantów jako izba niższa miała być ciałem reprezentującym mieszkańców Stanów Zjednoczonych. Wybory do Izby Reprezentantów odbywać się miały co dwa lata, a czynne prawo wyborcze posiadać mieli w nich ci wyborcy, którzy według przepisów stanowych mogli brać udział w wyborach do legislatury stanowej. Konstytucja określała natomiast uwarunkowania biernego prawa wyborczego. Kandydat do Izby musiał ukończyć 25 lat i przynajmniej

od 7 lat być obywatelem Stanów Zjednoczonych, a w chwili wyborów musiał zamieszkiwać w stanie, z którego miał być wybierany. Konstytucja określiła parytet, wedle którego ustalana miała być liczba reprezentantów. Przyjęto, że jeden poseł przypadać będzie na 30 000 obywateli, przy czym każdy stan miał mieć prawo do posiadania przynajmniej jednego posła bez względu na liczbę ludności. Oczywiście z czasem, wraz z wzrostem ludności liczba ta się zwiększała. Jednocześnie, do czasu ustalenia na tych zasadach odpowiednich liczb reprezentantów w poszczególnych stanach, konstytucja przyznała określoną liczbę reprezentantów stanom (od 1 dla Rhode Island i Delaware do 10 dla Wirginii). W przypadku zwolnienia mandatu parlament stanowy zarządzać miał wybory uzupełniające. Konstytucja ustalała też, że Izba dokonuje wyboru swojego przewodniczącego, który nosić miał tytuł speakera.

Natomiast przewodniczącym Senatu z urzędu miał być wiceprezydent Stanów Zjednoczonych. **Senat**, w przeciwieństwie do izby niższej, miał być reprezentacją stanów wchodzących w skład unii. Stąd każdy stan, bez względu na swoją wielkość, zaludnienie i siłę ekonomiczną miał mieć po dwóch reprezentantów w izbie wyższej, wybieranych na 6 lat. Ustalono w przepisach konstytucyjnych, że pierwsi senatorowie podzieleni zostaną na 3 grupy, z których pierwsza piastować miała mandat przez 2 lata, druga przez 4, trzecia przez 6 lat. Mechanizm ten był konieczny, przyjęto bowiem, iż przy trwającym 6 lat mandacie senatorskim jedna trzecia Senatu miała być odnawiana co 2 lata. W przypadku opróżnienia mandatu senatorskiego tymczasowej nominacji na wakuujące miejsce dokonywać miał gubernator, a definitywnego wyboru ciała ustawodawcze w stanie. Kandydat na senatora musiał ukończyć 30 lat, od 9 lat być obywatelem Stanów Zjednoczonych, a w chwili wyboru zamieszkiwać w stanie, z którego kandydował. Wybory do Senatu miały charakter pośredni, dokonywało ich bowiem ciało ustawodawcze każdego stanu.

Konstytucja wykluczała możliwość łączenia mandatu w Kongresie ze sprawowaniem jakiegokolwiek urzędu podlegającego władzom federalnym. Jednocześnie członkom Kongresu przysługiwał immunitet podczas sesji izb (i w czasie podróży na sesje) z wyjątkiem sytuacji, w których oskarżono by ich o popełnienie najcięższych przestępstw.

Konstytucja przewidywała, że sesje obu izb Kongresu będą odbywać się przynajmniej raz do roku i określała sztywny termin ich rozpoczynania (pierwszy poniedziałek grudnia). Zawarte jednak było w niej upoważnienie

do ustawowego uregulowania częstotliwości odbywania sesji i ich terminów i z czasem liczba sesji odbywanych w ciągu roku zwiększyła się. Najważniejsze wszakże było to, że samo odbywanie posiedzeń Kongresu uniezależnione zostało od zarządzeń ze strony innego ośrodka władzy w państwie.

Konstytucja bardzo precyzyjnie określała zakres kompetencji prawodawczych Kongresu, był to bowiem jeden z głównych punktów batalii politycznej federalistów i antyfederalistów. Wyliczenie zawarte w konstytucji traktowane było jako wyłączny i niepodlegający rozszerzającej interpretacji zakres kompetencji unii. Obejmowało ono m.in.: prawo nakładania podatków i ceł głównie z myślą o zapewnieniu wspólnej obrony unii, prawo wystawiania armii i floty, regulowania zasad handlu zagranicznego, ujednoczenia polityki monetarnej, regulowania zasad funkcjonowania poczty, tworzenie sądów federalnych, regulowanie zasad prawnych na obszarach federalnych. Wyłączność inicjatywy ustawodawczej w sprawach pomnożenia dochodów budżetu federalnego posiadała Izba Reprezentantów. Natomiast konstytucja nie precyzowała zasad postępowania z projektami ustaw i zagadnienie to zostało uregulowane w praktyce działania Kongresu.

Kolejny artykuł konstytucji odnosił się do problemu funkcjonowania władzy wykonawczej. Powierzona ona została **Prezydentowi Stanów Zjednoczonych**, który miał wraz z wiceprezydentem sprawować swój urząd przez 4 lata. Wybory na ten urząd miały charakter pośredni i dokonywane były przez kolegium elektorów, odbywające posiedzenie oddzielnie dla każdego stanu. Elektorów w liczbie odpowiadającej sumie miejsc, jakie każdy stan posiadał w Senacie i Izbie Reprezentantów, wybierało ciało reprezentacyjne danego stanu. Po zagłosowaniu przez elektorów w każdym stanie i przesłaniu wyników na ręce przewodniczącego Senatu na wspólnym posiedzeniu obu izb następowało przeliczenie oddanych głosów. Prezydentem zostawał ten z kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość głosów oddanych przez wszystkich elektorów, a kandydat z drugą liczbą oddanych głosów zostawał wiceprezydentem. O ile nie nastąpiło rozstrzygnięcie, z kolei Izba Reprezentantów dokonywała wyboru spośród 5 kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W tym głosowaniu jednak każdy stan miał 1 głos, a więc najpierw postawie z każdego stanu odrębnie ustalali wspólne stanowisko swojego stanu. Po przyjęciu XII poprawki w 1804 r. liczbę kandydatów do urzędu prezydenta

wybijanych w ewentualnym głosowaniu w Izbie Reprezentantów ograniczono do trzech, natomiast w przypadku nierozstrzygnięcia głosowania na wiceprezydenta decydującego wyboru dokonywać miał Senat.

Kandydat na urząd prezydenta musiał mieć ukończone 35 lat, od przynajmniej 14 lat zamieszkiwać w Stanach Zjednoczonych i być obywatelem unii.

Ścisłe określone zostały kompetencje prezydenta. Miał on zatem stać na czele armii i floty Stanów Zjednoczonych oraz milicji poszczególnych stanów, przysługiwać mu też miało prawo darowania lub zawieszania kary za przestępstwo wymierzone przeciwko unii. Za radą i zgodą dwóch trzecich Senatu otrzymał on prawo zawierania traktatów międzynarodowych oraz wyznaczania ambasadorów. Podobna rada i zgoda Senatu była potrzebna dla powoływania urzędników federalnych oraz sędziów Sądu Najwyższego. W kierowaniu rządem był jednak prezydent praktycznie już nieograniczony, ministrowie i kierownicy urzędów federalnych nie ponosili bowiem odpowiedzialności politycznej przed Kongresem. Prezydent nie otrzymał bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej, ale dysponował tu dwoma instrumentami, dzięki którym faktycznie mógł realizować określony program ustawodawczy. Po pierwsze zatem, konstytucja dała mu możliwość wygłoszenia „od czasu do czasu” (z czasem zwyczajowo na początku każdego roku) informacji o stanie unii, podczas którego mógł on „przedłożyć do rozpatrzenia środki, które uważał będzie za potrzebne i właściwe”. W tych wystąpieniach – orędziach – prezydenci mogli zatem zaproponować określone inicjatywy ustawodawcze, które zwyczajowo podejmowane były przez izby. Po drugie, określone propozycje prawodawcze prezydent mógł przedkładać swoim parlamentarzystom, należącym do tego samego obozu politycznego, a ci niejako w jego imieniu mogli formalnie już przedkładać konkretne inicjatywy.

Konstytucja określała też sposób postępowania w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta lub wiceprezydenta wskutek usunięcia, rezygnacji, śmierci lub niezdolności do wykonywania funkcji. W przypadku gdy dotyczyło to prezydenta, urząd automatycznie przejmował wiceprezydent, a na opróżnione stanowisko wiceprezydenta wyboru dokonywał Senat w opisanym już trybie. O ile opróżniony został urząd wiceprezydenta, to obsady dokonywał w takim samym jak wyżej trybie również Senat. Wreszcie gdy nastąpiłoby równoczesne opróżnienie obu urzędów, decyzję o powierzeniu obowiązków Prezydenta w drodze ustawowej podejmować miał Kongres.

Trzeci artykuł konstytucji poświęcony został władzy sądowniczej, jednak na tle regulacji dotyczących wspomnianych dwóch władz liczba regulacji była w tym przypadku bardzo skromna. Stwierdzano zatem najpierw, że władza sądownicza unii powierzona zostanie **Sądowi Najwyższemu Stanów Zjednoczonych** (*Supreme Court of the United States*). Organizację innych sądów federalnych określić miał w drodze ustawowej Kongres. Konstytucja stwierdzała też wcześniej, w jakim trybie mieli być powoływani sędziowie Sądu Najwyższego, ale pozostałe szczegóły dotyczące wewnętrznej organizacji tego sądu i zasad jego funkcjonowania także musiały czekać na uregulowanie ustawowe. Konstytucja określała kategorie spraw, które podlegać miały jurysdykcji sądownictwa federalnego. Były to: sprawy wynikające z konstytucji, ustaw lub traktatów Stanów Zjednoczonych, sprawy dotyczące ambasadorów i konsułów, sprawy administracji i jurysdykcji morskiej, sprawy, w których stroną miały być Stany Zjednoczone, spory pomiędzy dwoma stanami, spory pomiędzy stanem a obywatelem innego stanu, spory pomiędzy obywatelami różnych stanów, wreszcie spory pomiędzy stanami lub ich obywatelami a obcymi państwami lub obywatelami państw obcych. Określono też katalog spraw, w których Sąd Najwyższy występował jako sąd apelacyjny, oraz te, w których orzekał w pierwszej instancji. Także w tym artykule definiowano przestępstwo zdrady Stanów Zjednoczonych oraz sposób postępowania unii wobec winnych takich przestępstw.

Przepisy omówionych artykułów zawierały też regulacje dotyczące wspomnianych wzajemnych hamulców trzech władz, zapewniających realizację zasady równowagi władz *balance of powers*. I tak Kongres uzyskał możliwość wpływania na obsadę personalną stanowisk w administracji federalnej, bez jego zgody prezydent nie mógł bowiem dokonywać tutaj nominacji. Kongres mógł także uruchamiać procedurę *impeachment*, a więc pociągać do odpowiedzialności karnej prezydenta i urzędników federalnych w przypadku naruszenia przez nich prawa. Jednak pozbawiony on został wpływu na bieżące funkcjonowanie władz wykonawczych, nie otrzymał bowiem prawa do pociągania do odpowiedzialności politycznej i był to wyraz zasady konsekwentnej separacji władz. W odniesieniu do Sądu Najwyższego wpływ Kongresu przejawiał się w wyrażaniu zgody na nominację sędziów tego sądu.

Prezydent jako władza wykonawcza, uzyskał prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalanych przez Kongres. W przypadku

zastrzeżeń do uchwalonej ustawy prezydent odsyłał ją do tej izby, z inicjatywy której została uchwalona. Tam musiała w ponownym głosowaniu uzyskać dwie trzecie głosów, a następnie podobne poparcie w drugiej izbie. Jeśli tak się stało, prezydent musiał podpisać ustawę, jeśli nie, weto okazywało się instrumentem skutecznym. Nie uzyskał natomiast prezydent bezpośredniego prawa inicjatywy ustawodawczej oraz nie miał praktycznie żadnego wpływu na funkcjonowanie izb. W stosunku do władzy sądowniczej kompetencją prezydenta było prawo mianowania sędziów Sądu Najwyższego i uzyskane później prawo mianowania przewodniczącego tego sądu.

Z tego punktu widzenia najbardziej nieokreślona w konstytucji została pozycja Sądu Najwyższego i jego instrumenty wpływania na pozostałe władze ukształtowały się w praktyce konstytucyjnej. Przede wszystkim instrumentem tym stało się uprawnienie do badania konstytucyjności ustaw uchwalanych przez Kongres. Uprawnienie to, dla którego przetomowe znaczenie miało orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison* przyjęte w 1803 r., ugruntowało się w ciągu kolejnych lat jako trwałe rozwiązanie. Natomiast formalnie nie dysponował Sąd Najwyższy podobnymi, bezpośrednimi instrumentami w odniesieniu do władz wykonawczych. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż muszą one swe działania opierać na przepisach Konstytucji i ustaw, to właśnie owa kontrola konstytucyjności ustaw oddziałuje również pośrednio na sposób funkcjonowania prezydenta i urzędów federalnych.

Ustawowe uregulowanie działalności SN i całego systemu sądownictwa federalnego było zatem jednym z najpilniejszych zadań Kongresu. Regulacja taka w postaci tzw. *Judiciary Act* przyjęta została w 1789 r. i to na jej podstawie rozpoczęto formowanie sądownictwa federalnego (w stanach nieprzerwanie działały systemy sądownicze powstałe jeszcze w okresie kolonialnym). Na mocy tego aktu utworzonych zostało 13 tzw. *District courts* (zasadniczo po jednym dla każdego stanu), które orzekać miały jednoosobowo. Jako sądy drugiej instancji utworzone zostały tzw. *Circuit courts* (sądy okręgowe) w liczbie 5, które orzekać miały w składach trzyosobowych.

Rozstrzygnięcie co do składu sądów okręgowych było jednym z najważniejszych i najbardziej brzemiennych w skutki dla funkcjonowania SN w pierwszych latach ich funkcjonowania. Przyjęto bowiem, że oprócz jednego sędziego okręgowego w składach orzekających tych sądów zasiadać będzie też dwóch sędziów Sądu Najwyższego. Przepis ten przetrwał

z pewnymi modyfikacjami przez następnych sto lat, ale właśnie w pierwszym okresie spowodował największe problemy w postaci wielkich obciążeń sędziów SN pracą w terenie.

Judiciary Act z 1789 r. przede wszystkim jednak określił strukturę Sądu Najwyższego. Składać się on miał z Przewodniczącego (*Chief Justice*) i pięciu Sędziów (*Associate Justice*) – łącznie więc miał mieć skład sześcioposobowy.

Oprócz gwarancji równowagi władz Konstytucja określiła również w podstawowym zakresie wzajemne relacje pomiędzy unią a poszczególnymi stanami oraz wzajemnych relacji stanów. I tak obowiązkiem stanów miało być wzajemne poszanowanie wszelkich aktów urzędowych, dokumentów i orzeczeń podjętych w innych stanach. Obywatele poszczególnych stanów mieli mieć zagwarantowaną pełną równość w dostępie do wszelkich przywilejów istniejących w innych stanach. Stany miały udzielać sobie wzajemnej pomocy prawnej zwłaszcza w odniesieniu do osób, w stosunku do których wszczynane były postępowania sądowe bądź służbowe.

Ustalono, że decyzje o przyjmowaniu nowych podmiotów do unii podejmować będzie Kongres, jeśli jednak nowy stan miał powstawać na obszarach należących do istniejących stanów, konieczna była do tego także zgoda ciał ustawodawczych zainteresowanych stanów. Wreszcie unia miała gwarantować republikańską formę rządów w każdym stanie, obronę stanów przed zagrożeniem zewnętrznym, a na wezwanie stanowego ciała ustawodawczego bądź stanowej egzekutywy mogła także przyjść z pomocą w uśmierzaniu rozruchów wewnętrznych. Warto tu dodać, że przyjęta w 1789 r. jedenasta poprawka wprowadziła zakaz pozywania przed sądy federacji poszczególnych stanów przez obywateli innych stanów bądź obywateli innych państw.

Ostatni fragment konstytucji określał tryb jej zmiany, a wprowadzone przepisy procedurę tę czyniły bardzo skomplikowaną. Inicjatywa zmiany konstytucji mogła pochodzić albo od Kongresu, albo od ciał ustawodawczych w stanach. W pierwszym przypadku projekt zmiany konstytucji musiały poprzeć obie izby większością dwóch trzecich głosów, w drugim Konwent federalny powstały na żądanie dwóch trzecich ciał prawodawczych. Podjęte w ten sposób uchwały musiały jeszcze zostać ratyfikowane albo przez ciała prawodawcze trzech czwartych stanów, albo przez specjalnie zwołane Konwenty w takiej samej liczbie stanów. Procedura

zmiany konstytucji wymagała zatem ścisłego współdziałania władz federalnych i dużej większości stanowych ciał reprezentacyjnych. Taki mechanizm współdziałania unii i stanów bądź różnych władz federalnych przy podejmowaniu najważniejszych decyzji dotyczących państwa jest także rysem charakterystycznym rozwiązań przyjętych przez autorów Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Omówienie postanowień konstytucyjnych uzupełnić trzeba o zaprezentowanie treści najważniejszych poprawek składających się na wspomniany *Bill of Rights*. I tak poprawka pierwsza zawierała gwarancje dotyczące wolności wyznawania religii, wolności słowa, wolności zgromadzeń i prawa wnoszenia petycji pod adresem władz. Poprawka druga gwarantowała prawo do posiadania broni, a poprawka trzecia zakazywała kwaterowania żołnierzy w posiadłościach prywatnych bez zgody właściciela, a w czasie wojny jedynie na mocy regulacji ustawowych. Poprawka czwarta zawierała gwarancje nietykalności osoby, mienia, dokumentów i mieszkania, kolejna zaś, szósta, dawała gwarancje prawidłowego postępowania sądowego wobec osób oskarżonych o popełnienie przestępstwa. Zawarto tu również gwarancje, że nikogo nie wolno zmuszać do zeznawania na swoją niekorzyść. Także poprawka szósta odnosiła się do gwarancji prawidłowego postępowania sądowego, w szczególności zaś zobowiązywała prowadzących postępowanie wobec oskarżonego do dokładnego informowania go o charakterze oskarżenia i przebiegu sprawy. Poprawka siódma, odnosząca się również do gwarancji sądowych, określała konieczność rozstrzygania spraw przy udziale sądu przysięgłych. Poprawka ósma zobowiązywała władze sądowe, aby nie wyznaczały nadmiernie wysokich kaucji i grzywien, a poprawka dziewiąta stwierdzała, że wyliczenie określonych praw w konstytucji nie wyklucza istnienia innych praw posiadanych przez naród. Wreszcie poprawka dziesiąta potwierdzała zasadę, iż prawa nie przypisane kompetencjom unii pozostają w gestii stanów.

Omówiony powyżej system ustrojowy ukształtowany na podstawie postanowień konstytucyjnych z 1787 r. w zasadniczym swoim trzonie nie zmienił się do dzisiaj. Pewnym nieznacznym zmianom uległy zapisy dotyczące wyboru prezydenta czy kształtowania składu Kongresu, ale było to spowodowane głównie rozwojem kraju. Do połowy XIX w. liczba stanów tworzących unię przekroczyła 40, a rozwojowi terytorialnemu towarzyszył olbrzymi wzrost ludności i niebywała eksplozja gospodarcza. Musiało to wpływać na wskazane modyfikacje, ale trzeba powtórzyć, że stworzony

model, opierający się na harmonijnej współpracy władz federalnych pomiędzy sobą oraz władz federalnych z władzami stanowymi generalnie się sprawdził.

Niemniej podstawowy spór ideowy i polityczny, który zarysował się w momencie powstawania federacji, mianowicie o to, czy pogłębiać unię, rozbudowując kompetencje federacji, czy utrzymywać znaczący zakres samodzielności stanów, nie tylko nie zakończył się, ale w połowie XIX w. uległ dramatycznemu zaostrzeniu. Towarzyszyło temu również bardzo silne pogłębienie podziału pomiędzy stanami północnymi i południowymi, którego głównym tłem było odmienne tempo i kierunki rozwoju gospodarczego oraz rosnące różnice kulturowe. Kiedy doszły do tego kontrowersje wokół utrzymywania niewolnictwa w stanach południowych, to wszystkie te elementy złożyły się na gwałtowną eskalację konfliktu. Stany południowe, uznając próby przeforsowania pewnych rozwiązań przez zdominowane przez północ władze federalne za akty łamiące konstytucję, podjęły decyzję o wystąpieniu z unii. Te akty poszczególnych stanów Północ uznała za nielegalne i doprowadziło to do tragicznego konfliktu zbrojnego – wojny secesyjnej. Stany południowe, podejmując konfrontację z Północą, utworzyły odrębną organizację państwową, którą nazwały **Konfederacją Stanów Ameryki** (*The Confederate States of America*). Jakkolwiek podmiot ten nie został – co oczywiste – uznany przez władze federalne, to przez kilka lat występował nie tylko jako strona konfliktu zbrojnego, ale i *de facto* strona w stosunkach międzynarodowych. Konfederacja utworzyła też własne organy państwowe, których funkcjonowanie opierało się na postanowieniach przyjętej przez skonfederowane stany Konstytucji.

Skonfederowane Stany Ameryki (CSA) powołane do życia w dniu 4 lutego 1861 r. Wtedy to ponad 40 przedstawicieli stanów południowych (Georgii, Florydy, Karoliny Południowej, Missisipi, Louisiany, Alabamy i Teksasu), zgromadzonych w miasteczku Montgomery w Alabamie i stanowiących tzw. Pierwszy Kongres Konfederacji, zdecydowało o wystąpieniu z Unii i o utworzeniu nowego podmiotu państwowego. Stany te, począwszy od Karoliny Południowej, która uczyniła to jako pierwsza 20 grudnia 1860 r., sukcesywnie występowały z Unii. Decyzje te polegały na wycofaniu ratyfikacji konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., co w Karolinie uczynił Kongres stanowy. Podobnie rzecz się miała w Missisipi (9 stycznia 1861 r.), na Florydzie (10 stycznia), w Alabamie

(11 stycznia), w Georgii (19 stycznia), Louisianie (26 stycznia), Teksasie (1 lutego), Wirginii (17 kwietnia) i Arkansas (6 maja). W głosowaniu powszechnym decyzję podjęto w Północnej Karolinie (21 maja) i w Tennessee (8 czerwca), a potwierdzono w tej formie w Wirginii (23 maja). W tym jednak stanie doszło do buntu stanowiących zwartą mniejszość mieszkańców zachodniej części stanu i ci 11 czerwca proklamowali powstanie nowego stanu – Zachodniej Wirginii, który zadeklarował pozostanie w Unii. W Missouri wprowadzicie decyzje Kongresu stanowego pierwotnie uchwały pozostanie w Unii, ale później pod presją wojsk Konfederacji zadeklarowano przystąpienie do niej 31 października.

Problem wystąpienia z Unii podjęty został jeszcze w kilku innych stanach. W kluczowym ze względów strategicznych stanie Kentucky władze stanowe pozostały wierne unii, ale sympatyzująca z Konfederacją część ich składu również zadeklarowała przystąpienie do niej. Maryland i Delaware pozostały wierne Unii dzięki zdecydowanym wygrany jej zwolenników w głosowaniach w Kongresach stanowych.

Kongres reprezentujący wskazane stany, obradujący w położonym w Alabamie miasteczku Montgomery, **11 marca 1861 r. przyjął Konstytucję CSA** (w tymczasowym kształcie przyjęto ją już 8 lutego). W następstwie przeprowadzonego wyboru urząd prezydenta Konfederacji objął Jefferson Davis, a wkrótce stolica państwa przeniesiona została do Richmond w Wirginii.

Wojna pomiędzy Unią a Konfederacją, uznawaną przez Północ za zbuntowaną prowincję, rozpoczęła się w początkach kwietnia 1861 r. i potrwać miała niemal do połowy 1865 r. Przewodzący w tej wojnie Północy prezydent Unii Abraham Lincoln nie dożył zwycięstwa. Zmarł 15 kwietnia 1865 r. po postrzale otrzymanym w zamachu na jego życie.

Przyjęta w marcu 1861 r. konstytucja Konfederacji, mimo że była wyrazem dążenia do osłabienia dotychczasowej, coraz silniejszej pozycji instytucji federalnych, w praktyce przyjętych rozwiązań niewiele różniła się jednak od Konstytucji z 1787 r. Wynikało to wszakże, jak się zdaje, nie tyle z przekonania o słuszności tych konstrukcji ustrojowych, ile raczej z przekonania, że w obliczu nieuchronnego konfliktu konieczne jest stworzenie względnie silnego, stabilnego ośrodka koordynującego wysiłki wojenne wyraźnie słabszych stanów południowych.

Artykuł pierwszy Konstytucji był zatem poświęcony władzy ustawodawczej, którą stanowił Kongres, składający się z Senatu oraz Izby Repre-

zentantów. Senat stanowić miał reprezentację stanów Konfederacji i tworzyło go po dwóch przedstawicieli każdego z nich. Wybierani oni mieli być przez swoje zgromadzenia stanowe na 6 lat, przy czym co 2 lata wymieniana miała być trzecia część izby. Izba Reprezentantów stanowić miała reprezentację ludności Konfederacji, ale – jak podkreślano w punkcie 3 – ludności wolnej, co nie obejmowało Indian i większości ludności niewolnej (Murzynów). Jeden reprezentant miał przypadać na 50 000 mieszkańców, przy czym każdy stan miał mieć minimum jednego posła. Czynne prawo wyborcze – wybory były bezpośrednie – posiadali wszyscy, którzy mogli uczestniczyć w wyborach do izby poselskiej w swoim stanie. W ramach kompetencji prawodawczych Kongresu Konstytucja przewidywała generalnie podobny zakres uprawnień jak w przypadku Kongresu Unii.

Podobnie w przypadku władzy wykonawczej, której poświęcono artykuł drugi, powierzona została ona **prezydentowi Konfederacji**. I w tym wypadku tryb jego wyboru, relacje z Kongresem oraz zakres kompetencji odpowiadały generalnie postanowieniom konstytucji z 1787 r.

Władza sądownicza (artykuł trzeci) została również uregulowana w podobny sposób jak w Konstytucji z 1787 r., choć w tym wypadku może dziwić pewna obojętność na ważne fakty związane z uszczegółowieniem tych zapisów w pierwszej połowie XIX w. (zwłaszcza ugruntowanie się zasady nadzoru Sądu Najwyższego nad konstytucyjnością ustaw).

Najistotniejszą różnicą w konstrukcji obu dokumentów było umieszczenie w Konstytucji Konfederacji, jako jej integralnej części, szeregu regulacji dotyczących praw i wolności obywatelskich, choć z drugiej strony ich zakres był dużo węższy niż we wspomnianym Bill of Rights. W szczególności istotne znaczenie miały zapisy dotyczące ludności murzyńskiej. Przede wszystkim wprowadzono zakaz dalszego „importu” niewolników murzyńskich z Afryki, a także zakaz rozszerzania niewolnictwa na stany, które dotąd takiej instytucji nie znały. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do nowych stanów zachodnich, gdzie Północ rywalizowała od lat z Południem o zaprowadzenie porządków charakterystycznych dla stanów uprzemysłowionych. Dowodzi to skądinąd, że w istocie problem niewolnictwa był w tym konflikcie do pewnego stopnia tematem zastępczym, wykorzystywanym przez Północ propagandowo, zwłaszcza dla izolacji Konfederacji na arenie międzynarodowej.

Początki ustroju konstytucyjnego we Francji

We Francji w drugiej połowie XVIII w. narastać zaczął kryzys, obejmujący życie społeczne i gospodarcze, ale w równej, a może decydującej mierze był to także głęboki kryzys ustrojowy. Dotychczasowy model silnie scentralizowanej monarchii, również w obliczu ewidentnej słabości personalnej ówczesnego władcy Ludwika XVI, nie był w stanie znaleźć skutecznej recepty na coraz silniej występujące napięcia wewnętrzne. Król, zmuszony potrzebami budżetowymi, uległ naciskowi społecznemu i w 1789 r., po 175 latach zwołał Stany Generalne, licząc, że te uchwałą oczekiwane podatki.

Tymczasem pod naciskiem coraz bardziej radykalizującej się opinii społecznej Stany Generalne ogłosiły się Zgromadzeniem Narodowym. Opór królewski wobec decyzji podejmowanych przez to ciało został przełamany przez zrewoltowany lud paryski, który 14 lipca opanował stolicę. W gorącej atmosferze, podgrzewanej wiadomościami o uchwalonych konstytucjach amerykańskiej i polskiej, Zgromadzenie postanowiło rozpocząć prace nad podobnym aktem dla Francji. Jednak zanim do tego doszło, wobec narastających różnic w obozie rewolucyjnym Zgromadzenie przyjęło w dniu 26 sierpnia 1789 r. **Deklarację Praw Człowieka i Obywatela**.

Dokument ten, oprócz określenia podstawowych uprawnień obywatelskich, co wynikało z jego tytułu, formułował też podstawowe zasady ustrojowe dla opracowywanej ustawy zasadniczej. W myśl przyjętych założeń **suwerenem w państwie miał pozostawać lud francuski** („Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli ludu”). Zakładano, że tworzone prawo ma być wyrazem woli równych wobec tego prawa obywateli. Przyjmując model demokracji reprezentacyjnej, wskazywano, że „każdy przedstawiciel władzy podlega kontroli społeczeństwa”. Wreszcie podkreślano, że „Społeczeństwo, w którym nie istnieje gwarancja praw ani określony podział władzy, nie posiada konstytucji”.

Oprócz Deklaracji, zanim uchwalono konstytucję, Zgromadzenie przyjęło jeszcze jeden ważny akt prawny. Określał on nowy kształt podziału

terytorialnego i władz terytorialnych. W grudniu 1789 r. przyjęto, że kraj podzielony zostanie na **departamenty**, których utworzono 83. Z czasem w ramach departamentów utworzono jeszcze szczebel pośredni w postaci **kantonów**, a przejściowo funkcjonowały też ponad kantonami **dystrykty**. W miejsce dotychczas funkcjonujących, scentralizowanych i *quasi*-komisarycznych organów administracji terytorialnej proklamowano restytucję instytucji samorządowych.

Nowy podział kraju w radykalny sposób zrywał z podziałem dotychczasowym. Wszystkie ukształtowane w ciągu kilkunastu stuleci jednostki terytorialne zostały zlikwidowane, nowe tworzone zaś w taki sposób, by maksymalnie oderwać się od dotychczasowych granic wewnętrznych.

Wraz z nowym podziałem administracyjnym rozwinięte zostały uprawnienia restytuowanych – jak wspominałem – **organów samorządowych** w departamentach oraz w gminach i w miastach. Powstały **Rady municypalne** z obieranymi **merami** oraz nowo utworzone **rady departamentalne** ze swymi ciałami wykonawczymi w postaci **dyrektoriatów**. Organy samorządowe otrzymały szerokie uprawnienia, dotyczące załatwiania spraw tychże wspólnot, które dotąd załatwiane były przez scentralizowaną administrację królewską. Zadania te stanowiły **kompetencje własne** samorządu, a zadania pozostałe, zlecane przez organy rządowe, stały się **kompetencjami poruczonymi**.

Zgromadzenie Narodowe po wielu burzliwych sesjach uchwaliło **konstytucję** w dniu **3 września 1791 r.** Ponieważ w akcie tym uwzględniono wszystkie postanowienia Deklaracji sprzed dwóch lat, stąd konstytucja – będąca wyrazem woli Narodu – realizowała przede wszystkim zasadę jego suwerenności. Oznaczało to odejście od dotychczasowej koncepcji suwerenności monarchy (w jej skrajnie absolutystycznym rozumieniu), która wraz z teokratycznym pojmowaniem misji monarchy stanowiła ideowy fundament państwa. Król odtąd miał być jedynie pierwszym urzędnikiem – w istocie sługą Narodu – zobowiązanym do wierności postanowieniom konstytucji. Zgodnie z myślą Monteskiusza podstawową zasadą organizacji władz był ścisły podział funkcji pomiędzy prawodawczą reprezentacją narodową, wykonawczą władzę króla z ministrami oraz niezawisłe sądownictwo.

Reprezentacja narodowa w postaci **Zgromadzenia Prawodawczego** miała mieć całość uprawnień związanych ze stanowieniem prawa. Jednakże konstrukcja prawa wyborczego – ograniczonego wieloma cenzusami –

decydowała o tym, że w rzeczywistości wpływ na wybór reprezentantów miała tylko niewielka część społeczeństwa.

Władza wykonawcza spoczywać miała w rękach dziedzicznego monarchy. Monarcha nie ponosił odpowiedzialności za swoje działania i jego osoba miała być nietykalna. Jednakże każda decyzja królewska powinna być kontrasygnowana przez jednego z ministrów, który tym samym przejmował odpowiedzialność za skutki działań królewskich.

Król miał wykonywać swe funkcje przez powoływanych i odwoływanych przez siebie ministrów. Ci ponosili odpowiedzialność polityczną jedynie przed nim, a Zgromadzenie mogło pociągać ich do odpowiedzialności konstytucyjnej za złamanie prawa. Ministrowie w liczbie 6 nie tworzyli rady i mieli być jedynie indywidualnymi wykonawcami woli królewskiej. Ważnym uprawnieniem królewskim pozostawało prawo zawetowania ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie (przy czym powtórnie uchwalona wchodziła w życie).

Stworzony nowy model ustrojowy nie otrzymał szansy praktycznego sprawdzenia. Opór króla przeciwko podporządkowaniu się nowym postanowieniom z jednej strony, z drugiej zaś niezwykle szybko postępująca radykalizacja nastrojów społecznych po roku doprowadziły do obalenia monarchii. Wybrane w efekcie kolejnego przewrotu Zgromadzenie, które przyjęło nazwę **Konwent**, 22 września 1792 r. proklamowało **republikę**. Otworzyło to okres największego chaosu wewnętrznego oraz strasznego terroru, za pomocą którego radykalne elity intelektualne usiłowały wprowadzać zupełnie nowy porządek, zrywający z jakimikolwiek doświadczeniami przeszłości. Dominujące środowisko tzw. jakobinów z Maksymilianem Robespierre'em na czele, inspirowane twórczością J. J. Rousseau, doprowadziło 24 czerwca 1793 r. do uchwalenia nowej **konstytucji**.

Konstytucja jakobińska była próbą wprowadzenia ustroju, w którym najszerzszym rzeszom obywateli zapewniono by maksymalny wpływ na funkcjonowanie wszystkich instytucji państwowych. W istocie mechanizmy tej konstytucji zbliżały się teoretycznie do modelu demokracji bezpośredniej, ale w praktyce projektowane rozwiązania nie zostały wprowadzone w życie.

W nowych regulacjach zrywano z zasadą trójpodziału władzy, a w to miejsce przyjęto swoiście pojętą koncepcję koncentracji władzy państwowej. Ośrodkiem tej koncentracji miało być **Ciało Ustawodawcze**. Organ ten miał być wybierany co rok, w bardzo demokratycznych wyborach.

Jednak mimo planowanego, niemal ciągłego weryfikowania przez społeczeństwo składu tego ciała zakładano również możliwość poddawania przyjmowanych przez nie uchwał przez instytucje powszechnego referendum ludowego.

Wprowadzone mechanizmy wyborcze służyć miały także wyborowi urzędników i sędziów. Wyborcy przedstawiać mieli kandydatów na członków **Rady Wykonawczej**, która miała być kolegiальnym rządem republiki. Członków Rady wybierało spośród wyłonionych w wyborach kandydatów Ciałło Ustawodawcze na trwającą 2 lata kadencję, przy czym co roku połowa składu Rady ulegać miała odnowieniu. Podobne mechanizmy występować miały w funkcjonowaniu władz niższych szczebli.

Jak wspominałem, postanowienia zawarte w konstytucji jakobińskiej nie weszły w życie, wkrótce bowiem po jej zatwierdzeniu w referendum ogłoszono, że z uwagi na toczące się działania wojenne i ferment wewnętrzny ulega ona zawieszeniu. Faktycznie zatem ustrój republikański miał w tym czasie charakter iście rewolucyjny. Władza koncentrowała się w wyłonionych z Konwentu dwóch ciałach: **Komitecie Ocalenia Publicznego** oraz w **Komitecie Bezpieczeństwa Powszechnego**.

Komitet Ocalenia Publicznego składał się 9 deputowanych Konwentu i formalnie miał jedynie nadzorować ministrów, w praktyce jednak stał się głównym ośrodkiem rządzenia państwem, a Komitet Bezpieczeństwa kierował rozwiniętym na niespotykaną dotąd skalę terrorem państwowym.

Z czasem wszakże **faktyczną dyktaturę**, wskutek absolutnego zdominowania obydwu ciał, przejął sam Robespierre.

Także na tych obszarach kraju, na których władze sprawowały rewolucyjne Komitety, zaprowadzono nadzwyczajne instytucje w postaci **komisarzy Konwentu**. Ci, wyposażeni w niemal nieograniczone pełnomocnictwa, kierowali wszystkimi sprawami na podporządkowanym sobie terenie, a głównym instrumentem rządzenia był rewolucyjny terror.

Dodać też trzeba, że niemal w każdej gminie powstawały **Komitety Rewolucyjne**, które wraz ze strukturami partyjnymi jakobinów stawały się dodatkowym elementem faktycznego zarządu krajem.

Po obaleniu rządów Robespierre'a w połowie 1794 r. do jesieni 1795 r. władza spoczywała w rękach Konwentu. Wtedy uchwalona została kolejna **konstytucja**, modernizująca dotychczasowy system republikański.

Dążąc do uspokojenia sytuacji w kraju po rządach terroru, twórcy tego aktu pragnęli również ustabilizować zdobycze rewolucyjne w dziedzinie

ustrojowej, odchodząc od nierealnych wizji. Nowe rozwiązania formułowaty bardzo wyraźny rozdział kompetencji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Legislatywa miała być dwuizbowa (**Rada Pięciuset** i **Rada Starszych**) i do niej należały wyłączne uprawnienia prawodawcze.

Natomiast całość egzekutywy powierzono **Dyrektoriatowi**, składającemu się z pięciu **dyrektorów**. Dyrektorów wybierały w dość skomplikowanej procedurze obie Rady, przy czym przy pięcioletniej ich kadencji co roku miano obsadzać jedno zwalniające się wskutek upływu kadencji miejsce. Dyrektoriat był kolegią głową państwa, podejmującą decyzje wspólnie, a kierowany był rotacyjnie przez jednego z dyrektorów (zmiana następowała co 3 miesiące).

Dyrektoriat do zarządzania określonymi dziedzinami życia państwowego mianował 6–8 ministrów. Ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed Dyrektoriatem, a dyrektorzy ponosili odpowiedzialność konstytucyjną jedynie przed **Trybunałem Stanu**.

Jakkolwiek w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji republikańskiej postanowienia tej konstytucji weszły w życie, a ustroj funkcjonował o wiele dłużej niż dyktatura jakobińska, to w końcu 1799 r. – wobec niemożności rozwiązania problemów wewnętrznych – Dyrektoriat został obalony przez Napoleona Bonaparte. Jeszcze w grudniu 1799 r. Napoleon ogłosił **kolejną konstytucję republikańską** (zaakceptowaną następnie w referendum), która po szeregu zmian obowiązywała aż do jego upadku.

Nowe rozwiązania, formalnie zachowując zasadę podziału władzy, w praktyce stworzyły swoisty mechanizm wyraźnego wzmocnienia władzy wykonawczej. Formalnie władza wykonawcza spoczywać miała w rękach **kolegium trzech konsulów**, w praktyce jednak przepisy konstytucyjne dawały samodzielną pozycję **Pierwszemu Konsulowi**, którym został Napoleon. Oprócz uzyskania uprawnień w zakresie samodzielnego zarządu państwem, w tym prawa do swobodnego powoływania i odwoływania ministrów, uzyskał on także daleko idący wpływ na funkcjonowanie ciał ustawodawczych (w tym prawo inicjatywy).

Konsulowie nie ponosili odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, a ministrowie, oprócz odpowiedzialności politycznej przed Pierwszym Konsulem, ponosili też odpowiedzialność konstytucyjną przed **Trybunałem Stanu**. Napoleon zerwał z zasadą kolegiowości urzędów w państwie i wszystkie one zostały oparte na **zasadzie jednoosobowej**.

Dodatkowym elementem wzmacniającym pozycję Pierwszego Konsula było swoiste rozdrobnienie ciał ustawodawczych i skomplikowane zasady ich kreowania. Były to **Trybunat**, **Ciało Ustawodawcze** i **Senat**, a pewne uprawnienia miała również w tym zakresie Rada Stanu. Proces legislacyjny zakładał współdziałanie każdego z tych organów, ale w istocie powodowało to, że kluczową rolę odgrywał tu Pierwszy Konsul.

Warto wskazać, że późniejsze zmiany, w tym przyjęcie przez Napoleona tytułu **Cesarza Francuzów**, nie przyniosły jakichś zasadniczych zmian w konstrukcji ustroju republiki, która tym samym przyjęła postać zbliżoną do modelu cesarstwa rzymskiego z okresu pryncypatu.

Zasadniczej przebudowie poddał też Napoleon ustrój władz lokalnych republiki. Zachowując przeprowadzony już podział administracyjny na departamenty, ustanowił w nich nowe władze, zbudowane w myśl założeń bardzo ścisłego **hierarchicznego** ich **podporządkowania** władzom centralnym. Zmiany polegały też na odejściu od modelu urzędów kolegialnych i zastąpieniu ich urzędami **jednoosobowymi**.

Na czele administracji w departamencie stać miał odtąd **prefekt**, który podporządkowany został ściślemu nadzorowi ze strony ministra spraw wewnętrznych. Prefektowi podporządkowane zostały wszystkie sprawy administracyjne w departamencie, z wyjątkiem spraw wojskowych, poczty oraz szkolnictwa wyższego i średniego. W sprawach merytorycznych prefekt podlegał odpowiednim ministrom. Jego zadaniem było reprezentowanie władz centralnych w departamencie, zapewnienie realizacji polityki rządowej na tym obszarze oraz zapewnienie tam ładu i porządku.

Departamenty podzielone zostały na **podprefektury** z **podprefektami** na czele. Podprefekci mieli kompetencje i pozycję zbliżoną do prefektów. Dotychczasowy podział na kantony utrzymany został dla potrzeb administracji sądowej oraz skarbowej. Zasadniczą jednostką podziału pozostały gminy wiejskie i miejskie, na czele których stali **merowie**. Przyjęto jednak system ich nominacji przez władze rządowe.

Jednocześnie praktycznej likwidacji uległy dotychczasowe instytucje samorządu terytorialnego. Jedynie w gminach pozostawiono ciała obieralne z niewielkimi kompetencjami, ale wpływ obywateli na ich skład był długo bardzo skromny. Działy też pochodzące z nominacji rady kantonalne (okręgowe) oraz rady departamentalne, ale miały one jedynie uprawnienia doradcze. Warto nadmienić, że stworzony przez Napoleona

model terenowych władz administracyjnych przetrwał przy nieznacznie poszerzonych uprawnieniach ciał kolegialnych w gminach aż do drugiej połowy XX w.

Reformy napoleońskie doprowadziły też do ukształtowania się nowoczesnego systemu **sądownictwa administracyjnego**, którego zadaniem było poddawanie kontroli działalności organów administracyjnych. Funkcje sądownicze w tym zakresie wykonywała (obok innych kompetencji) **Rada Stanu**, której członków powoływał Pierwszy Konsul, a następnie cesarz. Natomiast w pierwszej instancji funkcje sądownicze wykonywały **rady departamentalne**, działające u boku prefektów. Początkowo właściwość tych sądów było stosunkowo ograniczona, obejmowała bowiem spory majątkowe obywateli z państwem (ale ten zakres później trafił do sądów powszechnych) oraz sprawy skarg obywateli na tzw. nadużycia władzy przez organy administracyjne. I właśnie ten kierunek aktywności stanie się wkrótce podstawową sferą zainteresowania sądownictwa administracyjnego. Ponadto Rada Stanu rozpatrywała spory kompetencyjne pomiędzy organami administracyjnymi.

Przemiany w administracji francuskiej w okresie rewolucji i okresie napoleońskim stały się w kontynentalnej Europie pewnym zasadniczym punktem odniesienia. Z jednej strony służyły one za wzór autokratycznym monarchom restaurowanym po kongresie wiedeńskim, z drugiej – paradoksalnie – były też programem różnych formacji radykalnych. Paradoks ów był jednak pozorny. Za fasadą różnorodnych deklaracji poszanowania praw i wolności stały w istocie rozwiązania godzące w podstawowe prawa obywatelskie. W tym czasie w Anglii czy w Stanach Zjednoczonych funkcjonowały już takie rozwiązania ustrojowe, które dawały daleko bardziej rozbudowane gwarancje poszanowania tychże praw. Na kontynencie istotniejsze zmiany nastąpią w tym zakresie dopiero po Wiośnie Ludów.

Republika Zjednoczonych Prowincji Niderlandów

Republika niderlandzka powstała w 1579 r., a tworzącym ją aktem była słynna **Unia w Utrechcie**. Był to formalnie rzecz biorąc pakt obronny zawarty pomiędzy siedmioma prowincjami niderlandzkimi (Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Friesland oraz miasto i prowincja Groningen) przeciwko armii Filipa II, króla Hiszpanii i dotychczasowego suwerena Niderlandów.

Pakt ten respektował suwerenność każdej z podpisujących go prowincji i ta zasada nigdy w czasie trwania Unii nie uległa zmianie. Traktat gwarantował swobodę wyznania w każdej z republik. Pokój religijny był również jednym z fundamentów tego państwa. Wreszcie trzecią podstawą unii były gwarancje poszanowania dotychczasowych praw i przywilejów regionów, miast i korporacji, ukształtowanych jeszcze w okresie średniowiecznym.

Wprawdzie nie było w tym dokumencie postanowień określających organy władzy powstającej wspólnoty i ich kompetencje, co nie pozwalało uznać za klasyczną konstytucję, to jednak stanowi on w istocie akt o takim właśnie charakterze. Jednocześnie formuła leżąca u źródeł powstania tego nowego bytu państwowego, a więc swobodne porozumienie społeczeństw suwerennych prowincji, ustanawiających nad sobą władzę, których pozycję i zakres kompetencji same określały, była swego rodzaju umową społeczną. Już wkrótce niderlandzki myśliciel Grocjusz, niewątpliwie inspirowany tym wydarzeniem, stworzyć miał teoretyczne podstawy koncepcji umowy społecznej, będącej nowym spojrzeniem na problem legitymacji władzy w państwie.

Powstająca Republika Niderlandzka była oczywiście swoistym rodzajem państwa republikańskiego, w jej skład bowiem wchodziły prowincje pozostające domenami rodzin panujących. Ponadto kluczową rolę w jej funkcjonowaniu odgrywała rodzina książąt Orańskich, dzierżąca jako dziedziczne prowincje Holland i Zeeland. Przedstawiciele tej rodziny jeszcze w okresie dominacji burgundzkiej i hiszpańskiej pełnili funkcję ich

swego rodzaju pełnomocników czy namiestników Niderlandów (*Stadhouder*). W republice mieli zatem pozycję szczególną – swoistego protektora prowincji, a w pewnych okresach, zwłaszcza w początkach XVIII w., pełnili faktycznie funkcję monarchów.

Innym problemem, nie do końca rozstrzygniętym, pozostaje to, czy republika miała charakter konfederacji, czy federacji. Za konfederacją przemawia fakt, że poszczególne prowincje zachowywały cały czas status suwerennych państw, a w ślad za tym praktycznie w każdej z nich panował odrębny ustrój wewnętrzny. Z drugiej jednak strony wskazuje się na istnienie rosnącej liczby instytucji wspólnych i coraz silniejszą pozycję władz republiki, koordynujących coraz większy zakres spraw wspólnych. Wydaje się w związku z tym słuszne przyjęcie, że początkowo luźna formuła ligi obronnej ulegała systematycznemu przekształcaniu w państwo o charakterze federacyjnym.

Najważniejszym organem wspólnym republiki były **Stany Generalne**. Było to zgromadzenie przedstawicieli wszystkich prowincji tworzących republikę, przy czym każda z prowincji bez względu na wielkość, liczbę ludności czy pozycję ekonomiczną dysponowała w zgromadzeniu jednym głosem. Stąd nie miało znaczenia, ilu przedstawicieli liczą reprezentacje poszczególnych prowincji. Decyzje o kształcie tej reprezentacji pozostawiano ciałom przedstawicielskim w każdej z prowincji tworzących republikę.

Stany Generalne podejmowały rozstrzygnięcia w sprawie wojny i pokoju oraz nakładania podatków na realizację wspólnych celów, a w obu tych przypadkach wymagana była jednomyślność zgromadzenia. W praktyce jednak także niemal wszystkie pozostałe decyzje (zarząd sprawami wspólnymi oraz zarząd ziemiami wspólnymi) Stany podejmowały jednomyślnie. Jednocześnie reprezentantów poszczególnych prowincji wiązały bardzo precyzyjne instrukcje formułowane przez ich macierzyste ciała przedstawicielskie. Stany Generalne były ciałem o charakterze niekadencyjnym, a więc w praktyce były one gotowe do pracy w każdej chwili. Stały się one najważniejszym organem republiki i jej reprezentantem, zwłaszcza w stosunku do czynników zewnętrznych.

Organem wykonawczym Stanów Generalnych była **Rada Państwa**, kierująca polityką wewnętrzną w zakresie spraw wspólnych republiki. W jej skład wchodził także reprezentanci każdej prowincji, a jej kompetencje szczegółowo określały Stany. Taka konstrukcja tego ciała spowodowała, że nigdy nie odgrywało ono istotniejszej, samodzielnej roli i zawsze

pozostawało w cieniu zgromadzenia. Rada posiadała stałego **Sekretarza**, organizującego jej prace, **Skarbnika Generalnego** unii, **Głównego Archiwistę** unii oraz ministra spraw zagranicznych unii – **Wielkiego Pensjonariusza** (*Grand Pensionnaire*). Wszyscy oni nosili tytuły ministrów. Rada dysponowała też nieliczną grupą urzędników, ale ci wraz z ministrami nigdy nie odgrywali w republice samodzielnej roli. Utworzono też **Główną Izbę Rachunkową**, która była odpowiedzialna za skarb republiki, oraz **Izbę Monetarną Stanów Generalnych**, która prowadziła wspólną politykę monetarną. Budżet republiki powstawał w oparciu na wpłatach poszczególnych prowincji, a wysokość świadczeń uzależniona była od wielkości i siły ekonomicznej prowincji. Projekt budżetu przygotowywała Rada Państwa w postaci tzw. Generalnej Petycji, której towarzyszyło coroczne sprawozdanie o stanie państwa. Wspólnym organem obronnym były **Admiralicje** (w liczbie pięciu) z **Głównym Kapitanem** i **Głównym Admiralem** na czele, odpowiadające w szczególności za bezpieczeństwo interesów morskich republiki oraz politykę kolonialną. Republika nie posiadała oddzielnej najwyższej władzy sądowniczej, ale z czasem funkcję tę zaczął przejmować sąd apelacyjny dla prowincji Holland i Zealand, nazywany **Wysoką Radą**.

W praktyce, jak wskazano, życie polityczne republiki zdominowane zostało przez dwie główne prowincje – Holland i Zealand, w tych zaś kluczową rolę odgrywali książęta Orańscy. Ważną pozycję miały też w tych prowincjach wielkie miasta portowe i te czynniki w rzeczywistości określały kierunki pracy organów wspólnych. Warto też dodać, że w okresie późniejszym do republiki stopniowo przystąpiły kolejne prowincje: Drenthe, Ghent, Ypres, Antwerp, Bruges, Lier, Breda, Venlo i Mechelen. Natomiast francuskojęzyczne prowincje Niderlandów (Artois, Hainaut i Douai), zamieszkałe w większości przez ludność katolicką, utworzyły również w 1579 r. w Arras konfederację, uznaną przez króla hiszpańskiego. Ten związek miał luźniejszy charakter i był swoistą reprezentacją wspólnych interesów wobec Korony hiszpańskiej, ale przy zachowaniu wobec niej lojalności.

Część VII
Rozwój
ustrojów
konstytucyjnych

Przemiany ustrojowe w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i we Francji

Anglia

W XX wiek Wielka Brytania wkraczała jako największa potęga polityczna i gospodarcza świata. Imperium obejmowało olbrzymie posiadłości na wszystkich kontynentach. Ale – paradoksalnie – zdemokratyzowany ustrój wewnętrzny, który stał się podstawą niezwykle dynamicznego rozwoju wewnętrznego i ekspansji zewnętrznej w XVIII i XIX w., u progu nowego stulecia jawił się na tle wielu innych krajów jako coraz mniej atrakcyjny. Nie chodziło tu nawet o fakt, że większość mieszkańców posiadłości zamorskich nie tylko nie posiadała praw politycznych, ale w istocie stanowili oni wręcz ludność drugiej kategorii. Ten problem starano się rozwiązywać, poszerzając stopniowo zakres uprawnień tworzonych w poszczególnych posiadłościach instytucji samorządowych czy wręcz doprowadzając do uzyskiwania przez nie statusu zbliżonego do pozycji niepodległego państwa (Kanada, Australia, Afryka Południowa).

Ciągle natomiast pozostawało wiele problemów wewnątrzustrojowych, wiele instytucji nie przystawało bowiem już swym kształtem do zmieniającej się dynamicznie sytuacji społecznej. W pierwszym rzędzie chodziło tu o ciągle niezaspokajający aspiracji społecznych stopień partycypacji obywateli w wyborze swych reprezentantów do parlamentu, ściśle Izby Gmin. Jakkolwiek zmiany przeprowadzone w tym zakresie, zwłaszcza w tzw. reformie Gladstone'a w latach 1884–1885, istotnie poszerzyły krąg uprawnionych, to z racji szybko rosnącej populacji udział procentowy wobec ogółu mieszkańców nie zmieniał się znacząco.

Tymczasem jeszcze przed wybuchem I wojny światowej taki kształt ordynacji wyborczej na tle sytuacji na Kontynencie był już bardzo anachroniczny. W większości krajów europejskich właśnie w początkach XX w. wybory do przynajmniej jednej z izb parlamentu odbywały się na

podstawie ordynacji dającej prawo głosowania wszystkim (bądź większości) mężczyznom.

Ostateczne zmiany w kształcie angielskiego prawa wyborczego nastąpiły po zakończeniu wojny. Tzw. **reforma Lloyd'a George'a** wprowadziła wreszcie oczekiwane powszechne prawo wyborcze dla wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli 21 lat. Jednocześnie zniesione zostały wszelkie ograniczenia majątkowe dla mężczyzn. Nowe rozwiązania przyznały także prawo do głosowania kobietom, które ukończyły 30 lat, ale w tym przypadku dotyczyły ich jeszcze pewne ograniczenia majątkowe. W 1928 r. znowelizowana ustawa zrównała definitywnie prawa wyborcze kobiet i mężczyzn, nabierając rzeczywiście powszechnego charakteru.

Szybciej uporano się z innym problemem ustrojowym. W początkach XX w., w efekcie poważnych zmian prawa wyborczego, a w ślad za tym zasadniczego przetasowania na scenie politycznej, polegającego na stopniowym wyparciu liberałów przez Partię Pracy z miejsca drugiego obok konserwatystów, najważniejszego ugrupowania, zmieniło się też w sposób radykalny oblicze Izby Gmin. Stała się ona nie tylko bardziej radykalna w realizacji określonych programów politycznych, zwłaszcza w przyjmowaniu rozbudowanego ustawodawstwa socjalnego, przede wszystkim jednak nabrała cech szerokiej reprezentacji narodowej.

Na tym tle Izba Lordów jawiła się jako ciało o wyjątkowo anachronicznym charakterze. Kształtowanie jej składu, należące do prerogatywy królewskiej bądź będące efektem dziedziczenia, w kontekście demokratycznego mandatu Izby Gmin coraz bardziej drażniło szerszą opinię publiczną, tym bardziej że cały czas obie izby zachowywały faktycznie równorzędną pozycję w realizowaniu zadań związanych z procesem legislacyjnym.

Zmiany prawa wyborczego w XIX w. silnie ugodziły w dotychczasową pozycję lordów, którzy utracili dominujący wpływ na obsadę znaczącej części miejsc w Izbie Gmin. Natomiast istotniejsza obecność nowych sił politycznych w Izbie Gmin i wniesione przez nie nowe postulaty, zwłaszcza wspomniane projekty ustaw socjalnych, rzutujące na projekty corocznych ustaw budżetowych, doprowadziły do istotnego zaostrzenia sytuacji politycznej. Niechętna takim projektom Izba Lordów, wykorzystując swe uprawnienia, blokowała propozycje posłów, co doprowadziło do trwającego prawie 5 lat (1906–1911) bardzo poważnego konfliktu wewnętrznego. W tym okresie prace parlamentu zostały niemal sparaliżowane i nie był on w stanie wypełniać swych podstawowych zadań.

Jednak zdecydowane poparcie społeczne dla Izby Gmin wraz z poparciem króla i kolejnych gabinetów, jak również brak jednolitego, trwałego stanowiska lordów doprowadziły w końcu do takiego rozwiązania konfliktu, w efekcie którego dotychczasowa pozycja izby wyższej została zasadniczo ograniczona.

Przyjęty w 1911 r. *Parliament Act* stanowi właściwie ostatni z najważniejszych aktów składających się na podstawy ustroju konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Na jego mocy Izba Lordów utraciła równorzędną pozycję wobec Izby Gmin, co wyrażało się w odebraniu jej prawa do skutecznego zablokowania procesu legislacyjnego (weta stanowczego). Izba Lordów mogła odtąd jedynie czasowo blokować wejście w życie ustawy uchwalonej przez Izbę Gmin. O ile jednak blokowana ustawa potwierdzona została przez Izbę Gmin na kolejnych 3 sesjach w ciągu 2 lat, to stawała się obowiązującym prawem. Co jednak ważne, Izba Lordów nie mogła – z oczywistych względów – w taki sposób blokować ustawy budżetowej. To rozwiązanie w praktyce czyniło opór lordów właściwie nieskutecznym. Kiedy bowiem Izba Gmin chciała wbrew oporowi izby wyższej przeforsować określone rozwiązania, gabinet czynił je po prostu częścią propozycji budżetowych (ustawodawstwo socjalne zwykle wywoływało skutki budżetowe). Wobec takich rozwiązań Izba Lordów była bezradna.

Zmiany przyjęte w 1911 r. stanowiły zwieńczenie wielowiekowej ewolucji kształtu parlamentu angielskiego (brytyjskiego). Efektem tego procesu było to, że Izba Gmin zdobyła dominującą pozycję i to ona stała się – jako autentyczna reprezentacja narodowa – w istocie jedynym ośrodkiem władzy prawodawczej w państwie.

Ale sytuacja powyższa doprowadziła jednocześnie do zapoczątkowania nowej, bardzo wyraźnej tendencji ustrojowej – systematycznego wzmacniania pozycji Gabinetu. Do czasu opisywanego konfliktu pomiędzy izbami, w którego rozstrzygnięciu właśnie Gabinet był, jako strona inicjująca spór, najbardziej zainteresowany, ciało rządowe zmuszone było do ścisłej współpracy z obydwoma izbami. Jakkolwiek więc Gabinet opierał się na zaufaniu Izby Gmin, to konieczne było także pozyskiwanie przezeń lordów, bo bez ich pozytywnego stanowiska nie było szans na sprawne realizowanie programu legislacyjnego. Jeśli dodać do tego fakt, iż niemal do końca XIX w. dzięki kształtowi prawa wyborczego lordowie zachowywali wielki wpływ na skład Izby Gmin, to wskazaną podwójną zależność widać jeszcze wyraźniej. W istocie zatem do początków XIX w. Gabinet

pozostawał w daleko idącej zależności od obu izb parlamentu i ustrój brytyjski słusznie nazywano parlamentarno-gabinetowym, co było symbolicznym wyrazem owej zależności.

Wspomniane zmiany otworzyły proces kształtowania się sytuacji odwrotnej – faktycznej dominacji Gabinetu i przekształcenia go w formę **gabinetowo-parlamentarnego**.

Przekształcenia prawa wyborczego, zmieniające oblicze Izby Gmin oraz prowadzące w dalszej konsekwencji do złamania równorzędnej pozycji Izby Lordów, były punktem wyjścia dla tego procesu. Gabinet stał się emanacją politycznej większości w Izbie Gmin, *de facto* określającym w praktyce kierunek prac tej izby. Ważnymi momentami dla przebiegu tego procesu były obie wojny światowe, które w naturalny sposób przesunęły główny ciężar decyzji państwowych na tzw. **gabinet wojenny** (*War Cabinet*). Innym elementem sprzyjającym wzmocnieniu pozycji gabinetu był fakt, że stanowiska ministerialne obejmowali tylko członkowie Izby Gmin. Rozwiązanie to miało ułatwić koordynację wysiłków ugrupowania większościowego i eliminację ewentualnych nieporozumień pomiędzy rządem a Izbą. Jednak rosnące rozmiary Gabinetu i Rządu powodowały, że w praktyce niemal wszystkie czołowe osobistości ugrupowania większościowego stawały się członkami rządu.

Gabinet jako ciało grupujące najważniejsze postacie partii rządzącej był organem ścisłego i stałego zarządu państwem, działającym pod kierunkiem **premiera**. Premier, jako lider ugrupowania większości parlamentarnej i lider partii, skupił najważniejsze instrumenty rządzenia. W skład Gabinetu wchodził zatem:

- **sekretarze stanu**, jako najwyżsi rangą ministrowie (ds.: zagranicznych, wewnętrznych, wojny i marynarki),
- **ministrowie**, kierujący resortami rządowymi, a także ministrowie noszący tytuły historyczne (np. Lord Kanclerz, Kanclerz Skarbu),
- **ministrowie**, mający historyczne tytuły, ale niemający już aktualnego zakresu zadań (np. Lord Strażnik Tajnej Pieczęci, Lord Przewodniczący Tajnej Rady).

Ponadto wykształciły się dodatkowe grupy ministrów:

- **radcowie prawni**, czyli doradcy króla i premiera, którzy także mogli reprezentować Koronę np. w sprawach sądowych,
- **ministrowie stanu**, powoływani w resortach dla kierowania wyodrębnionymi działami administracji, dla odciążenia ministrów resortowych,

– **ministrowie młodsi**, reprezentujący ministra w parlamencie.

Dodać też trzeba, że poza powyższymi kategoriami ministrów, którzy stanowili tzw. polityczną część rządu, ukształtowało się stanowisko **stałych podsekretarzy stanu**, którzy mieli gwarantować apolityczność aparatu urzędniczego i ciągłość prac państwowych.

Łącznie obie kategorie ministrów składały się na pojęcie **Rządu**, ale ten miał w istocie być fikcyjny. Nie stanowił on bowiem organu rządowego *sensu stricto* – nigdy w tym składzie się nie spotykał, a ministrowie drugiej kategorii podporządkowani zostali premierowi bądź ministrom wchodzącym w skład Gabinetu.

W całości tak pojęty Rząd mógł obejmować kilkudziesięciu członków, co oznaczało, iż trzon większości parlamentarnej stanowili w gruncie rzeczy urzędnicy podlegający premierowi.

W tych warunkach w istocie to premier stał się decydującym czynnikiem ustrojowym, w praktyce bowiem to on decydował o składzie Gabinetu. O ile potrafił zapewnić sobie stabilne przywództwo w swojej partii, jego pozycji nic już nie mogło zagrozić. Zdominowana przez jego ministrów większość parlamentarna nie mogła przecież wbrew swemu przywódcy przegłosowywać wotum nieufności.

Taki model ustrojowy przybrał definitywny kształt po II wojnie światowej, ale i wcześniej – w okresie międzywojennym – widać było wyraźną tendencję wzmacniania pozycji Gabinetu i premiera. W taki zatem sposób doszło do wspomnianego wyżej przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za państwo z parlamentu na ośrodek rządowy.

W interesującym nas okresie nastąpiło także uformowanie systemu sądownictwa. Cechą charakterystyczną było jednak utrzymywanie się różnych rodzajów sądów dla spraw karnych i cywilnych.

W sądownictwie cywilnym podstawowym ogniwem były **sądy hrabstwa** (*County Courts*, a w Londynie *City of London Court*). Szczeblem wyższym dla sądów hrabstw był utworzony już w 1873 r. **Sąd Najwyższy** (*Supreme Court*), który dzielił się na dwie części – **Wysoki Trybunał** (*High Court*) był zatem instancją odwoławczą dla sądów hrabstw, ale mógł też w poważniejszych sprawach występować jako sąd pierwszej instancji. Sąd ten był właściwy również dla spraw karnych. Natomiast **Trybunał Apelacyjny** (*Court of Appeal*) był instancją apelacyjną dla orzeczeń wydawanych

przez Wysoki Trybunał. Wreszcie najwyższą instancją w skomplikowanych procedurach odwoławczych pozostała **Izba Lordów**.

W systemie sądownictwa karnego podstawowym ogniwiem pozostawali **sędziowie pokoju** (*justices of peace*). Ich rola polegała w dalszym ciągu na prowadzeniu swoistych procedur pojednawczych. W przypadku spraw poważniejszych orzeczenia wydawały **Trybunały Matej Sesji** (*Court of Petty Session*), w których orzekali jednak również sędziowie pokoju. Od orzeczeń tych sądów można było odwoływać się do **Sądu Sesji Kwartalnych** (*Quarter Sessions*) i tu pojawiały się już Wielka Ława Przysięgłych (*Grand Jury*) i Mała Rada Przysięgłych (*Petty Jury*). Od tego szczebla można było apelować do wspomnianego Wysokiego Trybunału w Sądzie Najwyższym, a ściślej do **Wydziału Ławy Królewskiej** (*Kings Bench Division*) lub do **Trybunału Apelacji Karnej** (*Court of Criminal Appeal*). Wreszcie i dla tej części sądownictwa najwyższym trybunałem pozostawał sąd Izby Lordów.

Stany Zjednoczone

Ukształtowanie się dwupartyjnego systemu politycznego i ustrojowe konsekwencje wojny secesyjnej stały się w połowie XIX w. podwalinami ostatecznego uformowania się amerykańskiego systemu politycznego. Nie było to, co ważne, konsekwencją istotnych zmian konstytucyjnych, bo tylko dwie poprawki miały zasadnicze znaczenie ustrojowe – wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Senatu oraz ustalenie nowych zasad określania składu liczbowego Izby Reprezentantów.

Kształtowanie ustroju opierało się zatem w decydującym stopniu na tworzeniu określonej praktyki konstytucyjnej i praktyki politycznej oraz na odpowiednim wkraczaniu w sytuacjach spornych przez federalny Sąd Najwyższy.

Zasadnicze rozstrzygnięcia dotyczyły dwóch kwestii, od początku powstania Stanów Zjednoczonych i uchwalenia konstytucji stanowiących problem dyskusyjny. Był to zatem po pierwsze problem relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, po drugie zaś problem relacji pomiędzy federacją a stanami.

Ukształtowany na podstawie pierwotnych postanowień konstytucyjnych model relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą zakładał równowagę obu składników rządu, choć niewątpliwie silna była obawa przed

nadmiernym wzmocnieniem egzekutywy. Stan takiej równowagi, a w istocie pewnej przewagi Kongresu, trwał do czasu wojny secesyjnej. Właśnie okres wojenny ujawnił pierwszą prawidłowość – w naturalny sposób prowadził on do wzmocnienia pozycji prezydenta, kierującego zbrojnym wysiłkiem państwa i określającego w związku z tym w decydującym stopniu charakter bieżących potrzeb wojennych, które musiały być realizowane przez Kongres. Sytuacja ta znalazła potwierdzenie w czasie I i II wojny światowej.

Abraham Lincoln w trudnym dla Unii okresie tragicznego konfliktu wewnętrznego zdołał w sposób wyraźny zdominować władze federalne i godził się na to w istocie Kongres, zainteresowany skutecznym rozprawieniem się z „buntownikami”. Jednak po śmierci Lincolna przez niemal pół wieku urząd prezydenta nie był obsadzany przez wybitne osobistości. Można więc mówić, że do prezydentury W. Wilsona pewną przewagę ponownie uzyskał Kongres.

Przełom XIX i XX w., a więc okres najbardziej spektakularnego z uwagi na swą dynamikę rozwoju wewnętrznego USA, to w istocie czas stosunkowo dużej bierności egzekutywy federalnej. O wiele większą rolę dla określenia prawnych warunków i ograniczeń wspomnianego procesu odgrywał z pewnością Kongres. Pewnym wyłomem była tu tylko prezydentura Theodore’a Roosevelta, który niejednokrotnie wchodził w konflikt z Kongresem. To on próbował nadać swemu urzędowi pozycję nadrzędną, powołując się na siłę swego mandatu, uzyskiwanego od całego Narodu. Wskazywał on, iż kongresmeni są jedynie reprezentantami małych społeczności, stąd to prezydent miał mieć zdecydowaną przewagę. To jego ideą była próba niezwykle szerokiego potraktowania kompetencji prezydenta. Th. Roosevelt twierdził bowiem, iż prezydentowi przysługują nie tylko kompetencje wyraźnie określone w konstytucji, ale że z jego mandatu wynika to, że dla realizacji interesów narodowych może on czynić wszystko, czego konstytucja mu wyraźnie nie zakazuje. Tej niewątpliwiej nadinterpretacji nie mógł on jednak oczywiście przeforsować nie tylko przez Kongres, ale przede wszystkim przez Sąd Najwyższy.

Wzmocnienie pozycji W. Wilsona było, podobnie jak w przypadku Lincolna, zjawiskiem przejściowym, wyraźnie uwarunkowanym zaangażowaniem w konfrontację wojenną. Zasadniczy przełom przyniosła tu zatem prezydentura F. D. Roosevelta, który przejął szereg wątków wskazanych przez swego imiennika, Th. Roosevelta. Objął on urząd z początkiem

1933 r. z programem „Nowego Ładu” (New Deal), który miał być głównym narzędziem służącym przezwyciężeniu Wielkiego Kryzysu. Program ten, zakładający niespotykaną dotąd ingerencję władz federalnych w kształtowanie procesów gospodarczych i polityki społecznej, już w swych podstawowych założeniach godził w określony konstytucyjnie zakres uprawnień prezydenta. Zdecydowana wola administracji Roosevelta realizowania tego programu musiała zatem w sposób zupełnie oczywisty prowadzić do poważnych sporów o interpretację Konstytucji. Owa determinacja Roosevelta i presja społeczna były głównymi elementami decydującymi o prze forsowaniu podstawowych celów nowej polityki. W pierwszym okresie, kiedy stronnicy prezydenta z Partii Demokratycznej posiadali przewagę w Kongresie, głównym oponentem dla ich poczynań był Sąd Najwyższy. Próby hamowania przez Sąd mających coraz szerszy – w istocie daleko wykraczający poza ramy konstytucyjne – zakres regulacji ustawowych, wzmacniających pozycję prezydenta w kształtowaniu polityki wewnętrznej, poddawane były niezwykle silnej presji społecznej. Pojawiły się też groźby takich zmian podstaw funkcjonowania Sądu Najwyższego, które dawałyby większy, realny wpływ prezydentowi nie tylko na skład, ale i na funkcjonowanie tego ciała. Obyło się bez realizacji tych groźb, wkrótce bowiem – wobec zwolnienia części stanowisk w Sądzie – Roosevelt dzięki dokonany nominacjom uzyskał przychylną tego gremium dla swoich zamierzeń. Jednocześnie niemal stracił on jednak (a ściślej Partia Demokratyczna) przewagę w Kongresie, co otworzyło drogę dla wieloletnich konfrontacji z legislaturą. Nie mogąc już swobodnie realizować swych zamierzeń, jednocześnie skutecznie blokował republikańską większość, dążącą do odwrócenia skutków reform z okresu pierwszej prezydentury Roosevelta. Prezydent wykorzystywał tu instytucję weta zawieszającego, które dzięki poparciu zdyscyplinowanej frakcji demokratycznej w Kongresie skutecznie uniemożliwiała większości republikańskiej realizowanie jej zamiarów. O skali tej konfrontacji dwóch obozów politycznych świadczy fakt, że Roosevelt skorzystał z tego uprawnienia więcej razy niż wszyscy jego poprzednicy razem wzięci.

Jak dalece F. D. Roosevelt zdeterminowany był w faktycznym rewidowaniu litery konstytucji i ukształtowanej tradycji konstytucyjnej, świadczy jego postawa wobec istniejącego ograniczenia liczby kadencji na tym urzędzie. Główny twórca Stanów Zjednoczonych George Washington po dwukrotnym sprawowaniu funkcji prezydenta USA nie przyjął możliwości

jej wykonywania po raz trzeci. Ten zwyczaj, utwierdzony przez Th. Jeffersona, przyjęli wszyscy późniejsi prezydenci, którzy kończyli drugą kadencję. Obyczaj ten stał się na tyle ugruntowany, że nawet nie próbowano sankcjonować go odpowiednim zapisem konstytucyjnym. Pomimo tego Roosevelt, nie bacząc na półtorawiekową tradycję i liczne krytyki, nie tylko podjął zwycięską batalię po raz trzeci, ale wygrał również swoje następne wybory, zdobywając czwartą kadencję. Postawy tej nie można było ówczesnie zakwestionować z pozycji formalnych, dopiero więc po jego śmierci przyjęto XXII poprawkę (uchwalona w 1947, ratyfikowana w 1951 r.), w sposób wyraźny zakazującą sprawowania urzędu prezydenta więcej niż przez dwie kadencje.

Owe zakończone sukcesem zmagania Roosevelta z Sądem Najwyższym i Kongresem, znaczące przedłużenie okresu urzędowania (13 lat), wreszcie sytuacja wojenna złożyły się w sumie na bardzo istotne wzmocnienie pozycji prezydenta. Wspierał ten proces zdominowany już przez jego zwolenników Sąd Najwyższy, rozwijając teoretyczne podstawy coraz szerszych kompetencji prezydenta. Rozbudowana została wtedy, nawiązująca do wcześniejszych koncepcji, jeszcze z początku XIX w., później podjętych przez Th. Roosevelta, doktryna tzw. kompetencji domniemanych (*implied powers*). W myśl tej koncepcji zakładano, że prezydentowi przysługiwać miały nie tylko te uprawnienia, o których wyraźnie mówiła konstytucja, ale również kompetencje wynikające z natury federacji i służące realizacji jej potrzeb oraz potrzeb narodu amerykańskiego. Takie sformułowania pozwalały uzasadniać zaangażowanie unii niemal w każdą dziedzinę życia (co prowadziło do sporów ze stanami), a wyrazem tego było uruchomienie w tym okresie wielkich programów społecznych (w dziedzinie ochrony zdrowia, opieki socjalnej czy edukacji) czy programów gospodarczych (roboty publiczne finansowane przez unię, wspieranie budownictwa mieszkaniowego czy budowa szlaków komunikacyjnych) w dziedzinach, w których Konstytucja z pewnością nie dawała żadnych podstaw do działania. Dla ugruntowania tej sytuacji rozstrzygające znaczenie miał fakt rozbudowania mających olbrzymi zasięg agend i urzędów federalnych, realizujących te programy. Obudowanie tych sfer aktywności masami urzędników utrzymywało domniemanie, iż są to obszary odpowiedzialności prezydenta. Wielką pomocą w tym zakresie była możliwość niemal nieskrępowanego tworzenia finansowych podstaw tej aktywności. Była to konsekwencja postanowień XVI poprawki (uchwalonej

w 1909, ratyfikowanej w 1913 r.), w myśl której Kongres uzyskał prawo „nakładania i ściągania podatków z wszelkich źródeł” bez konieczności warunkowania ich stanowiskiem stanów czy uzależniania ich od potencjału poszczególnych stanów. Było to odejście od konstytucyjnego założenia, że podatki nakładane przez Kongres muszą być rozkładane proporcjonalnie na stany po uprzednim dokonaniu określonych oszacowań lub spisów w każdym stanie. W ten sposób administracja federalna znalazła źródło bezpośredniego zasilania projektów i programów federalnych, a to w oczywisty sposób wzmocniło pozycję prezydenta jako głównego dysponenta tych środków i zwierzchnika stale rosnącej administracji federalnej.

Stan powyższy trwał w istocie do końca lat 70. XX w. Kryzys prezydentury R. Nixona i słabość dwóch kolejnych prezydentów znacząco wpłynęły na podniesienie stanowiska Kongresu. Wreszcie w latach 80. realizowany program „konserwatywnej rewolucji” administracji R. Reagana otworzył okres świadomego ograniczania zakresu działania władz federalnych, a w ślad za tym przyczynił się do wyrównania pozycji obu filarów rządu USA.

Wspomniałem, że czynnikiem, który wpływał na wzmocnienie pozycji prezydenta, była faktyczna zmiana trybu jego elekcji, dająca w istocie możliwość powoływania się na mandat powszechny. Pomimo bowiem formalnego utrzymywania zasady, że wybory mają charakter pośredni, przeprowadzone zmiany spowodowały, że pozycja elektorów została wyraźnie ograniczona. Przemiany te wiązały się ściśle z uporządkowaniem w połowie XIX w. systemu politycznego, bazującego na ukształtowanych wtedy definitywnie dwóch partiach: Demokratycznej i Republikańskiej. O ile do tego czasu decydujący wpływ na wybór prezydenta mieli *de facto* liderzy pewnych nieformalnych grup w Kongresie, o tyle w nowej wersji ciężar decyzji przesunął się na kierownictwa partii. To one zaczęły desygnować na urząd prezydenta swoich kandydatów, przedstawianych we wszystkich stanach. Jednocześnie przedstawiano stojących za kandydatem elektorów, przy czym argumentem na rzecz ich wyboru była właśnie potwierdzona autorytetem partii osoba kandydata na prezydenta. Wyborcy, choć formalnie głosowali na elektorów, w praktyce wybierali ich ze względu na określonego kandydata. Z czasem, kiedy w obrębie każdej z partii pojawiła się rywalizacja o nominację jako jedyne kandydata, rozwinęła się instytucja **praw wyborów**, a więc określonej procedury zdobywania poparcia w obrębie własnego ugrupowania. Prawyborcy prowadzone

były odrębnie w każdym stanie, w celu dokonania wyboru elektorów na **krajową konwencję wyborczą**. To na tej konwencji delegaci ze wszystkich stanowych organizacji każdej partii dokonywali wyboru kandydatów partii na prezydenta i na wiceprezydenta (co było właściwie formalnością) oraz ogłaszano program wyborczy. Nominaci obu partii podejmowali następnie walkę pomiędzy sobą o głosy elektorские. Przyjęto tu jako niemal powszechnie obowiązującą zasadę, że zwycięstwo jednego z kandydatów w danym stanie oznacza, że zdobywa on wszystkie głosy elektorские z tego stanu. W praktyce nowy system wyborczy spowodował niemal całkowite zdominowanie wyborców przez kandydatów dwóch najważniejszych stronnictw. Choć bowiem formalnie liczba kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta nie została ograniczona, to w praktyce tylko kandydaci głównych partii od półtora wieku toczą decydującą rozgrywkę.

Ten system wykluczył też możliwość wybierania na urząd prezydenta i wiceprezydenta ewentualnych przeciwników politycznych. Takie sytuacje zdarzały się często w pierwszych dziesięcioleciach, co nierzadko prowadziło do napięć w funkcjonowaniu ośrodka prezydenckiego.

Warto w tym miejscu wskazać na ewolucję regulacji określających zasady czynnego prawa wyborczego w tych wyborach. Pierwotna dyspozycja konstytucyjna, mocą której to stany miały decydować o przyznaniu tego uprawnienia, prowadziła do wielu ograniczeń (zwłaszcza przez cenzusy majątkowe bądź dyskryminację religijną) tego prawa. Stany Zjednoczone, podobnie jak kraje europejskie, dopiero w drugiej połowie XIX w. (ściślej po wojnie secesyjnej) przystąpiły do zasadniczych zmian tych regulacji.

Poprawki XIV i XV (kolejno z 1868 i 1870 r.) określały, że czynne prawo wyborcze obywateli Stanów Zjednoczonych nie będzie odtąd ograniczane przez federację oraz stany ze względów rasowych bądź pozostawiania uprzednio w statusie niewolniczym. Pozwoliło to w części stanów uzyskać prawa wyborcze ludności kolorowej, ale pozostawienie różnorodnych cenzusów majątkowych (czasami też wymogów posiadania minimum wykształcenia) w istocie ciągle pozbawiało czynnego prawa wyborczego liczne grupy ludności. Praktycznie zatem dopiero w 1964 r. mocą XXIV poprawki zlikwidowano różnorakie istniejące jeszcze ograniczenia ze względów majątkowych. Warto też dodać, że XIX poprawka z 1920 r. przyznała czynne prawo wyborcze kobietom.

Ograniczenia o podobnym charakterze istniały w prawach stanowych, które były podstawą dokonywania wyboru członków Kongresu. Jak wspominałem, zaszyły tu dwie istotne zmiany. Mocą XVII poprawki z 1912 r. (ratyfikowana w 1913 r.) wybory senatorów stały się również bezpośrednie. To zatem mieszkańcy każdego stanu, a nie ich kongres stanowy, wybierali odtąd swoich reprezentantów do Senatu. Ustalono jednocześnie, że w przypadku opróżnienia mandatu odbywać się będą wybory uzupełniające, ale na czas do ich odbycia kongres stanowy mógł obsadzić wakujące stanowisko. Warto też tu dodać, że pierwotny stan liczbowy Senatu – 26 członków – wskutek zwiększenia się liczby stanów przynależących do unii od połowy XX w. wynosił 100 członków.

Wzrost ludności USA doprowadził także do wzrostu liczby kongresmenów w Izbie Reprezentantów – z pierwotnych 65 do 435 w połowie XX w. Był to efekt przeliczania ustalonych w Konstytucji norm ludnościowych na mandaty. Po ustaleniu liczby 435 kongresmenów Kongres przyjął jednak, że liczba ta już nie będzie zwiększana. Natomiast odpowiednio zwiększane będą liczby mieszkańców przypadających na jeden mandat, przy zagwarantowaniu każdemu stanowi minimalnej liczby reprezentantów. Ustalono też, że co 10 lat, po przeprowadzeniu spisu ludności, dokonywana będzie aktualizacja granic okręgów wyborczych ze względu na aktualną liczbę ludności. Było to bardzo ważne, bo w obrębie kraju utrzymywały się cały czas znaczne migracje wewnętrzne.

Okręgi wyborcze do Izby Reprezentantów, ale *de facto* i do Senatu (z uwagi na przemienność kadencji senatorów), miały charakter jednomandatowy. Taki ich kształt powodował, że także i w tym wypadku system ten ugruntowywał dominującą pozycję dwóch głównych partii.

Warto jeszcze dodać, iż do 1946 r. Kongres USA uchwalał dwojakiego rodzaju akty prawne – ustawy publiczne (*public bill*) oraz ustawy prywatne (*private bill*). Pierwsze z nich zawierały regulacje ogólnie obowiązujące, drugie miały charakter indywidualnych przywilejów dla poszczególnych osób lub korporacji i firm. W 1946 r. Kongres ostatecznie zaprzestał jednak wydawania ustaw prywatnych.

Wspomniany spór o zakres uprawnień egzekutywy dotyczył w istotnym zakresie również problemu uregulowania charakteru relacji pomiędzy unią a stanami. Rezultat wojny secesyjnej ostatecznie przesądził, iż rzeczywistym podmiotem unii jest naród amerykański, a nie poszczególne stany. Oznaczało to wyraźne ograniczenie pozycji stanów, ale wskazana

wcześniej słabość egzekutywy na przełomie XIX i XX w. nie pozwoliła na wyciągnięcie z tego faktu praktycznych, konstytucyjnych następstw. Zatem w rzeczywistości pozycja stanów w tym czasie nie uległa istotnemu uszczupleniu. Dramatyczny przełom spowodowały tu dopiero Wielki Kryzys i polityka New Dealu. Katastrofa gospodarcza spowodowała, że większość stanów stanęła u progu finansowego bankructwa. Oznaczało to, że stany okazały się po prostu niezdolne do realizowania swoich podstawowych funkcji. Sytuacja zatem nie tylko zmuszała do korzystania z pomocy władz federalnych, ale i całkowicie usprawiedliwiała wkroczenie przez unię w szereg sfer należących tradycyjnie do kompetencji stanów. Te, chcąc nie chcąc, musiały więc akceptować ograniczanie swych uprawnień, licząc jednocześnie, że kiedy sytuacja gospodarcza się poprawi, to wszystko wróci do stanu wyjściowego. Tak się jednak nie stało, a rozbudowana administracja federalna nie tylko nie chciała rezygnować z uzyskanych pozycji, ale podejmowała ciągle nowe inicjatywy rozszerzające zakres swoich zainteresowań kosztem stanów. Jakkolwiek powodowało to kolejne spory, rozstrzygane zwykle w konkretnych przypadkach przez Sąd Najwyższy, to tendencja na rzecz wzmocnienia unii kosztem stanów trwała do początku lat 70. XX w. Dopiero wtedy i zwłaszcza w latach 80. nastąpiło wyraźne ograniczenie ekspansji administracji federalnej.

Jak zatem widać, w ramach określonych konstytucyjnie relacji podstawowych ośrodków władzy w państwie określona praktyka konstytucyjna wprowadzała różnorakie modyfikacje. Połowa XX w. okazała się okresem wydatnego wzmocnienia władzy wykonawczej w strukturze władz federalnych oraz w relacji do stanów. Stało się to podstawą do przyjęcia tezy o przekształceniu się ustroju amerykańskiego w model **republiki prezydenckiej**. Jednak zapisane w konstytucji instytucje równoważenia i hamowania (*checks and balances*) wykazywały w dłuższej perspektywie czasowej wewnętrzną zdolność tego systemu do przywracania pierwotnie zakładanej równowagi. W tym sensie założenia, sformułowane przez Ojców Założycieli, stworzenia właśnie takiego modelu ustrojowego, który gwarantowałby elementarny ład i harmonię pomiędzy głównymi częściami rządu, okazały się skuteczne. Sprawdziły się one nawet w zupełnie nowych realiach społecznych, gospodarczych, kulturalnych czy politycznych, co dowodzi ich niezwykłego geniuszu.

Francja

Restytucja władzy Burbonów we Francji w 1814 r., na krótko przerwana powrotem Napoleona z Elby, oznaczała próbę odbudowy ustroju Francji przedrewolucyjnej. Jednakże w konsekwencji zaistniałych przez ćwierć wieku przemian było to przedsięwzięcie, które musiało pozostawać ograniczone normami konstytucyjnymi. Trudno bowiem było odtworzyć przedrewolucyjny model ustrojowy, zarówno bez regulowania go w inny sposób niż przez konstytucję, ale też nie uwzględniając – choćby w minimalnym zakresie – zmian, jakie zaszły w ciągu minionego ćwierćwiecza.

Nadana 4 czerwca 1814 r. przez Ludwika XVIII **Karta konstytucyjna** stała się wzorem dla większości państw europejskich powiedeńskiej Europy (a więc okresu tzw. Restauracji). Była punktem odniesienia dla tych władców reżimów absolutnych, którzy pod wpływem przemian, jakie przyniosła epoka rewolucyjna i napoleońska w Europie, rozumieli konieczność przeprowadzenia choćby częściowej modernizacji w dotychczasowym kształcie ustrojowym swych posiadłości.

Koncepcja wydania aktu prawnego w postaci „karty” nie była przypadkowa. Dokument był swego rodzaju „przywilejem” wydawanym przez władcę dla swoich poddanych, a więc aktem jednostronnym. Jako wyraz „dobrej woli” władcy mógł oczywiście zostać przez niego zawsze poddany nowelizacji. Naród francuski pozostawał tu przedmiotem władzy królewskiej, a nie choćby współdecydującym podmiotem.

Ta dominująca pozycja suwerena Francji, który powrócił do tytułu „Króla Francji”, znalazła wyraz również w konstrukcji uprawnień monarchy. W sferze wykonawczej jego władza była niepodzielna. Samodzielnie podejmować mógł najważniejsze decyzje dotyczące spraw kraju. Władzę wykonywał przy pomocy mianowanych bez jakiegokolwiek kontroli ministrów. Ministrowie nie tworzyli rady ministrów i byli w pełni podporządkowani władcy.

Monarcha koncentrował też najważniejsze uprawnienia w obszarze stanowienia prawa, choć tu dzielić je musiał z dwuizbowym parlamentem: Izbą Parów i Izbą Deputowanych. Król miał wyłączność inicjatywy ustawodawczej, swoje projekty (z wyjątkiem budżetu, który najpierw trafiał do Izby Deputowanych) mógł kierować wedle swojego uznania do jednej lub drugiej izby. Po uchwaleniu ustawy przez obie izby król miał prawo sankcji i promulgacji ustaw. Surogatem inicjatywy ustawodawczej

parlamentu było prawo zwrócenia się izb do monarchy, z propozycją uchwalenia określonej ustawy.

W skład Izby Parów wchodziłi mianowani przez króla parowie. Liczba członków Izby nie była określona. Prawo zasiadania w Izbie (jej obrady były tajne) posiadali również członkowie rodziny królewskiej i tzw. książęta krwi.

Izba Deputowanych pochodziła z wyborów, jednak ograniczonych wysokim cenzusem majątkowym zarówno jeśli chodzi o czynne, jak i o bierne prawo wyborcze. Kadencja deputowanych trwała pięć lat, jednak co roku wybierano jedną piątą składu izby.

Co szczególnie interesujące – nie ulegał zmianie ustanowiony w okresie rewolucyjnym i napoleońskim system sądownictwa.

Jakkolwiek regulacje Karty przywracały w istocie model niemal nieograniczonej władzy królewskiej, niemniej do śmierci Ludwika XVIII praktyka ustrojowa uczyniła z Francji na tle ówczesnej Europy kraj o porządku względnie liberalnym (choć bardzo dalekim od demokracji). Objęcie w 1824 r. tronu przez Karola X zasadniczo zmieniło sytuację. Władca ten, dążąc do dalej idącej restytucji modelu władzy absolutnej, spowodował zburzenie z trudem odbudowanego spokoju społecznego. Mimo posiadania rozbudowanych kompetencji względem parlamentu Karol X latem 1830 r. wszedł w konfrontację z Izłą Deputowanych, którą – mimo jej ograniczonych kompetencji – postanowił rozwiązać i doprowadzić do nowych wyborów. W efekcie spowodowało to rewoltę w Paryżu, a Karol X opuścił kraj. Z inicjatywy Izby deputowanych tron objął Ludwik Filip z orleańskiej linii Burbonów.

Rewolucja lipcowa nie zmiotła monarchii, nie doprowadziła też do zasadniczej zmiany ustrojowej. Nowy okres w dziejach Francji – tzw. monarchii orleańskiej – upłynął pod rządami **Karty konstytucyjnej z 14 sierpnia 1830 r.** Nowa regulacja była jednak niemal powieleniem poprzedniej, podobnie też jak akt z 1814 r. była nadana (oktrojowana) przez króla. Istotną nowością stało się przyjęcie przez Ludwika Filipa tytułu „Króla Francuzów”, co wskazywało na zasadniczą zmianę ujmowania suwerena królestwa.

Nowa Karta nie zmieniała poważnie układu relacji władz i pozostawiała królowi dotychczasowe uprawnienia. Wzmocnienie parlamentu polegało na przyznaniu inicjatywy ustawodawczej obu izbom. Znaczącej demokracji uległo też prawo wyborcze, jednak – mimo pewnego postępu –

czynne prawo wyborcze ciągle było przywilejem niewielkiej części społeczeństwa (u schyłku monarchii lipcowej posiadało je ok. 250 000 mieszkańców).

Mimo niewątpliwej demokratyzacji i liberalizacji Francji po 1830 r. narastały wewnętrzne napięcia społeczne. Kraj nie był również wolny od wpływu czynników zewnętrznych, które w 1848 r. doprowadziły do poważnych zaburzeń na całym kontynencie. Kolejna rewolta w Paryżu w lutym 1848 r. doprowadziła do obalenia monarchii, a w istniejącym zamęć władzę przejął rząd tymczasowy. Przeprowadzone przez niego wybory doprowadziły do wyłonienia Zgromadzenia Narodowego. Ciało to – jako Konstytuanta – mimo trwających napięć i konfliktów społecznych uchwaliło 4 listopada 1848 r. nową **Konstytucję – II Republiki**.

Nowa regulacja – co oczywiste – suwerenem czyniła „lud” francuski. Wyrazem nowej filozofii konstytucyjnej było włączenie (jako rozdziału II) do nowej regulacji praw człowieka i obywatela w duchu wyrastającym z regulacji rewolucyjnych. Władze republiki opierać się miały na podziale legislatywy i egzekutywy. Jednoizbowe **Zgromadzenie Narodowe** składać się miało z 750 posłów wybieranych co trzy lata w bardzo demokratycznych, powszechnych wyborach.

W podobnie demokratycznych, powszechnych wyborach dokonywano obsady urzędu **Prezydenta Republiki** na czteroletnią kadencję. Prezydentowi powierzono pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie władzy wykonawczej. Do jego kompetencji należało powoływanie i odwoływanie ministrów, którzy – podobnie jak w dotychczasowych rozwiązaniach – nie tworzyli rady ministrów. Prezydent miał bardzo ograniczony wpływ na funkcjonowanie legislatywy, ta zaś niemal pozbawiona została możliwości oddziaływania na prezydenta. Podział władz przeprowadzono więc bardzo konsekwentnie.

Konstytucja ograniczała prawo prezydenta do ubiegania się o wybór na drugą kadencję. To rozwiązanie przesądziło o losach II republiki. Wybrany prezydent Ludwik Napoleon Bonaparte, w obliczu niemożności utrzymania władzy po upływie swojej kadencji, doprowadził w grudniu 1851 r. do przesilenia. Stanął na czele puczu wojskowego przeciwko parlamentowi, po czym – po jego rozwiązaniu – uzyskał w plebiscycie akceptację dla restytucji cesarstwa. W dniu 2 grudnia 1852 r. ogłosił się **cesarzem Napoleonem III**, a Francja stała się II cesarstwem.

Równocześnie weszła w życie konstytucja, którą wcześniej w plebiscyście zaakceptowało społeczeństwo francuskie. Nie zmieniła ona zasadniczo pozycji ustrojowej cesarza w stosunku do regulacji republikańskiej. Zakres jego uprawnień pozostał niemal niezmienny. Cesarz miał wskazać być władcą dożywotnim, a urząd pozostawał dziedziczny.

Pozycja cesarza uległa wzmocnieniu wobec legislatywy, co wynikało z faktu, że w miejsce organu jednoizbowego funkcjonować miały trzy izby. **Rada Stanu** miała w imieniu cesarza przygotowywać projekty ustaw, które następnie uchwalać miało **Ciało Ustawodawcze**. Nad zgodnością ustaw z konstytucją i ładem oraz porządkiem publicznym czuwać miał **Senat**. Ciało Ustawodawcze wybierane miało być w demokratycznych, powszechnych wyborach na sześcioletnią kadencję. Senat składał się z wirylistów (np. najwyższych wojskowych, kardynałów) oraz nominatów cesarskich. Godność senatorska była dożywotnia. Wspomnieć wreszcie trzeba, że cesarz uzyskał znaczący wpływ na organizację pracy Ciała Ustawodawczego. Wszystko to tworzyło znaczącą przewagę cesarza w ramach nowych rozwiązań ustrojowych. Podkreślić wszakże należy, że zwłaszcza w latach 60. praktyka ustrojowa ewoluowała w kierunku coraz bardziej istotnej roli Ciała Ustawodawczego. W rosnącym stopniu przejmowało ono współodpowiedzialność za losy kraju.

Drugie Cesarstwo upadło wskutek klęski, jaką poniosła napoleońska Francja w wojnie z Prusami w 1870 r. Rząd Obrony Narodowej, który w obliczu tej tragedii ogłosił upadek cesarstwa, proklamował jednocześnie kraj republiką. Po krótkotrwałym epizodzie tzw. Komuny Paryskiej, który był drugą – od czasów konstytucji jakobińskiej – próbą rozwiązań ustrojowych w duchu radykalnej filozofii oświeceniowej (inspirowanej poglądami J. J. Rousseau), centralną rolę odgrywać zaczęło Zgromadzenie Narodowe. Kolejna francuska konstytuanta była jednak bardzo podzielona i przyjęcie kompromisowej regulacji ustrojowej przeciągało się.

Dnia 31 sierpnia 1871 r. przyjęto ustawę wprowadzającą urząd **prezydenta Republiki** (jednocześnie funkcję tę objął kierujący rządem A. Thiers). Prezydent, stając się głową państwa i kierownikiem rządu, musiał jednak liczyć się z odpowiedzialnością swoich ministrów wobec Zgromadzenia. Wkrótce wszakże wybuchł konflikt Thiersa ze Zgromadzeniem. Prezydent dążył do wzmocnienia rozwiązań republikańskich, natomiast w konstytuancie zdecydowanie dominowali monarchiści. Thiers ustąpił, a jego miejsce zajął marsz. Mac-Mahon, który miał doprowadzić do restytucji monarchii.

Jednak monarchiści byli podzieleni na kilka frakcji, forsując różnych pretendentów, co w praktyce przekreślało szanse koronacji.

W tych warunkach 28 listopada 1873 r. Zgromadzenie powołało Mac-Mahona na siedmioletnią kadencję, licząc, że w tym czasie osiągnięty zostanie jakiś kompromis. Doszło doń dopiero w początkach 1875 r., kiedy to 24 i 25 lutego uchwalono dwie ustawy konstytucyjne, a 16 lipca kolejną. Te trzy akty prawne, skądinąd również traktowane jako swoiste prowizorium konstytucyjne, stały się fundamentem ustrojowym III Republiki. Paradoksalnie obowiązywały one najdłużej ze wszystkich regulacji konstytucyjnych w dziejach Francji (do 1940 r., a formalnie do 1948 r.). Dodać również należy, że monarchiści, którzy nie zdołali porozumieć się co do osoby monarchy, skompromitowali się tak dalece, iż po 1875 r. przestały istnieć polityczne możliwości realizacji ich planów.

Władzą ustawodawczą były Izba Deputowanych i Senat. Skład Izby (600 osób) wybierany był co cztery lata w demokratycznych wyborach powszechnych, a jedynym istotnym cenzusem był wiek (21 lat czynne prawo wyborcze, kobiety zaś nie miały prawa głosu do 1945 r.). Senat wyłaniany był (225 osób) w specjalnych kolegiach departamentalnych i w koloniach, a 75 osób wybierało Zgromadzenie Narodowe (dożywotnio). Pozostali senatorowie mieli kadencję dziewięcioletnią, przy czym co 3 lata wybierano trzecią część Senatu.

Obie izby miały równorzędną pozycję, wszystkie ustawy musiały być uchwalone przez nie wspólnie. Jedynie w sprawach finansowo-budżetowych pierwszeństwo miała Izba. Obok izb inicjatywę ustawodawczą miał prezydent.

Izby jako Zgromadzenie Narodowe dokonywały wyboru Prezydenta Republiki na siedmioletnią kadencję. Prezydent kierować miał pracami ministrów i tworzonej przez nich rady, jednak ministrowie ponosili odpowiedzialność parlamentarną.

Generalnie zatem ustawy konstytucyjne tworzyły model stosunkowo silnej władzy prezydenta. Wprawdzie był on wybierany w wyborach pośrednich, to jednak długa kadencja i ograniczona odpowiedzialność dawały mu mocną pozycję. Do tego duże rozbieżności partyjne francuskiej sceny politycznej dodatkowo pozwalało wzmacniać rolę prezydenta.

A jednak ewolucja ustrojowa III Republiki, przez określony kierunek rozwoju praktyki konstytucyjnej, doprowadziła wkrótce do praktycznej marginalizacji prezydentury. Początkowo silna pozycja prezydentów

uległa zasadniczemu załamaniu. Dominującą pozycję zdobyły izby parlamentarne, które *de facto* zdominowały działalność naczelnych władz państwa.

Oslabienie pozycji prezydenta dokonano przede wszystkim przez wyłonienie funkcji prezesa rady ministrów oraz całkowite uzależnienie możliwości funkcjonowania gabinetu od posiadania poparcia większości parlamentarnej. Dzięki umiejętnemu stosowaniu zasady politycznej odpowiedzialności ministrów przed izbami uzyskali one decydujący wpływ na skład i program działania rządu. Jednocześnie najważniejsze funkcje związane z odpowiedzialnością za bezpośredni zarząd państwem przeszły na osobę premiera. Prezydenci jedynie w sensie formalnym powoływali premierów, a następnie na ich wniosek ministrów. Decydujące wszakże znaczenie dla trwałości gabinetu miała zdolność do uzyskania dłań większości w izbach.

Jednocześnie oblicze izb parlamentarnych stało się bardzo zróżnicowane. W przeciwieństwie do Anglii czy USA we Francji nie doszło do ukształtowania się systemu dwupartyjnego. Bogactwo życia politycznego i postaw ideowych doprowadziło do wykształcenia dziesiątków partii i formacji, a ciągle zmieniane ordynacje wyborcze utwierdzały postępujące rozbitcie polityczne. Efektem tego były bardzo głębokie podziały w parlamencie, co skutkowało daleko idącą destabilizacją władz wykonawczych. Dość powiedzieć, że w okresie od 1875 do 1914 r. Francja posiadała 140 gabinetów. Pokazuje to, jak dalece płynna była sytuacja polityczna. Dodać wszakże trzeba, że ów brak stabilności paradoksalnie wzmocnił postaci wybitne, które tak w życiu parlamentarnym, jak i gabinetowym mogły odgrywać znaczącą nieraz rolę. Będący jednym z symboli III Republiki A. Briand pełnił funkcję premiera 11 razy, ministra zaś 25 razy.

Francuska opinia publiczna w pewnym sensie przywykła do takiego kształtu systemu politycznego i wskazany wyżej brak stabilizacji tak w rządzie, jak i w parlamencie nie przeszkadzał w rozwoju kraju. Odnosząc to do doświadczeń burzliwych czasów rewolucji, względny spokój był w pewnym sensie mniejszym złem. Nie od rzeczy będzie także dodać, że taki stan w istocie odpowiadał bardzo różnym organizacjom nieformalnym, często utajnionym, które w tym okresie odgrywały we francuskim życiu politycznym kluczową wręcz rolę.

Klęska w wojnie z Prusami wymusiła także zmiany w systemie organizacji władz terytorialnych republiki. Dotychczasowy napoleoński model

scentralizowanej administracji rządowej z nikłymi elementami wpływu wspólnot terytorialnych na funkcjonowanie władz lokalnych stawał się anachronizmem na tle Prus (i w ogóle państw II Rzeszy) czy Austro-Węgier, nie mówiąc o szeregu mniejszych krajów europejskich. Stąd istniał również nacisk społeczny na przeprowadzenie pewnych zmian.

Utrzymany został dotychczasowy model podziału terytorialnego na departamenty, dalej okręgi (podprefektury), kantony i wreszcie gminy wiejskie i miejskie. Zachowana została silna pozycja prefektów, mianowanych przez prezydenta na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Na kolejnym szczeblu utrzymana została instytucja podprefektów, o pozycji zbliżonej do starostów w Austrii czy Prusach. Kantony nie posiadały odrębnej władzy administracyjnej, były bowiem jednostką utworzoną dla celów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przy prefektach funkcjonowały dwa ciała: rada generalna oraz rada prefekturalna. Oba ciała miały charakter doradczy wobec prefekta, pierwsza zaś z nich miała uprawnienia organu *quasi*-samorządowego. Jednak rada generalna nie posiadała żadnych organów wykonawczych, stąd pozostawała w istocie w zależności od prefekta. Także stopień jej reprezentatywności (nie pochodziła z wyborów powszechnych) był bardzo ograniczony.

Zasadnicza zmiana nastąpiła na szczeblu najniższym, którego nowy ustroj władz uregulowano w 1884 r. Zmiana ta polegała przede wszystkim na wprowadzeniu powszechnych wyborów do ciał reprezentacyjnych w gminach wiejskich i miejskich, czyli odpowiednio do rad wiejskich i miejskich. Ciała te uzyskały szerokie uprawnienia dotyczące spraw swych wspólnot terytorialnych, organem wykonawczym rad stał się zaś mer wraz pomocnikami. Mer, będący dotychczas urzędnikiem rządowym, został wybierany przez radę wykonawcą jej uchwał. Jednocześnie odpowiadał za realizację zadań rządowych w gminie.

Kształt władz terytorialnych republiki francuskiej okazał się dziełem jeszcze bardziej trwałym niż same regulacje konstytucyjne. W praktycznie niezmienionym kształcie administracja publiczna republiki działała przez kolejne niemal sto lat.

Ustrój zjednoczonych Niemiec

Konfederacje i federacje niemieckie w XIX w.

Sukcesy napoleońskiej Francji w konfrontacji z Austrią, Prusami i innymi państwami niemieckimi zaowocowały przyłączeniem w 1801 r. do Francji części obszarów Rzeszy Niemieckiej, położonych na lewym brzegu Renu. Otworzyło to proces trwałej destrukcji Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Wyraźnym dowodem na to, że dotychczasowy kształt ustrojowy i polityczny cesarstwa nie ma już żadnych perspektyw, było przyjęcie w 1804 r. przez habsburskiego cesarza odrębnego tytułu cesarza Austrii. Po kolejnych klęskach koalicji antynapoleońskiej w kampanii 1805 r. Napoleon postanowił doprowadzić do trwałego unicestwienia Rzeszy. **12 lipca 1806 r.** z inicjatywy cesarza Francuzów 16 krajów niemieckich ogłosiło zerwanie wszelkich swoich dotychczasowych związków z cesarstwem niemieckim, a jednocześnie proklamowały one utworzenie nowego podmiotu – **Związku Reńskiego** (*Rheines Bund*). Proklamacji tej towarzyszyło przyjęcie Aktu Związkowego, który stanowił konstytucyjną podstawę funkcjonowania tego tworu. Jednocześnie pod wpływem tego faktu ostatni cesarz rzymski narodu niemieckiego złożył koronę cesarską i w ten sposób także od strony formalnej I Rzesza Niemiecka przeszła do historii.

Nowy związek miał charakter bardzo luźnej **konfederacji** państw niemieckich, zgodnie bowiem z postanowieniami aktu związkowego każdy podmiot wchodzący w jej skład miał zachować „pełnię suwerenności”. W istocie związek powstały z inicjatywy Napoleona nie miał być w żadnym razie próbą stworzenia organizmu, który byłby zdolny do samodzielnego funkcjonowania, a już tym bardziej do odgrywania samodzielnej roli politycznej. Przeciwnie – podstawowym założeniem leżącym u źródeł powołania tego związku było stworzenie przymierza, „na podstawie którego każda wojna kontynentalna prowadzona przez jedną z umawiających się stron staje się niezwłocznie wspólną dla wszystkich pozostałych” (art. 35). Dlatego najważniejszym w istocie rozstrzygnięciem aktu było stwierdzenie,

iż **Protektorem Konfederacji (*Bundesprotektor*)** będzie, jak pisano dosłownie, cesarz Francuzów (art. 12).

Akt związkowy rozstrzygał także kolejną kwestię związaną z funkcjonowaniem przymierza zbrojnego. Określał mianowicie kontyngenty wojsk, jakie każdy z członków musiał wystawić w przypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego angażującego te państwa.

Nie dziwi zatem fakt, że związek pozostał w gruncie rzeczy w sferze ogólnego projektu politycznego i w praktyce realizowane były jedynie postanowienia dotyczące spraw wojskowych, dzięki egzekwowaniu ich przez Napoleona i francuskich urzędników. Pozostałe instytucje związku w rzeczywistości nie podjęły działalności i okazały się fikcją. Formalnie tytuł **Księcia – Przewodniczącego (*Prince – Primat, Fürstprimas*)** przysługiwać miał arcybiskupowi Moguncji, byłemu Arcykanclerzowi Rzeszy. Ale, jak stwierdzano (art. 4), „tytuł Księcia – Przewodniczącego nie daje żadnych szczególnych uprawnień sprzecznych z pełnią suwerenności przysługującej każdemu członkowi konfederacji”.

„Sprawy wspólne” konfederacji miały być przedmiotem obrad **Sejmu Związkowego (*Bundestag*)**, mającego siedzibę we Frankfurcie. Sejm miał składać się z dwóch izb – Kolegium Królów oraz Kolegium Książąt. Do zadań Sejmu należeć miało również rozpatrywanie sporów pomiędzy państwami skonfederowanymi. Ale jednocześnie akt związkowy nie określił żadnych „spraw wspólnych”, które miały pozostawać w kompetencji Sejmu, co spowodowało, że w gruncie rzeczy nie było nawet powodu, by ciało to odbywało swoje posiedzenia. Nie było także spraw spornych pomiędzy członkami związku, kiedy te bowiem się pojawiały, to rolę faktycznego mediatora odgrywał Protektor Konfederacji.

Związek Reński w 1812 r. objął *de facto* niemal wszystkie państwa Rzeszy. Jedynie Prusy, Austria, Pomorze Szwedzkie i Szlezwik pozostały poza związkiem, jednak klęska Napoleona w Rosji, a w skład za tym wkroczenie wojsk rosyjskich na teren państw niemieckich doprowadziły do praktycznej destrukcji tego porozumienia. Związek Reński nie wypełnił luki po upadku cesarstwa niemieckiego, ale nigdy nie miał ani takich celów, ani ambicji. Był on powołany wyłącznie dla potrzeb realizacji zamierzeń polityki francuskiej i kiedy te ustały, nie było dalszego powodu istnienia tej konfederacji.

Jednak mocarstwa europejskie, usiłujące na kongresie wiedeńskim stworzyć na nowo podstawy porządku na kontynencie, miały świadomość,

że powinna powstać jakaś forma wspólnej organizacji państw niemieckich, aby istniejąca próżnia polityczna na tym obszarze nie doprowadziła do sporów mogących przekształcić się w konflikt na miarę wojny trzydziestoletniej. Efektem tego dążenia było proklamowanie **8 czerwca 1815 r.** kolejnego podmiotu łączącego państwa niemieckie – **Związku Niemieckiego (*Deutscher Bund*)**. Związek Niemiecki był porozumieniem 39 podmiotów – 35 suwerennych państw i 4 wolnych miast. To te podmioty przyjmowały jako podstawę funkcjonowania swego związku tzw. Niemiecki Akt Związkowy, dalece bardziej precyzyjny niż akt przyjęty przez Związek Reński.

Jednak i te rozstrzygnięcia okazały się zbyt ogólne i ich doprecyzowaniem stał się tzw. wiedeński **akt końcowy konferencji ministrów z 15 maja 1820 r.**, zawierający definitywne postanowienia. Przede wszystkim nastąpiło ostateczne przesądzenie charakteru Związku Niemieckiego, który w następstwie postanowień podjętych w 1815 r. nie przybrał jeszcze takiego kształtu. Już pierwsze postanowienie porozumienia z 1820 r. zawierało sformułowanie, że „Związek Niemiecki jest w rozumieniu prawa międzynarodowego związkiem niemieckich suwerennych książąt i wolnych miast zawartym dla utrzymania niezawisłości i nienaruszalności ich państw [...] oraz dla zachowania wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa Niemiec”. To ustalenie było efektem nierozstrzygnięcia sporu austriacko-pruskiego o faktyczne przywództwo w Związku. Brak wyłonienia zdecydowanego lidera w tym zakresie powodował, że musiano wybrać wersję kompromisową, oznaczającą luźny związek państw zachowujących dotychczasową suwerenność. W konsekwencji, mimo bardzo wielu praktycznych zapisów obu wspomnianych dokumentów, obustronna obstrukcja instytucji związkowych ze strony Austrii i Prus spowodowała, iż organy związkowe praktycznie nie wypełniały swoich zadań.

Związek w istocie przybrał postać porozumienia, którego głównym zadaniem miało być zapewnienie sobie przez państwa niemieckie bezpieczeństwa przed zagrożeniem zewnętrznym, a jednocześnie stworzenie mechanizmów gwarantujących istnienie określonych porządków wewnętrznych w krajach członkowskich. Mówił o tym wyraźnie art. 2 aktu związkowego: „Celem [...] jest utrzymanie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Niemiec i niepodległości i nietykalności poszczególnych państw niemieckich”. Zwłaszcza problem zabezpieczenia porządku wewnętrznego w państwach członkowskich był niezmiernie ważny, wobec

postępującej radykalizacji nastrojów społecznych dawało to bowiem prawo ingerencji przez państwa członkowskie w rozwój wydarzeń wewnętrznych w innych krajach. Bardzo daleko idące konsekwencje w tym zakresie wynikały z treści art. 26 postanowień z 1820 r.: „Jeżeli w jakimś państwie należącym do Związku na skutek powstania poddanych przeciw władzy zostanie bezpośrednio zagrożony pokój wewnętrzny i należy obawiać się rozszerzenia buntowniczych rozruchów, [...] a rząd sam, po wyczerpaniu środków konstytucyjnych i ustawowych wzywa pomocy Związku – Zgromadzenie Związkowe winno w celu przywrócenia porządku udzielić natychmiastowej pomocy”. Akt związkowy zobowiązywał też wszystkich członków związku do wzajemnej obrony w przypadku zagrożenia poszczególnych państw oraz do nieuczestniczenia w takich porozumieniach, w efekcie których mogło dojść do naruszenia interesów związku bądź jego poszczególnych członków.

Najważniejszym ciałem związkowym było **Zgromadzenie Związkowe** (*Bundestag*), którego siedzibą miał być Frankfurt nad Menem. W skład Zgromadzenia wchodzić miały delegacje wszystkich państw członkowskich, przy czym wielkość tych reprezentacji uzależniona była od wielkości i rangi państwa. Grupa najważniejszych państw Związku (Austria, Prusy, Saksonia, Bawaria, Hanower i Wirtembergia) reprezentowana była przez czterech delegatów, pozostałe kraje miały delegacje liczące od trzech do jednego posta. Decyzje Zgromadzenia dla swej ważności wymagały w pierwszym głosowaniu większości absolutnej, w drugim – większości dwóch trzecich. Natomiast decyzje dotyczące zmian aktów konstytucyjnych, „urządzeń zasadniczych związku” oraz spraw związanych z religią wymagać miały jednomyślności. Przewodnictwo w pracach Zgromadzenia akt związkowy przyznawał Austrii.

Dla usprawnienia prac Zgromadzenia powstać miała tzw. **Rada Ścisłejsza** (*Engerer Rat*), skład której ograniczony został do 17 członków. Najważniejszych 11 państw członkowskich Związku uzyskało po jednym miejscu w Radzie (głosy wirylnie), natomiast pozostałych sześć miejsc obsadzanych było w drodze uzgodnień pomiędzy odpowiednio pogrupowanymi państwami mniejszymi (głosy kurialne, obsadzone zwykle w drodze rotacji). Rada Ścisłejsza miała przede wszystkim przygotowywać projekty ustaw i przedstawiać je plenarnemu posiedzeniu Zgromadzenia w formie gotowej do przyjęcia lub odrzucenia. Tylko najważniejsze decyzje dotyczące

treści postanowień konstytucyjnych stawać musiały od razu na Zgromadzeniu plenarnym.

Ważnym ustaleniem było to, że Zgromadzenie jest ciałem stałym, a więc gotowym do pracy w każdym momencie, a odroczenie jego obrad nie mogło przekraczać czterech miesięcy.

Akt związkowy przewidywał też, że wszystkie państwa związkowe zaprowadzą odpowiednie rozwiązania konstytucyjne na własnych terytoriach, a jednocześnie stworzone zostaną warunki do swobodnego nabywania nieruchomości przez obywateli państw niemieckich we wszystkich państwach związku oraz iż nie będzie różnicowania tych obywateli z punktu widzenia regulacji podatkowych. Państwa miały wzajemnie zagwarantować sobie swobodę migracji i osiedlania dla swoich obywateli oraz swobodę wstępowania na służbę cywilną i wojskową w państwach związkowych (pod warunkiem niezmuszania takich osób do występowania przeciw swojej ojczyźnie). Przewidywano też, że zadaniem Związku będzie usprawnienie wzajemnej komunikacji pomiędzy państwami związkowymi. Zakładano wreszcie, że zostaną stworzone wspólne regulacje dotyczące wolności prasy.

Związek Niemiecki przetrwał do 1866 r., kiedy to rozwiązany został w efekcie wojny prusko-austriackiej. Był to okres, kiedy Prusy zdecydowanie umocniły swoją pozycję na terenie państw niemieckich i dysponowały już innymi formami ściślejszych porozumień. Związek Niemiecki nigdy nie działał sprawnie i nie wykonywał w zasadzie zadań, dla których został powołany. Próby jego reformy, podejmowane zwłaszcza w okresie Wiosny Ludów przez ogólnoniemiecki parlament pochodzący z wyborów – Zgromadzenie Narodowe, nie powiodły się. Uchwalony przez to Zgromadzenie projekt konstytucji przekształcającej dotychczasowy Związek Niemiecki w ściślejszą federację państw niemieckich nie został ostatecznie wprowadzony w życie. Zadecydował tu opór Prus i Austrii, których monarchowie nie byli zwolennikami uważanych za nadmiernie radykalne propozycji wypracowywanych przez frankfurckie zgromadzenie.

Pierwszym instrumentem, za pomocą którego Prusy zaczęły przejmować wiodącą rolę na terenie państw niemieckich, stał się **Związek Celny** (*Deutscher Zollverein*), utworzony w 1834 r. Związek początkowo objął 18 państw położonych w północnych Niemczech, gospodarczo powiązanych z Prusami. W połowie lat 60. XIX w. w skład unii celnej wchodziły już prawie wszystkie państwa niemieckie. Jedynie Austria i państwa

nadmorskie: Meklemburgia, Hanower, Holstein, Oldenburg oraz miasta portowe Hamburg, Brema i Lubeka nie weszły do Związku Celnego. Zniesienie barier celnych nie tylko otworzyło drogę do pogłębienia związków pomiędzy państwami niemieckimi na płaszczyźnie ekonomicznej. Utrwaliło ono także dominację gospodarczą Prus, a w ślad za tym ugruntowało ich pozycję politycznego lidera na terenie niemieckim. Związek Celny stworzył zatem bardzo solidne podstawy pod pogłębienie integracji państw niemieckich także w obszarze politycznym, a najlepsza okazja do tego powstała po ostatecznym wyeliminowaniu wpływów Austrii z obszaru niemieckiego i zlikwidowaniu utworzonego w 1815 r. Związku Niemieckiego.

W to miejsce Prusy powołały w 1867 r. nowy podmiot – **Związek Północnoniemiecki** (*Norddeutscher Bund*), do którego weszły 22 mniejsze państwa niemieckie. Nie weszły doń natomiast państwa większe – oprócz Austrii i Bawarii, tradycyjnych rywali Prus, także Badenia, Wirtembergia, Luksemburg i Hesja.

Powołany związek był jednak zupełnie nową jakością w stosunku do wcześniejszym form współpracy państw niemieckich, był on bowiem **federacją** państw, które zdecydowały się na przystąpienie do niego. Były to głównie te państwa, które pozostawały w ścisłych związkach z Prusami od kilkudziesięciu już lat w ramach Związku Celnego. Oprócz zatem bardzo głębokich więzi ekonomicznych, a także faktu, iż niemal wszystkie tworzące związek kraje zdominowane były przez protestantyzm, dochodziło też to, że państwa te od lat pogodzone były już i z polityczną dominacją, i przywództwem Prus. Stąd wejście w skład nowego podmiotu, z którym wiązała się również decyzja świadomej rezygnacji z dotychczasowej suwerenności każdego z tych państw, nie było wielkim problemem. Drugim elementem nowym był fakt, że związek objął nie tylko tereny stanowiące historyczny obszar Rzeszy Niemieckiej, ale także zdobycze terytorialne Prus poza tym obszarem. W szczególności chodziło tu o tereny Prus Wschodnich oraz posiadanego kosztem Polski Poznańskiego i Pomorza Gdańskiego.

Państwa przystępujące do związku wyłoniły przedstawicieli, którzy przygotowali projekt konstytucji. Następnie odbyły się w tych państwach powszechne i bezpośrednie wybory, które doprowadziły do wyłonienia Sejmu Konstytucyjnego, na którym **17 kwietnia 1867 r.** przyjęto przygotowany projekt konstytucji. Projekt ten po dokonaniu ratyfikacji przez poszczególne kraje członkowskie wszedł w życie 1 lipca 1867 r.

Przyjęte rozwiązania ustrojowe gwarantowały konstytucyjnie pierwszorzędną pozycję Prus, które i tak skądinąd dominowały ze względu na wielkość swojego terytorium, liczbę ludności, jak i poziom gospodarczy. I właśnie ta przewaga faktyczna znalazła też formalne odzwierciedlenie w postanowieniach konstytucyjnych. Na czele związku stać miał, jako jego **przewodniczący**, dziedziczny król pruski. Organami reprezentacyjnymi Związku Północnoniemieckiego były **Rada Związku** (*Bundesrat*) oraz **Sejm Rzeszy** (*Reichstag*).

Rada składała się z przedstawicieli desygnowanych przez wszystkie państwa związkowe, przy czym siła głosów poszczególnych reprezentacji odzwierciedlała wielkość i pozycję każdego państwa. Stąd Prusy zagwarantowane miały w Radzie 17 spośród 43 miejsc, a kolejne państwo, Saksonia, miało tylko 4 miejsca. Delegacje poszczególnych państw wyznaczone były przez odpowiednie rządy, które też udzielały wiążących instrukcji swoim przedstawicielom. Rada faktycznie była ciałem, bez którego opinii żadne projekty ustaw nie mogły zostać przyjęte przez Sejm, a ponadto pełniła funkcje rozjemcze w sporach pomiędzy członkami Związku. Do niej także należała ewentualna decyzja o użyciu sił zbrojnych Związku (w praktyce pruskich) w przypadku zagrożenia porządku wewnętrznego w państwach członkowskich.

Natomiast Sejm był ciałem, którego skład pochodził z powszechnych wyborów bezpośrednich. Jednak system wyborczy został skonstruowany tak, że liczba mandatów w każdym państwie stanowiła odzwierciedlenie liczby zamieszkującej tam ludności. Gwarantowało to w tym przypadku także zdecydowaną dominację Prus, które dzięki temu obsadzały większość miejsc w Sejmie (na blisko 30 mln mieszkańców państw związku ludność Prus stanowiła 25 mln).

Oba organy uzyskały uprawnienia prawodawcze w zakresie tych spraw, które uznane zostały za sprawy wspólne, czyli federacji. Sprawy te zostały zapisane w konstytucji i oprócz kwestii związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką obronną były to kwestie dotyczące m.in. wspólnej polityki gospodarczej w określonych obszarach, wspólnej polityki w odniesieniu do transportu lądowego, śródlądowego i morskiego, sprawy poczty oraz kwestie związane ze swobodnym przemieszczaniem się czy nabywaniem własności na obszarze federacji.

Organem wykonawczym związku było **Prezydium Rady Związkowej**, wyłaniane przez Radę Związkową, a kierowane przez **premiera pruskiego** –

kanclerza, wyznaczanego przez króla pruskiego. Prezydium miało bardzo rozległe uprawnienia, bo oprócz kompetencji wykonawczych kierowało pracami Rady i Sejmu, zwołując ich posiedzenia i faktycznie decydując o przedmiocie ich obrad. W praktyce decyzja o obsadzie miejsc w Prezydium Rady i obsadzie stanowisk w administracji federalnej należała do władcy Prus.

Związek powołał też wspólny organ sądowy w postaci **Wyższego Sądu Apelacyjnego**. Zadaniem tego trybunału było orzekanie w sprawach o naruszenie konstytucji Związku oraz w sprawach przestępstw popełnionych przez urzędników federacji.

Utworzenie Związku Północnoniemieckiego utwierdziło dominację Prus na terenie niemieckim i otworzyło drogę do podporządkowania sobie przez nie pozostałych, dotąd niezależnych państw. Sposobnością do tego stało się zwycięstwo Prus w wojnie z Francją w 1870 r. Błyskawiczny sukces, w efekcie którego pokonane zostało czołowe mocarstwo europejskie, wobec osłabienia Austrii, pozwolił Prusom zrealizować ideę sfederowania już niemal wszystkich państw niemieckich.

Powołanie jednak nowego podmiotu państwowego nie spowodowało likwidacji wewnętrznych rozwiązań pruskich. Tu zaś od Wiosny Ludów obowiązywał ustrój oparty na rozwiązaniach konstytucyjnych. W końcu 1848 r., pod naporem zrewoltowanych rzesz obywateli, król Fryderyk Wilhelm IV nadał dosyć liberalną konstytucję, ale po zdławieniu niepokojów akt ten, w swoich najważniejszych postanowieniach, został zdezakwowany. **31 stycznia 1850 r.** wydana została **konstytucja Prus** w nowym brzmieniu, która stała się podstawą funkcjonowania zmodernizowanej monarchii absolutnej. Najważniejsze kompetencje w myśl jej postanowień zachowywał **król**, jako dziedziczny władca Prus. Do pomocy posiadał on rząd, składający się z premiera i ministrów. Członków rządu powoływał i odwoływał król, przed nim też ponosili oni wyłączną odpowiedzialność. Król nie ponosił odpowiedzialności za swoje akty, obowiązywała bowiem instytucja ich kontrasygnaty przez odpowiednich ministrów. Monarcha miał podstawowe uprawnienia związane z prowadzeniem polityki zagranicznej i wewnętrznej, był zwierzchnikiem sił zbrojnych, miał wreszcie poważny zakres uprawnień związanych ze stanowieniem prawa. To on bowiem zwoływał posiedzenia parlamentu, posiadał prawo rozwiązania parlamentu, miał inicjatywę ustawodawczą jak również prawo sankcjonowania ustaw uchwalanych przez parlament.

Powołanie parlamentu było istotnym elementem nowym w ustroju pruskim. Składał się on z dwóch izb – wyższej **Izby Panów** (*Herrenhaus*) oraz niższej **Izby Poselskiej**. Izba Panów liczyła 180 członków, spośród których połowę stanowili członkowie dziedziczni bądź mianowani dożywotnio przez monarchę, druga zaś połowa wyłaniana była w wyborach. Tu jednak obowiązywały wysokie ograniczenia majątkowe tak biernego, jak i czynnego prawa wyborczego, co powodowało, iż krąg uprawnionych do udziału w tych wyborach był bardzo ograniczony. Izba Poselska liczyła początkowo 350 posłów, później jej skład wzrastał stopniowo do blisko 450 posłów przed wybuchem I wojny światowej. Wybierano ich w wyborach powszechnych, mających jednak swoisty, kurialny charakter. Wyborców dzielono bowiem na trzy grupy wedle stanu zamożności, a każda z tych grup wybierała równą liczbą posłów. Oznaczało to w istocie uprzywilejowanie grup najbogatszych obywateli, ale faktycznie niemal wszyscy mężczyźni po ukończeniu 24. roku życia mogli uczestniczyć w tych wyborach. Izby miały pozycję równorzędną i obydwu przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej. Rola izb w ustawodawstwie była jednak ograniczona wspomnianymi kompetencjami królewskimi.

Konstytucja przewidywała wreszcie istnienie niezależnej władzy sądowniczej, pozostawiając prawo do powoływania sędziów w rękach monarchy. Ponadto konstytucja zawierała szereg gwarancji podstawowych praw obywatelskich, w tym wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się w związki polityczne, społeczne czy zawodowe.

Ustrój II Rzeszy Niemieckiej

Zwycięstwo w wojnie z Francją w 1870 r. uczyniło z Prus pierwszorzędną mocarstwo europejskie i światowe i postawiło na porządku dziennym możliwość ostatecznego zjednoczenia Niemiec. Dzięki porozumieniu króla pruskiego z władcami Bawarii, Badenii i Wirtembergii, a więc państw, które w tym momencie pozostawały poza Związkiem Północnoniemieckim, możliwe było dokończenie procesu unifikacji państw niemieckich. Proces ten nie objął Austrii, pozostającej poza zainteresowaniem Prus, a formalnym uzasadnieniem było tu jej pozostawanie od kilku lat w równoprawnym związku z Węgrami.

Dnia 1 stycznia 1871 r. proklamowano powstanie II Rzeszy Niemieckiej, a wkrótce potem król pruski został ogłoszony – jako cesarz niemiecki – władcą nowego podmiotu państwowego. Po kolejnych kilku tygodniach, 16 kwietnia 1871 r., przyjęta została konstytucja II Rzeszy, w której wstępie stwierdzano, że państwo to powstało jako „wieczysty związek dla obrony terytorium związkowego i obowiązującego na nim prawa, jak również dla zabezpieczenia dobrobytu narodu niemieckiego”. II Rzesza w myśl konstytucji miała być federacją składającą się z 25 podmiotów – 22 państw i 3 wolnych miast. Wśród nich najważniejszą pozycję miały 4 państwa, które miały status królestw – a więc obok Prus i Bawarii także Saksonia i Wirtembergia. W 1911 r. 26 krajem związkowym stały się Alzacja i Lotaryngia, zdobyte w 1871 r. na Francji, które do tego czasu stanowiły tzw. wspólny kraj Rzeszy.

Przyjęcie do nowej formy związku wspomnianych państw południowych istotnie zmieniło układ sił wewnętrznych w porównaniu z sytuacją w Związku Północnoniemieckim. Pewnemu zmniejszeniu uległa bowiem rola Prus, co stanowiło w istocie warunek zgody tych państw na ich wejście w skład Rzeszy. Wyrażało się to w mniejszym udziale Prus w ciałach wspólnych cesarstwa, zwłaszcza organach reprezentacyjnych, bo władze wykonawcze pozostały ciągle w dużym stopniu zdominowane przez nie.

II Rzesza jako federacja uznawała w dalszym ciągu stosunkowo poważny zakres wewnętrznej autonomii tzw. krajów związkowych. Wyrażało się to przede wszystkim w przyjętej formule, w myśl której konstytucja ściśle określała zakres spraw wspólnych Rzeszy. Tylko zatem w obrębie tych spraw Rzesza wykonywała władzę ustawodawczą przez swe organy, a ustawy Rzeszy w tym zakresie miały pierwszeństwo przed prawami krajowymi. W myśl postanowień artykułu czwartego „nadzorowi ze strony Rzeszy i jej ustawodawstwu” podlegać miały m.in. sprawy obywatelstwa, swobody przemieszczania się, osiedlania i uprawiania zawodu, sprawy ceł i handlu oraz podatków przeznaczanych na realizację celów Rzeszy, ustanowienie regulacji dotyczących wspólnych miar, wag i systemu monetarnego, funkcjonowania systemu bankowego, prawa wynalazczego i ochrony własności umysłowej, sprawy transportu lądowego i śródlądowego oraz poczty, ujednoczenie przepisów prawa karnego i cywilnego oraz procedur sądowych, wreszcie sprawy sił zbrojnych i marynarki.

Jak widać, sprawy te koncentrowały się przede wszystkim na dalszym pogłębieniu związków państw niemieckich w zakresie swobody przepływu

ludności i ujednoczenia obszaru gospodarczego i przestrzeni prawnej. W celu realizacji wspólnej obrony koordynacji ulegać miała polityka zewnętrzna i wojskowa, ale w obu zakresach ciągle pewien zakres samodzielności zachowywały wspomniane 3 kraje. Wyrażało się to w uprawnieniu do utrzymywania przez nie własnych placówek dyplomatycznych oraz w podległości własnym władcom ich jednostek wojskowych. Formalnie zatem obszar spraw wspólnych, mając ściśle ograniczony zakres, pozostawiał jednocześnie bardzo dużą przestrzeń do samodzielnego załatwiania przez działające nadal władze krajowe.

W praktyce jednak presja Prus – zwłaszcza przez organy wykonawcze związku – była coraz silniejsza i odrębności poszczególnych krajów były systematycznie ograniczane. Przede wszystkim odnosiło się to do katolickich państw południowych, wobec których skierowane było główne ostrze tzw. Kulturkampf. Mimo zaostrenia polityki pruskiej wobec nich na przełomie XIX i XX w. sytuacja uległa uspokojeniu i później nie dochodziło już do tak gwałtownych prób narzucania porządków pruskich wszystkim członkom związku. Nie ulega wszakże wątpliwości, iż przewaga ludnościowa i dominacja ekonomiczna Prus w Rzeszy czyniła z nich czynnik pierwszorzędny. Od początku XX w. wiodąca rola Prus utrwaliła się na tyle, że nie musiały już one uciekać się do przymusowego narzucania swej woli, bo pozostałe podmioty związku generalnie pogodziły się z istniejącą sytuacją.

Wskazane kompetencje ustawodawcze związku wykonywać miały wspólne organy ustawodawcze w postaci Rady Związku (Bundesrat) i Sejmu Rzeszy (Reichstag).

Sejm Rzeszy pochodzić miał z powszechnych i tajnych wyborów, odbywanych w okręgach jednomandatowych. Posłów wybierano w liczbie 397 na kadencję trzyletnią (a od 1888 r. na pięcioletnią), ale byli oni reprezentantami całego narodu niemieckiego, a nie wyłącznie swojej własnej społeczności lub państwa. Ordynacja wyborcza znosiła dotychczasowe ograniczenia cenzusowe i prawo głosowania otrzymali wszyscy mężczyźni, którzy ukończyli 25 lat. W istocie rozwiązania te zapewniały przewagę posłom z Prus, które ciągle stanowiły najludniejszą część Rzeszy (w granicach 40% mieszkańców i tyleż miejsc w Sejmie). Pewnym ograniczeniem pozycji Prus był jednak wymóg uzyskiwania bezwzględnej większości głosów w decydowanych w nim sprawach. Sejm oprócz współdziałania w uchwalaniu ustaw Rzeszy decydował też o budżecie Rzeszy,

a także ratyfikował umowy międzynarodowe i podejmował uchwały o wypowiedzeniu wojny.

Rada Związku była natomiast ciałem reprezentującym państwa wchodzące w skład związku. Konstytucja określała, że w jej skład wchodzić miało 58 członków (od 1911 r. – 61), będących przedstawicielami rządów krajowych. Przedstawiciele ci zobowiązani byli do prezentowania stanowiska rządów swoich krajów w sprawach załatwianych w Radzie, zwłaszcza zaś wobec projektów ustaw Rzeszy. Największą reprezentację w Radzie posiadały oczywiście Prusy, (17 miejsc), podczas gdy następna Bawaria dysponowała 6 miejscami. Ponieważ jednak reprezentacja Prus obejmowała jeszcze kilka mniejszych państw (niemających prawa do własnej reprezentacji w Radzie), to w praktyce była ona proporcjonalnie w tym ciele słabsza niż w Sejmie Rzeszy. Ponadto uchwały Rady zapadały większością głosów, a więc – aby przeforsować w niej swoje stanowisko – Prusy musiały uzyskać poparcie przynajmniej 13 głosów. Reprezentacja każdego państwa zobowiązana była również do tego, by w każdej sprawie zajmować jednolite stanowisko, a więc konieczne było w praktyce przekonywanie rządów wysyłających przedstawicieli do określonych rozwiązań.

Oba ciała miały równą pozycję w procesie stanowienia prawa, ale Radzie Związku przysługiwały jeszcze dodatkowe kompetencje. Była ona zatem swego rodzaju sądem rozjemczym dla państw związkowych, a ponadto mogła zarządzać wszczynanie postępowań egzekwujących stosowanie się poszczególnych państw związkowych do ustaleń ciał wspólnych. Rada mogła wreszcie wydawać zarządzenia wykonawcze do ustaw Rzeszy.

Władza wykonawcza Rzeszy, określona w konstytucji jako Prezydium, przyznana została królowi Prus, który miał nosić tytuł **Cesarza Niemieckiego**. Do zadań cesarza, którego pozycja w istocie stawała się kluczowa dla funkcjonowania wszystkich organów wspólnych Rzeszy, należało reprezentowanie państwa w jego stosunkach wewnętrznych i prowadzenie polityki zagranicznej i obronnej. Bardzo istotnym uprawnieniem cesarza było prawo zwoływania i zamykania obrad obu ciał reprezentacyjnych. Sesje tych ciał zwoływane miały być przez niego raz do roku, przy czym posiedzenie Rady mogło być ponadto zwoływane niezależnie od Sejmu. Natomiast Sejm nie mógł być zwoływany bez równoległego zwołania posiedzenia Rady. Cesarz musiał też zwołać posiedzenie Rady na wniosek jednej trzeciej reprezentowanych w niej głosów. Cesarz miał

wraz z Radą kluczową pozycję w procesie uchwalania ustaw. Projekty ustaw wnoszone były bowiem przez Radę Związku w imieniu cesarza do Sejmu. W istocie kluczowe stanowisko miał tu przewodniczący Radzie Związku kanclerz, przygotowujący w praktyce odpowiednie projekty, a następnie przekazujący je po akceptacji cesarskiej Radzie, a dalej Sejmowi. Projekt ustawy przekazany do Sejmu miał być w nim popierany przez wyznaczonych w Radzie tzw. komisarzy. Cesarzowi przysługiwało też prawo „ostatecznego przygotowania” i ogłaszania ustaw Rzeszy. Nie było to zatem prawo sankcji wobec uchwał Sejmu, ale dawało jednak pewne możliwości wpływania na ostateczną wersję uchwalanych praw. Cesarzowi przysługiwało też prawo mianowania urzędników na stanowiska w administracji związkowej, w tym przede wszystkim prawo mianowania kanclerza.

Kanclerz Rzeszy wykonywał w imieniu cesarza najwyższą władzę administracyjną w państwie. Konstytucja w istocie bardzo wąsko regulowała podstawy funkcjonowania urzędu, co – jak się zdaje – było zamierzonym rozwiązaniem rzeczywistego twórcy II Rzeszy kanclerza Bismarcka. Ta nieokreślona ściśle pozycja, uzależniająca kanclerza tylko od cesarza, miała być dla niego gwarancją samodzielnej pozycji ustrojowej. Kanclerz zatem ponosił odpowiedzialność tylko przed cesarzem, nie miał on żadnych związków z Sejmem Rzeszy. Jego pozycję wzmacniał fakt, iż z urzędu stał on na czele Rady Związku jako przedstawiciel najsilniejszej reprezentacji w tym ciele – reprezentacji pruskiej. W praktyce kanclerz Rzeszy łączył ten urząd z urzędem premiera królestwa pruskiego. Przez dłuższy czas nie wykształciły się oprócz kanclerza żadne inne organy ministerialne Rzeszy. Swoistym ich substytutem były ciała kolegialne w postaci stałych komisji Rady Związku. Takich komisji było 9: wojska i twierdz, morza, cła i podatków, handlu i obrotu, kolei żelaznych, poczt i telegrafu, sprawiedliwości, finansów oraz spraw zagranicznych. Z czasem powstawać zaczęły związkowe ministerstwa, które zapewniały wykonywanie kompetencji Rzeszy w poszczególnych obszarach; do wybuchu I wojny utworzono ich 12. Pracami tych resortów nie kierowali jednak ministrowie, co miało zapewnić niezależność ich funkcjonowania od ciał reprezentacyjnych, zwłaszcza Sejmu, przed którym mogliby ponosić polityczną odpowiedzialność. Na ich szefów kanclerz wyznaczał zatem sekretarzy stanu, co zapewniało mu pełną swobodę i praktyczny brak odpowiedzialności politycznej za funkcjonowanie rzeczywistego rządu

federalnego. Jedynym czynnikiem, z którym musiał liczyć się kanclerz, pozostawał cesarz.

Konstytucja powoływała też organ sądowy dla całej federacji w postaci **Sądu Rzeszy (Reichsgericht)**. Był on w praktyce kontynuacją Sądu Apelacyjnego Związku Północnoniemieckiego, ale jego rola zasadniczo wzrosła, kiedy do końca XIX w. ujednociono prawo materialne i procesowe tak cywilne, jak i karne dla całej Rzeszy. Był on odtąd zatem nie tylko organem rewizyjnym dla najwyższych sądów krajowych, ale stał się też swego rodzaju interpretatorem wszystkich praw związkowych.

Konstytucja Rzeszy nie wkraczała natomiast w żadnym razie w regulowanie wewnętrznych rozwiązań ustrojowych poszczególnych krajów związkowych. Te zachowywały prawo – podobnie jak w Związku Północnoniemieckim – utrzymania własnych rozwiązań i instytucji. Stąd też konstytucja nie przewidywała tworzenia jakichkolwiek organów związkowych na niższych szczeblach. Organy związkowe działać miały tylko na szczeblu centralnym i to wyłącznie w określonym obszarze spraw wspólnych, natomiast wszelkie pozostałe sprawy pozostawać miały w gestii krajów związkowych i funkcjonujących w nich instytucji ustrojowych. To rozwiązanie stanowiło bez wątpienia gwarancję rzeczywistego poszanowania samodzielności poszczególnych krajów związkowych i mimo pewnej przewagi Prus, wynikającej z ich faktycznej dominacji ludnościowej, terytorialnej czy gospodarczej, nie mogły one nadmiernie ingerować w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw niemieckich. Jednocześnie przy obowiązującej wolności migracji i osiedlania istnienie dalece bardziej liberalnych rozwiązań w niektórych państwach niemieckich w naturalny sposób zmuszało same Prusy do systematycznego modernizowania obowiązujących w nich regulacji.

W każdym razie ustrój II Rzeszy Niemieckiej był bardzo interesującą próbą pogłębienia dotychczasowych związków państw niemieckich, wydobycia ich z wielowiekowego rozbicia politycznego, gospodarczego i kulturalnego. Jednocześnie wprowadzał bardzo ciekawy model federacji, posiadającej z jednej strony stosunkowo silne władze związkowe realizujące zadania wspólne, a z drugiej strony gwarantującej maksymalny – jak się zdaje – możliwy zakres poszanowania dotychczasowych odrębności wewnętrznych. Bez wątpienia to właśnie ów harmonijny układ relacji wewnętrznych był źródłem spektakularnego wzrostu pozycji zjednoczonych Niemiec na arenie międzynarodowej na przełomie XIX i XX w.

Ustroje konstytucyjne w innych krajach Europy

Hiszpania

Wiek XIX przyniósł Hiszpanii okres wielkiego rozchwiania wewnętrznego, a wielokrotnie podejmowane próby stabilizacji sytuacji ustrojowej, społecznej czy politycznej nie przynosiły do połowy lat 70. pozytywnych rezultatów. Wyrazem tej skomplikowanej sytuacji było ośmiokrotne zmienianie konstytucyjnych podstaw ustroju państwa.

Pierwsza konstytucja została nadana przez cesarza w efekcie interwencji napoleońskiej Francji w 1808 r. Mocą jej postanowień wprowadzona została zasada suwerenności narodu, a ustroj państwa miał charakter monarchii konstytucyjnej o nieznacznie limitowanej pozycji panującego. Wzorem wielu innych, podobnych temu aktowi konstytucji nadawanych przez Napoleona monarcha nie tylko był ośrodkiem koncentrującym władzę wykonawczą, ale miał również istotne uprawnienia w sferze prawodawczej (inicjatywa ustawodawcza, prawo weta zawieszającego, prawo wydawania dekretów). Król był zwierzchnikiem ministrów, którzy wyłącznie przed nim ponosili odpowiedzialność polityczną. Rola parlamentu była w tym modelu bardzo skromna.

Jakkolwiek kolejna konstytucja z 1812 r. podkreślała wyraźnie źródło jej pochodzenia w woli narodu, w praktyce rozwiązania konstytucyjne petryfikowały istniejący ustroj. Osoba **króla panującego z woli Bożej** i na mocy przepisów konstytucyjnych miała być święta i nietykalna. Nową, wzorowaną na doświadczeniach francuskich instytucją była **Rada Stanu**. Istotną modyfikacją modelu francuskiego było to, że członków Rady powoływały **Kortezy** na wniosek króla. Niezależnie od funkcjonowania tego ciała, mającego kompetencje należące do sfery działania władz prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, monarcha zachował prawo do powoływania ministrów odpowiadających za zarząd określonymi dziedzinami życia państwowego. Kortezy funkcjonować miały jako ciało jednoizbowe, a wybory do nich miały charakter pośredni, obwarowany

jednocześnie istnieniem cenzusów (majątkowy i domicyl). Zawetowana przez króla ustawa stawała się obowiązującą, jeżeli na dwóch kolejnych sesjach parlamentu (w ciągu dwóch kolejnych lat) została ona potwierdzona większością głosów.

Rozbudowane kompetencje monarchy w istocie tworzyły model nieodbiegający daleko od ustroju znanego jeszcze z XVIII w. Mimo tego restytuowani Burbonowie anulowali ten akt i przywrócili model ustrojowy właśnie z tego okresu.

Ponowna liberalizacja zaowocowała w 1820 r. przywróceniem konstytucji z 1812 r., ale i ten okres zakończył się względnie szybko (1823 r.). Statut królewski z 1834 r. określił natomiast podstawy ustrojowe monarchii w tym okresie. Ważnym elementem wprowadzonych wtedy rozwiązań było przyjęcie zasady **kontrasygnaty** aktów królewskich przez ministrów. Jednocześnie Statut przywrócił **dwuizbowe Kortezy**, składające się z **Senatu** jako izby wyższej i **Kongresu** jako izby niższej. Senat miał skład wyraźnie arystokratyczny, część senatorów wchodziła doń na podstawie nominacji królewskiej, druga część z tytułu piastowanych urzędów. Natomiast wybory do Kongresu miały charakter pośredni i uwarunkowane były cenzusem majątkowym. Jednak wyłączność inicjatywy ustawodawczej pozostała w gestii monarchy, mającego również rozliczne uprawnienia związane z funkcjonowaniem Kortezów (w tym prawo rozwiązania izb i sankcji ustaw).

Kolejna konstytucja przyjęta została przez Kortezy w 1837 r. Była ona ponownie wyrazem pewnej liberalizacji reżimu absolutnego, co znalazło wyraz w przywróceniu formuły **zwierzchnictwa narodu**. Zdemokratyzowane zostały obie izby parlamentu – senatorów król powoływał odtąd spośród kandydatów przedstawionych przez jednostki terytorialne, do Kongresu zaś wprowadzono wybory bezpośrednie (choć zachowano cenzus majątkowy). Ograniczone zostały pewne uprawnienia królewskie w sferze prawodawstwa (izby uzyskały inicjatywę ustawodawczą), nie została natomiast uszczuplona pozycja monarchy jako zwierzchnika władzy wykonawczej.

W 1845 r. odbudowana została pierwotna pozycja monarchy, którego władzę konstytucja określiła jako pochodzącą od Boga. Wzmocnieniu uległa także władza królewska, był to bowiem okres ponownej centralizacji władzy. Dziesięć lat później nastąpił przewrót dokonany przez zwolenników radykalnych zmian, którzy uchwalili w 1855 r. liberalną konstytucję, jednak likwidacja powstania przywróciła obowiązywanie regulacji z 1845 r.

Wyrazem nowych rozwiązań była demokratyzacja prawa wyborczego (obniżenie cenzusu majątkowego) do Kongresu i wprowadzenie bezpośrednich wyborów senatorów.

Po abdykacji królowej Izabeli w 1868 r. rok później uchwalona została kolejna konstytucja, która wprowadziła najbardziej demokratyczny model instytucji publicznych. Postępująca radykalizacja nastrojów doprowadziła w 1873 r. do abdykacji kolejnego władcy, w efekcie czego Kortezy proklamowały republikę. Okres republikański pod rządami konstytucji z 1869 r. trwał tylko dwa lata. W 1875 r. nastąpiła ponowna restauracja Burbonów, a nowy król Alfons XII doprowadził rok później do przyjęcia kolejnej konstytucji. Ten akt przetrwać miał blisko pół wieku, dopiero bowiem w połowie lat 20. XX w. został on zastąpiony przez następną konstytucję

Regulacja z 1876 r. nawiązywała do regulacji z 1845 i 1869 r. Nowy król miał świadomość, że kolejne dążenie do odbudowy modelu scentralizowanej władzy królewskiej doprowadzi prędzej czy później do kolejnej rewolty. Natomiast ośrodki radykalne zrozumiały również, że nie są one w stanie w sposób trwały opanować sytuacji w kraju. Konsekwencją nastawienia obu stron był kompromis konstytucyjny, wyrażający się w przyjęciu formuły **podwójnej suwerenności** – króla oraz Kortezy jako reprezentanta narodu. Król zachował prawo inicjatywy ustawodawczej, mógł korzystać z weta zawieszającego, miał prawo w określonych sytuacjach rozwiązać Kortezy, mógł wreszcie powoływać połowę składu izby wyższej Kortezy. Z drugiej strony konstytucja przyjęła model politycznej odpowiedzialności premiera i ministrów przed parlamentem, co w powiązaniu z instytucją kontrasygnaty aktów królewskich przez ministrów stworzyło przesłanki do stopniowego przejmowania ciężaru bezpośredniego rządzenia krajem przez rząd. Jednocześnie nowe regulacje ograniczyły istotnie zakres czynnego prawa wyborczego przez przywrócenie stosunkowo wysokiego cenzusu majątkowego.

Wiek XIX upłynął w Hiszpanii pod znakiem niemal permanentnych zmagania sił konserwatywnych i radykalnych. Efektem tego było skrajne osłabienie pozycji Hiszpanii na arenie międzynarodowej i niezdolność do obrony posiadanego imperium kolonialnego. Ale nie mniej tragiczne konsekwencje nastąpiły w wymiarze wewnętrznym. Nieustanne spory i rewolty doprowadziły do niemal skrajnego wyniszczenia kraju. Kompromis z 1876 r. był w istocie wyrazem niemocy obu stron kontynuowania konfliktu. Jego źródła nie zostały jednak usunięte i wybuchł on z nową siłą w latach 30. XX w.

Szwecja

W ciągu XVII w. Szwecja przechodziła przez okres silnego wzmocnienia władzy królewskiej. Trudno byłoby mówić, iż panował tu ustrój absolutystyczny, bo król Gustaw Adolf, obejmując tron w początkach XVII w. pod naciskiem organizowanym przez kanclerza A. Oxenstiernę musiał przyjąć zobowiązanie do rządzenia z uwzględnieniem silnej pozycji ciała reprezentacyjnego, jakim był Riksdag, oraz zdominowanej przez arystokrację Rady Królestwa. Jednak w drugiej połowie XVII w. i Karol XI, i Karol XII systematycznie ograniczali pozycję parlamentu, a w 1693 r. król uzyskał zgodę na samodzielne nakładanie podatków. Zmianie uległa także rola i pozycja Rady, która stała się Radą Królewską. Oznaczało to w istocie utratę jej samodzielnej pozycji ciała *quasi-rządowego* i przekształcenie w ciało mające charakter organu doradczego wobec króla. Istniejące też dotąd jednoosobowe urzędy ministerialne (np. kanclerz, podskarbi, marszałek, admirał) stały się częścią kolegów funkcjonujących w ramach Rady.

Kłęska Szwecji w wojnie północnej wymusiła poważne zmiany wewnętrzne. Przede wszystkim upadek Karola XII oznaczał jednocześnie upadek dotychczasowej formy rządów, mającej bardzo silnie scentralizowany charakter. W istocie, jak widać z powyższych uwag, model ustrojowy Szwecji zbliżał się w tym czasie do modelu monarchii absolutnej.

W 1720 r. przyjęty został **Akt o formie rządu** (anulujący podobny akt z 1635 r.), a 3 lata później przyjęto prawo wyborcze, określające zasady udziału Szwedów w głosowaniu. Najważniejsze postanowienia aktu z 1720 r. dotyczyły zasadniczego wzmocnienia pozycji parlamentu – **Riksdagu**. Ciało to miało mieć jednak jeszcze konstrukcję bazującą na układzie stanowym, składać się bowiem miało z 4 izb – reprezentujących szlachtę, duchowieństwo, mieszczan i chłopów – i zbierało się miał co do zasady co 5 lat, a od 1848 r. co 3 lata. Specjalne prawa do reprezentacji uzyskali mieszkańcy Finlandii, którzy odtąd mogli swobodnie kształtować swoje przedstawicielstwo. Riksdag uzyskał prawo decydowania o wojnie i pokoju, jak również prawo do poddawania kontroli działalności króla, zwłaszcza w sferze władzy wykonawczej. Wyrażało się to w uprawnieniu do współdecydowania wraz z królem o obsadzie **Rady Państwa**, które to ciało było znanym z innych monarchii absolutnych swego rodzaju rządem centralnym. Uzyskanie wpływu na kształtowanie składu tego ciała, jak również wykonywanie bieżącej kontroli nad jego działalnością otwierało

w praktyce kształtowanie się modelu odpowiedzialności politycznej rządu. Wobec faktu, iż Rada stanowiła ciało o charakterze kolegialnym, a funkcje ministrów nie były jeszcze wtedy wyraźnie wykształcone, nie nastąpiło zatem pełne ukształtowanie parlamentarno-gabinetowej formy ustrojowej. Dodać trzeba, iż przyjęte prawo wyborcze spowodowało znaczące rozszerzenie liczby uprawnionych do głosowania, a także miało wpływ na liczbę reprezentantów zasiadających w Riksdagu, która urosła do blisko 1000 posłów.

Kolejna faza zmian konstytucyjnych w Szwecji nastąpiła w 1809 r., kiedy to wydano kolejny **Akt o formie rządu**, a rok później, czyli w 1810 r., uchwalono dodatkowo **Akt o sukcesji** oraz **Ustawę o wolności druku**. To właśnie te regulacje stanowiły podstawę ustroju konstytucyjnego Szwecji aż do lat 70. XX w.

Regulacje z 1809 r. zmieniły przede wszystkim kształt parlamentu – Riksdagu, który odtąd stał się ciałem dwuizbowym. Izba wyższa stała się reprezentacją jednostek terytorialnych Szwecji – okręgów (*Lan*) oraz najważniejszych miast – wybieranych na 8 lat w wyborach pośrednich, przy czym co rok wymieniała się ósma część składu izby. Izba niższa wybierana była w wyborach bezpośrednich na 4 lata, przy czym prawo wyborcze było tu stosunkowo liberalne i dopuszczało dość znaczny krąg uprawnionych. W procesie legislacyjnym obie izby miały równorzędne stanowisko, przy czym król zachował prawo współuczestniczenia w stanowieniu prawa. Oprócz stanowienia prawa parlament wykonywał kontrolę nad władzą wykonawczą – rządem i urzędnikami, a także nadzorował funkcjonowanie sądownictwa.

Faktyczna pozycja króla stopniowo słabła nie tylko z uwagi na wzrost pozycji parlamentu, ale także z racji wprowadzenia instytucji kontrasygnaty aktów królewskich przez ministrów. Wobec kompetencji nadzorczych parlamentu był to bardzo ważny czynnik wzmacniający ministrów i parlament wobec monarchii. Wprawdzie to król powoływał prezesa rady ministrów i na jego wniosek ministrów, a akt ten nie musiał być akceptowany przez parlament, ale w praktyce zasada respektowania określonego układu sił w parlamencie i tu stała się z czasem obowiązująca. W ten sposób Szwecja wkroczyła na drogę ewolucyjnego przekształcania swego ustroju w model monarchii parlamentarno-gabinetowej z systematycznie rosnącą pozycją premierów.

Konieczne jest także wskazanie, że podwaliny pod rozwój demokracji szwedzkiej stworzyła bardzo liberalna, wspomniana wyżej ustawa o wolności druku, która zawierała szeroki katalog praw obywatelskich, ale również stanowiła silne oparcie dla rozwoju pluralistycznego życia politycznego.

Norwegia

Konstytucja królestwa Norwegii, przyjęta jeszcze 17 maja 1814 r., obowiązuje do dziś, stanowiąc najstarszą obok konstytucji amerykańskiej, trwającą ustawę zasadniczą. Przyjęto ją na fali nadziei na uzyskanie niepodległości po klęsce Danii, dominującej dotąd w Norwegii. W tym okresie odbyły się dwustopniowe, bardzo demokratyczne wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego, które wyłoniło Komisję Konstytucyjną. Komisja przedstawiła Zgromadzeniu projekt, który został przez to ciało zaakceptowany. Wprawdzie deklarowana w tym akcie niepodległość Norwegii nie urzeczywistniła się i kraj ten znalazł się pod zwierzchnictwem Szwecji, to władcy szwedzcy uznali ten dokument za podstawę ustrojową tego kraju. Stąd, po uzyskaniu niepodległości w 1905 r., utrzymała ona swoje obowiązywanie.

Konstytucja nie formułowała wprost zasady suwerenności narodu, jednak wskazywała, że ciała reprezentacyjne są narzędziem realizowania woli narodu. Konstytucja nie mówiła też wyraźnie o zasadzie trójpodziału władzy, ale bardzo konsekwentnie powierzała kompetencje ustawodawcze parlamentowi, a władzę wykonawczą monarsze i zależnym od niego ministrom.

Parlament norweski – *Storting* – miał dość specyficzny kształt. Po wyborach, odbywających się na stosunkowo demokratycznej podstawie (i z systematycznie z czasem poszerzanym zakresem czynnego prawa wyborczego), w ramach parlamentu następował podział na dwie części – mający charakter izby wyższej *Lagting* oraz będący izbą niższą *Odelsting*. Podział ten miał jednak czysto funkcjonalny charakter, wybory dotyczyły bowiem całego składu parlamentu. Część decyzji *Storting* podejmował na posiedzeniach plenarnych, natomiast wspomniany podział następował dla sprawniejszego przeprowadzania procesu legislacyjnego. Inicjatywę ustawodawczą miała izba niższa oraz rząd. Parlament uzyskał wyłączność kompetencji w zakresie decydowania o sprawach finansów publicznych, podatków i wydatków państwowych. Wyrazem jego pozycji było tu także

uzyskanie kontroli nad wydatkami króla. Pierwotnie parlament nie miał istotnych kompetencji kontrolnych wobec rządu, ale z czasem stopniowo je uzyskiwał. W szczególności, obok prawa pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunałem Królestwa, ukształtowała się też zasada politycznej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem. Ważną gwarancją pozycji parlamentu była niemożność rozwiązania go przez króla przed upływem trzyletniej kadencji.

Władzę wykonawczą konstytucja powierzała **Radzie Państwa**, która była w istocie radą ministrów. Pracami rady kierować miał król, który również powoływał w jej skład (i odwoływał) ministrów, nie licząc się ze zdaniem parlamentu. W praktyce wobec nieobecności króla w kraju kierownictwo rady szybko przejął pierwszy minister i doprowadziło to do ukształtowania pozycji premiera. U schyłku XIX w. parlament przeforsował z kolei konieczność liczenia się monarchy z opinią i stanowiskiem większości parlamentarnej, co w istocie oznaczało konieczność uzyskiwania od tego czasu dla decyzji nominacyjnych zaufania parlamentu.

Rozwiązania powyższe tworzyły wyraźną przewagę parlamentu nad władzą wykonawczą, ale w istniejącej sytuacji było to zupełnie zrozumiałe. Król Norwegii był przecież bardziej związany ze Szwecją, tam głównie przebywał i to rządy tym krajem stanowiły podstawowy przedmiot jego zainteresowania. Norwegowie z kolei, pełni nieufności wobec narzuconej dominacji, tworzyli takie rozwiązania, które osłabiały pozycję króla, a najważniejszym instrumentem realizacji tej polityki była – co oczywiste – reprezentacja narodowa. W taki sposób stworzone zostały podstawy ustroju parlamentarno-gabinetowego, a przyzwyczajenie do niego było tak silne, że kiedy kraj odzyskał niepodległość, to ustroj polityczny pozostał już bez zmian.

Holandia

W 1815 r., po ponad 200 latach funkcjonowania dwóch związków prowincji niderlandzkich – północnych, zdominowanych przez protestantów i południowych, zdominowanych przez katolików – decyzją mocarstw europejskich utworzone zostało Królestwo Zjednoczonych Niderlandów. Tron królewski nowej monarchii powierzony został Wilhelmowi Fryderykowi Orańskiemu (z linii Nassau), który był synem ostatniego stadhoudera

Holandii Wilhelma V. Nowy władca przyjął imię Wilhelm I, a tron miał być dziedziczny.

Konstytucja dla nowego państwa przygotowana została w 1813 r. w północnej części państwa, dokąd przybył z przymusowej emigracji w Anglii przyszyły władca. Stało się to, zanim zapadła w Wiedniu decyzja o utworzeniu królestwa w nowym kształcie. Związki władcy z Anglią zadecydowały, nowa konstytucja wprowadzała po części rozwiązania znane już z terenu angielskiego, zwłaszcza w sferze zapisania formalnych gwarancji dla poszanowania praw i wolności obywatelskich. W marcu 1814 r. konstytucja królestwa została zaakceptowana przez wiodące osobistości prowincji północnych, a wkrótce potem zapadła decyzja mocarstw, określająca kształt tego państwa. Mimo podejmowanych na południu prób restytucji Habsburgów nie doszło do tego – przede wszystkim wobec braku zainteresowania tym rozwiązaniem cesarza austriackiego.

Do przygotowanej konstytucji mocarstwa wprowadziły jeszcze dodatkowe postanowienia, wśród których najważniejsze były gwarancje równouprawnienia protestantów i katolików oraz zrównoważenie reprezentacji części północnej i południowej w przyszłym parlamencie. Ważne było również ustalenie zasad kształtowania finansowych obciążeń na rzecz nowego państwa, które zakładały ich równe rozłożenie pomiędzy północ i południe.

Te właśnie ustalenia były przedmiotem kilkutygodniowych negocjacji, jakie pomiędzy majem a lipcem 1815 r. toczyli przedstawiciele prowincji z obu części królestwa. Prowincje południowe, których ludność stanowiła 60% populacji, dążyły do proporcjonalnego udziału we władzach królestwa. Wobec wielkich zadłużeń prowincji północnych kontrowersje budziły też sugestie budżetowe, odczytywane jako dążenie do przeniesienia ciężaru długów północy na południe. Efektem negocjacji było przyjęcie szeregu nowych postanowień, w tym koncepcji dwuizbowego parlamentu. Wprowadzona druga izba miała być zaspokojeniem oczekiwań południa, jej skład bowiem miał odzwierciedlać układ demograficzny kraju.

Mimo pewnych zmian konstytucja nie uzyskała akceptacji elit południa. Jednak król uznał, że wcześniejsze negocjacje stanowiły w istocie podstawę akceptacji południa dla tego aktu, a wrogów konstytucji zakwalifikował jako religijnych fanatyków. W związku z tym ogłosił konstytucję jako akt obowiązujący i objął władzę już na jej podstawie. Wprowadzony model ustrojowy był pewną zmodyfikowaną odmianą absolutyzmu

oświeconego, której ostrze osłabiały właśnie przepisy konstytucyjne oraz, słaby skądinąd, parlament.

Konstytucja zawierała szereg gwarancji poszanowania praw jednostkowych, w tym w szczególności gwarancję prowadzenia prawidłowych procesów sądowych (jako swoista recepcja amerykańskiej zasady *due process of law*), poszanowania korzystania z własności oraz wolności religijnej i swobodnego publicznego jej praktykowania, czy wreszcie przestrzegania wolności prasy.

W praktyce jednak władze prowadziły pod wpływem króla bardzo restrykcyjną politykę. Przykładem była sytuacja prasy – zwłaszcza reprezentującej opinię południa – a podstawą działań dyskryminujących gazety katolickie były nieuchylone nadzwyczajne przepisy, przyjęte w związku z powrotem Napoleona w 1815 r.

Zasada faktycznego federalizmu i poszanowania autonomii starych prowincji, tak na północy, jak i – zwłaszcza – na południu, została zastąpiona silnie scentralizowanym modelem państwa unitarnego. Najważniejsze miejsce w tej strukturze zajmował **monarcha**, wspierany przez ministrów nieponoszących odpowiedzialności przed parlamentem. **Ministrowie** byli wykonawcami woli królewskiej, ponosili wyłączną odpowiedzialność przed monarchą i nie stanowili kolegium w postaci rady ministrów.

Władzą reprezentacyjną były **Stany Generalne** (*Staten-Generaal*), składające się z dwóch izb.

Izba Pierwsza (*Eerste Kamer*) składała się z 60 nominatów królewskich spośród „wiodących osobistości królestwa”, ale liczba jej członków nie została ściśle określona. W istocie izba składała się z przedstawicieli arystokracji lojalnej wobec tronu, głównie z północy.

Izba Druga (*Tweede Kamer*) składała się z 55 reprezentantów północy i południa, przy czym gwarantowano mniej więcej równy podział miejsc pomiędzy obie strony. Również i tu system wyborczy skonstruowany został w taki sposób, by zagwarantować dominację lojalnej wobec tronu oligarchii. Reprezentantów wybierały zgromadzenia reprezentacyjne w poszczególnych prowincjach, same wyłonione w wyborach częściowo pośrednich. Członkami tych zgromadzeń byli w równych częściach „rycerze” wybierani przez zamieszkującą okręg wyborczy szlachtę, „regenci” wybierani przez specjalne zgromadzenia w miastach, co jednak obwarowane było wysokim cenzusem majątkowym, oraz mieszkańcy wsi wybierani przez zgromadzenia uprawnionych elektorów w okręgach wiejskich.

Mimo że system ten do minimum ograniczał w praktyce możliwość zaistnienia w Izbie opozycji, to i wobec nielicznych oponentów król Wilhelm I stosował różne metody ograniczania swobody ich działania. W szczególności ograniczał on swobodę Izby Drugiej w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, do której miała ona prawo obok niego. Konstytucja i tak zawężyła uprawnienia prawodawcze Stanów Generalnych jedynie do sfery ustanawiania podatków, uchwalania budżetu oraz przygotowywania praw cywilnych i karnych. Jednakże budżet uchwalany miał być na 10 lat, co czyniło tę kompetencję w istocie iluzoryczną. Pozostałe dziedziny podlegały regulowaniu przez króla, który mógł wydawać dekrety mające moc ustawy.

Istniała ponadto **Rada Stanu**, która pełniła funkcje doradcze wobec króla, zwłaszcza w wykonywaniu przezeń kompetencji prawodawczych. Ponieważ skład Rady Stanu opierał się głównie na ministrach, przeto z czasem stała się ona pewnego rodzaju substytutem rady ministrów.

Praktyka konstytucyjna królestwa w sposób wyraźny preferowała północ – mniejszą liczebnie i słabszą ekonomicznie. Znajdowało to wyraz w instytucjonalnym zagwarantowaniu faktycznej przewagi północy w Stanach Generalnych, a zwłaszcza w urzędach ministerialnych i administracji. Jakkolwiek katolików dopuszczano do różnych urzędów i stanowisk, z czasem nawet ministerialnych, to wyrazem ich dyskryminacji był fakt, że nigdy pomiędzy 1815 a 1830 r. żaden katolik nie był ministrem spraw zagranicznych, ministrem sprawiedliwości, ministrem wojny czy ministrem finansów. W powiązaniu z innymi działaniami dyskryminacyjnymi tworzyło to w całości bardzo represyjny wobec większości mieszkańców kraju (także rosnących w liczbę katolików na północy) system polityczny. Stało się to główną przyczyną powstania, które w 1830 r. wybuchło w Brukseli, szybko ogarnęło całe południe, a wkrótce miało doprowadzić do podziału królestwa. Reżim stworzony przez Wilhelma I nie był w stanie skutecznie zapobiec temu procesowi.

Wstrząs, jakim było utracenie południowej części kraju, spowodował krótkotrwałą tendencję do zmian wewnętrznych, ale pozycja Wilhelma I okazała się na tyle silna, że zdołał on uspokoić sytuację. Dopiero po kilku latach, w 1840 r., pojawił się pierwszy istotniejszy element zmian konstytucyjnych, jakim było wprowadzenie zasady prawnej odpowiedzialności ministrów za popełnione przez nich przestępstwa. Do odpowiedzialności

mógł ich pociągać parlament, którego pozycję wzmocniało również i to, iż budżety od tego roku uchwalane miały być już na okresy dwuletnie.

Wilhelm I, nie chcąc zaakceptować nawet tak skromnych zmian, abdykował, a tron przejął jego syn Wilhelm II. To jego zasługą było przyjęcie w 1848 r. znacznie dalej idących zmian, wzorowanych skądinąd na rozwiązaniach sąsiedniej Belgii. Najważniejszymi zmianami było wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Drugiej Izby Stanów Generalnych (150 członków wybieranych na cztery lata przy wysokim cenzusie majątkowym), ustalenie, iż Izba Pierwsza będzie wybierana przez Stany Prowincjonalne (kadencja miała trwać 3 lata, przy czym co 3 lata wymieniała się połowa składu izby) oraz że budżet będzie uchwalany przez parlament co roku. Ponadto Izba Druga uzyskała pełną swobodę w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, którą mogła wykonywać odtąd niezależnie od króla. Kraj podzielony był na prowincje ze Stanami Prowincji jako organami uchwałodawczymi i z Egzekutywą.

Jednocześnie zniesione zostały różne formalne i nieformalne instrumenty dyskryminujące katolików, których liczba w połowie XIX w. zbliżała się już do blisko połowy populacji. Skutkiem tego było w niedługim czasie powstanie silnej reprezentacji politycznej katolików, która była nawet zdolna do przejęcia rządów w kraju. W tym czasie bowiem dokonano się równocześnie ewolucyjne przesunięcie ciężaru rządu na parlament i rząd, wyłaniany na zasadzie zaufania tego parlamentu. Pojawienie się zasady politycznej odpowiedzialności ministrów, oznaczało jednocześnie poważne oddalenie od bieżącego rządu krajem przez króla. W tym sensie model ustrojowy Holandii stał się bardzo podobny do rozwiązań belgijskich.

Portugalia

Konstytucyjne podstawy monarchii portugalskiej stworzone zostały w 1822 r. przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Konstytucyjne (*Cortes Gerais Extraordinarias e Constituintes*) i zaakceptowane przez ówczesnego króla Jana VI. Przyjęty model ustrojowy za podstawę przyjął zasadę **suwerenności narodu**, a władza królewska, jak to wyraźnie zapisywano, pochodziła z woli narodu. Zasada ta uzupełniona została formułą trójpodziału władzy. Władzę ustawodawczą konstytucja powierzyła jednoizbowemu parlamentowi –

Kortezom, które pochodzić miały z powszechnych i bezpośrednich wyborów odbywanych co dwa lata. Władzę wykonawczą powierzono **królowi** i **sekretarzom stanu**. Sekretarzy powoływał i odwoływał król i formalnie nie musiał on kierować się tu wolą parlamentu. Konstytucja przewidywała jednak możliwość przejścia kompetencji królewskich przez Kortezy, o ile zagrożona byłaby niepodległość państwa bądź system konstytucyjny. Król zachował też prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalanych przez Kortezy, nie mógł on jednak rozwiązywać parlamentu. Uzupełnieniem postanowień ustrojowych był rozbudowany w konstytucji katalog praw i wolności obywatelskich, wzorowany na francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.

Konstytucja ta obowiązywała jedynie 4 lata. W 1826 r. król Pedro IV nadał nową regulację w postaci Karty Konstytucyjnej, będącą próbą powrotu do modelu ustrojowego z XVIII w. Na mocy Karty utworzona została izba wyższa Kortezów – **Izba Parów**, której członków powoływał król spośród arystokracji. Jednocześnie izba niższa jako **Izba Deputowanych** miała być wybierana w wyborach bezpośrednich, ale ograniczonych już wysokim cenzusem majątkowym. Pozycję monarchy wyraźnie wyniesiono ponad pozostałe instytucje publiczne (tzw. *poder moderador*, czyli władza powścią-gająca), jako swego rodzaju arbitra i strażnika ładu konstytucyjnego. Wyrażało się to m.in. w przyznaniu królowi w konstytucji weta stanowczego, prawa rozwiązywania Izby Deputowanych czy wprowadzeniu zasady nieodpowiedzialności króla. Instytucja kontrasygnaty aktów królewskich przez sekretarzy stanu nie prowadziła jednak do osłabienia pozycji króla, nie było bowiem żadnych instrumentów zmuszających go do liczenia się ze zdaniem większości Kortezów w odniesieniu do składu rady ministrów. Nawet sprzeciw parlamentu w stosunku do poczynań określonych ministrów nie mógł być skuteczny wobec prawa króla do rozwiązania izb. Właściwie przez cały okres funkcjonowania monarchii konstytucyjnej w oparciu na tej konstytucji nie doszło zatem do ukształtowania się zasady politycznej odpowiedzialności rządu i ministrów wobec parlamentu.

Zmiany konstytucji dokonane w 1838 r. wprowadziły częściowe wybory do izby wyższej, której nazwę zmieniono na **Senat**, i demokratyzację ordynacji wyborczej do Izby Deputowanych. Nie zmieniły się natomiast regulacje odnoszące się do funkcjonowania władzy wykonawczej i nie uległy ograniczeniu kompetencje królewskie.

Zasadnicze zmiany ustrojowe były konsekwencją upadku monarchii i proklamowania 5 października 1910 r. republiki. Zgromadzenie Konstytucyjne wyłonione w powszechnych i bezpośrednich wyborach uchwaliło 21 sierpnia 1911 r. nową konstytucję.

Nowa regulacja stała na gruncie zasady suwerenności narodu realizowanej przede wszystkim przez dwuizbowy parlament. Obie izby parlamentu pochodziły z demokratycznych, powszechnych wyborów (bez kobiet), a ich pozycja formalna została zrównana. Izby miały prawo inicjatywy ustawodawczej, dokonywały także wyboru Prezydenta Republiki. Było to wyrazem ich formalnej supremacji w systemie władz konstytucyjnych Portugalii.

Prezydent Republiki, wybierany na 4 lata, był głową państwa, jak również stał na czele władzy wykonawczej. Sam prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, a jego akty kontrasygnowane były przez ministrów. Ministrowie powoływani byli i odwoływani przez prezydenta republiki, ale ponosili odpowiedzialność polityczną przed parlamentem. Prezydent zatem, dokonując swych nominacji, musiał się liczyć ze zdaniem większości parlamentarnej. Pozycję parlamentu osłabiła jednak poprawka konstytucyjna z 1919 r., na mocy której prezydent uzyskał prawo rozwiązywania parlamentu. Regulacja ta wyraźnie wzmocniła prezydenta i władzę wykonawczą, której słabość w pierwszych latach republiki budziła niepokój.

Model republikański, i określony w konstytucji z 1911 r., mimo późniejszych zmian, doprowadził wszakże do wyraźnego osłabienia instytucji wykonawczych w systemie władz państwowych, a w ślad za tym do wielu komplikacji wewnętrznych i słabości zewnętrznej państwa. Stąd na początku lat 30. nastąpiła gruntowna zmiana formy rządów, choć model republikański okazał się jednak zjawiskiem trwałym.

Belgia

Schytek lat 20. XIX w. przyniósł wzrost aktywności katolickiej opozycji w całym królestwie niderlandzkim. Oprócz wskazanych wcześniej przyczyn dodatkowym elementem wpływającym na eskalację napięć była tzw. wojna o szkoty. Wilhelm I, inspirowany filozoficznymi wizjami fanatycznych przeciwników Kościoła katolickiego, podjął próbę zeświecczenia

szkót w królestwie. Wywołało to wieloletni spór z Kościołem i zaangażowało w konflikt olbrzymie grupy katolików. Wsparcie przez dyskryminowaną również opozycję liberalną doprowadziło do sytuacji, w której dalsze utrzymywanie *status quo* nie było już możliwe.

Pod wpływem rewolucji lipcowej w Paryżu doszło zatem w końcu sierpnia 1830 r. do wybuchu w Brukseli, a powstanie szybko ogarnęło całe południe. Bezpośrednia pomoc militarna i finansowa Francji oraz polityczne poparcie Anglii zadecydowały o sukcesie tego zrywu. Powstały w Brukseli w końcu sierpnia Rząd Tymczasowy **4 października 1830 r.** proklamował niepodległość Belgii i ogłosił zwołanie **Narodowego Kongresu Konstytucyjnego**, który potwierdził decyzję rządu 18 listopada. W bardzo krótkim czasie przygotowano i uchwalono konstytucję, która stała się ważnym punktem odniesienia dla późniejszego konstytucjonalizmu europejskiego. 6 października 1830 r. Rząd Tymczasowy powołał Komisję, która pracowała nad projektem pomiędzy 25 listopada 1830 a 7 lutego 1831 r. W tym czasie w dwóch turach – 27 października i 3 listopada – odbyły się wybory Kongresu, który **7 lutego 1831 r.** zaakceptował przedyskutowany i przedstawiony przez Komisję projekt. Nie do końca rozstrzygnięty był początkowo problem, czy Belgia ma być monarchią, czy republiką. Kongres 22 listopada przyjął, że Belgia będzie dziedziczną monarchią konstytucyjną i postanowienie to zostało zapisane w przygotowywanej konstytucji.

Konstytucja przesądziła, że powstające państwo będzie miało charakter unitarny, będzie posiadać silnie scentralizowany system rządów oraz że likwidacji ulegnie dotychczasowa autonomia prowincji składających się na część południową. W praktyce oznaczało to, iż już u swych narodzin Belgia skazana została chorobą podobną do tej, która doprowadziła do kryzysu w ramach poprzedniej formy państwowości. Wiązało się to z etnicznym zróżnicowaniem królestwa na zamieszkałą przez Flamandów Flandrię oraz zdominowaną przez ludność francuskojęzyczną Walonię. Praktyczne decyzje zdominowanych przez Walonów władz belgijskich przesądzały o dominacji języka francuskiego i faktycznej supremacji walońskiej grupy narodowościowej we wszystkich urządach publicznych. Ten stan rzeczy nosił cechy dużej trwałości, właściwie dopiero po drugiej wojnie światowej udało się bowiem osłabić tę frankofońską dominację. Jedynie fakt, że obie grupy narodowościowe zdominowane były przez

katolicyzm spowodował, że nie doszło do podobnej ewolucji sytuacji jak w Niderlandach.

Sama konstytucja była swoistą kompilacją konstytucji holenderskiej z 1815 r., francuskiej konstytucji lipcowej z 1830 r. oraz Karty Konstytucyjnej z 1814 r., wreszcie pewnych instytucji z praktyki konstytucyjnej Wielkiej Brytanii.

Określając pozycję **monarchy**, konstytucja pozostawiła mu stosunkowo poważny zakres kompetencji – zwierzchnictwo nad władzą wykonawczą, kierownictwo armii i floty, współudział w procesie legislacyjnym, odpowiedzialność za stosunki międzynarodowe. Przyjęta zasada nieodpowiedzialności władcy za akty królewskie, potwierdzona instytucją kontrasygnaty tych aktów przez **premiera** i **ministrów**, stała się jednak podstawą stopniowego osłabiania bezpośredniego wpływu monarchy na funkcjonowanie władzy wykonawczej. Król zachował wprawdzie prawo mianowania premiera, a na jego wniosek powoływania i odwoływania ministrów, ale ukształtowanie się zasady politycznej odpowiedzialności premiera i ministrów przed parlamentem i konieczność działania w oparciu na istniejącej większości parlamentarnej spowodowały, że model belgijski zbliżał się w tym momencie do konstrukcji brytyjskiej, czyli modelu parlamentarno-gabinetowego. Jednocześnie stopniowe usuwanie się króla na ubocze bieżącej działalności rządowej spowodowało, iż ukształtowała się ostatecznie Rada Ministrów, będąca działającym pod kierunkiem swego prezesa ciałem kolegiального zarządu państwem.

Konstytucja przyjęła zasadę zwierzchnictwa narodu, a jej wyrazem miało być odpowiednie umocowanie reprezentacji narodowej w postaci parlamentu, określanego pojęciem „izba”. Parlament miał być ciałem dwuizbowym, składającym się z **Izby Reprezentantów** (Chambre des Représentants/Kamer van Volksvertegenwoordigers) oraz **Senatu** (Senat/Senaat). Pozycja obu izb była w zasadzie równa, przy czym kompetencje dotyczące kontroli rządu przysługiwały Izbie Reprezentantów. W procesie prawodawczym w części spraw (w tym podatkowe i budżetowe) preferowane było stanowisko Izby Reprezentantów. Król w zakresie swoich kompetencji zachował inicjatywę ustawodawczą (z czasem wykonywaną w jego imieniu przez rząd) i prawo sankcji ustaw (ale nie było to prawo weta), a także w określonych sytuacjach prawo rozwiązania parlamentu. Izba Reprezentantów stanowiła reprezentację narodu i wyłaniana była w wyborach bezpośrednich, przy czym stopniowo liberalizowane zasady

prawa wyborczego rozszerzały niewielki pierwotnie krąg uprawnionych do głosowania. Natomiast Senat był ciałem reprezentującym jednostki terytorialne i korporacje, a wybory doń miały charakter pośredni.

Ukształtowany model ustrojowy królestwa Belgii, zawierający obok rozbudowanych gwarancji poszanowania praw i wolności obywatelskich zapisaną zasadę zwierzchnictwa narodu, stał się jednym z najsilniej oddziałujących na inne kraje europejskie w XIX i XX w. O ile rozwiązania brytyjskie i amerykańskie, z uwagi na narastającą odmiennność systemów prawnych, cieszyły się słabnącym powodzeniem, o tyle swoista ich recepcja w Belgii stawiała się już bardziej zrozumiała. Akceptowano ją wszędzie tam, gdzie następowała demokratyzacja ustroju politycznego i poszerzenie swobód obywatelskich. Swoistą adaptacją rozwiązań belgijskich były rozwiązania francuskie po 1871 r., a przez nie przyjmowano je w wielu krajach europejskich, które uzyskały niepodległość w efekcie I wojny światowej. Model belgijski okazał się – podobnie jak amerykański – wyjątkowo trwałe, konstytucja bowiem obowiązuje do dziś, a poważniejsze zmiany nastąpiły w niej dopiero w latach 70. XX w. i związane były z federalizacją kraju i upodmiotowieniem jego części flandryjskiej. Stanowi to zatem także o wyjątkowości tego aktu konstytucyjnego.

Szwajcaria

Kongres wiedeński uznał wieczystą neutralność Szwajcarii, jak również jej kształt terytorialny, uwzględniający także nabytki uzyskane dzięki Napoleonowi. Wprowadzone przez Napoleona porządki opierające się na konstytucji republiki helweckiej zostały uchylone, a kraj powrócił do formy konfederacji suwerennych państw – kantonów. W takim kształcie ustrojowym Szwajcaria przetrwała aż do 1847 r., kiedy to 7 katolickich kantonów stworzyło własną konfederację, tzw. Sonderbund i podjęły starania o uzyskanie jak największej swobody i autonomii. Jednak ten separatystyczny ruch został poddany zdecydowanej akcji represyjnej ze strony konfederacji, czyli pozostałych kantonów i po krótkiej, choć krwawej wojnie próba ta została zlikwidowana. W konsekwencji, dla zapobieżenia w przyszłości podobnym sytuacjom, przyjęta została w 1848 r. nowa konstytucja, której rozwiązania zawierały postanowienia zacieśniające dotychczasowy charakter związku kantonów. Nie licząc pewnych – nie

nazbyt istotnych – późniejszych modyfikacji, warto podkreślić, że konstytucja przyjęta w tym kształcie obowiązywała aż do schyłku lat 90. XX w. Najważniejszymi cechami charakterystycznymi przyjętymi w tej regulacji były: zmiana formuły państwa z konfederacyjnej na federacyjną, co wyrażało się przede wszystkim we wzmocnieniu pozycji instytucji federalnych, oraz bardzo wyjątkowe połączenie elementów demokracji pośredniej i bezpośredniej jako podstawy funkcjonowania państwa i jego instytucji publicznych.

Szwajcaria była federacją (choć formalnie nazwa państwa utrzymywała formułę konfederacji) 22 suwerennych kantonów, które zachowywały kompetencje we wszystkich sprawach z wyjątkiem kompetencji przekazanych wyraźnie przez konstytucję rządowi i parlamentowi federalnemu.

Parlament, czyli **Zgromadzenie Federalne** (Assemblée federale/Bundesversammlung), był ciałem dwuizbowym, mającym czteroletnią kadencję. **Rada Narodowa** (Nationalrat//Conseil National) była ciałem, którego członków wybierano w wyborach powszechnych. Rada Kantonów (Standerat/Conseil des Etats) była natomiast ciałem reprezentującym poszczególne kantony, to bowiem ich ciała reprezentacyjne dokonywały wyboru swych przedstawicieli do tejże rady. Taki kształt obu ciał reprezentacyjnych miał zapewniać równowagę w uwzględnianiu opinii całego narodu szwajcarskiego z jednej strony, z drugiej zaś strony interesów poszczególnych kantonów.

Władzę wykonawczą konstytucja powierzyła siedmioosobowej, wybieranej przez obie izby zgromadzenia na czas ich czteroletniej kadencji **Radzie Federalnej** (Conseil federal/Bundesrat). Rada Federalna występowała jako kolegiałna głowa państwa, choć spośród jej grona jeden z członków obejmował funkcję przewodniczącego. Oprócz funkcji reprezentacyjnych przysługiwała jej „władza kierownicza federacji” w zakresie kompetencji przekazanych federacji przez konstytucję (głównie sprawy zagraniczne, polityka wojskowa, polityka finansowa i budżet federacji). Skład Rady zdeterminowany był podziałem narodowo-językowym kraju (choć nie był to zapis konstytucyjny) i czterech jego członków reprezentowało kantony niemieckie, dwóch francuskie i jeden włoskie. Obok tego zwyczajowo w każdej Radzie zasiadali przedstawiciele kantonów Berno, Zurich i Vaud. Takie zasady reprezentacji, uwzględniającej określone parytety, były dodatkowym mechanizmem gwarantującym w tym wielokulturowym i wielonarodowym społeczeństwie względną równowagę.

Co istotne, członkowie Rady nie ponosili w istocie odpowiedzialności politycznej przed Zgromadzeniem. Wybrana Rada działała zatem przez całą czteroletnią kadencję podobnie jak Zgromadzenie.

Konstytucja uwzględniała dwie instytucje demokracji bezpośredniej. Jedną była instytucja inicjatywy ludowej, dotyczącej zmiany konstytucji. Określona grupa obywateli (100 000) mogła zatem wystąpić z propozycjami zmian do konstytucji i propozycje te stawały się przedmiotem obrad zgromadzenia. Instytucja druga to skądinąd charakterystyczna dla Szwajcarii instytucja referendum. Referendum takiej konstytucja przewidziała jako swoisty sposób kontroli ustawodawstwa Zgromadzenia Federalnego. W ciągu 90 dni od daty uchwalenia każdej ustawy 50 000 obywateli lub 8 kantonów miało prawo wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum, które mogło doprowadzić do odrzucenia przyjętej ustawy. Jakkolwiek przepisy konstytucyjne zawierały wyraźne zastrzeżenia, nakazujące w procesie legislacyjnym uwzględniać zróżnicowane interesy kantonów i ich mieszkańców, to niezależnie od tego przewidziano jeszcze nadzwyczajną możliwość zakwestionowania określonych praw, o ile godziłyby one w pozycję poszczególnych grup społecznych czy jednostek terytorialnych. Warto też nadmienić, że konstytucja powołała do życia jeszcze jeden organ, który niezależnie od możliwości stwarzanych przez instytucję referendum czuwał nad zgodnością ustaw federalnych z konstytucją. Ciałem tym stał się specjalny organ sądowy w postaci **Trybunału Federalnego**, w skład którego wchodziłi sędziowie zawodowi, wybierani na te stanowiska przez połączone izby zgromadzenia.

Stworzony model ustroju federalnego, mimo że powstawał w trudnej sytuacji wewnętrznej, okazał się bardzo skutecznym narzędziem łagodzącym dotychczasowe, często bardzo głębokie podziały pomiędzy poszczególnymi kantonami. Zbrojna konfrontacja wewnętrzna z 1847 r. okazała się ostatnim takim wydarzeniem w dziejach Szwajcarii, a bez wątpienia bardzo wyważone regulacje konstytucyjne, w maksymalnym stopniu gwarantujące poszanowanie interesów poszczególnych części składowych państwa i ich mieszkańców, przyczyniły się do złagodzenia wielowiekowych napięć.

Dania

Tron królewski w Danii pozostawał od czasów powstania królestwa (z krótką przerwą, kiedy stał się dziedziczny w XII–XIII w.) elekcyjny i stan ten nie zmienił się do czasów nowożytnych. Funkcje elekcyjne pełnił *Danehof*, czyli zgromadzenie będące swoistą formą kontynuacji wiecu (*ting*) ogólnopaństwowego. Sytuacja taka powodowała, iż w porównaniu z wieloma innymi krajami europejskimi władza królewska nie zdołała w tym kraju uzyskać nadmiernie silnej pozycji. Dopiero unia z Norwegią stworzyła warunki do wzmocnienia tej władzy. Tron norweski był bowiem dziedziczny i obejmowanie go czyniło w istocie formalnością procedurę elekcyjną w Danii.

Proces silniejszego centralizowania władzy w Danii i wzmocnienia pozycji króla i jego aparatu zaznaczył się na początku XVII w. i ten model, zbliżony do absolutystycznego, przetrwać miał bez większych zmian aż do połowy XIX w. W tym czasie miejsce mającej długie tradycje Rady Państwa zajęło Kolegium Państwa, następnie nazwane Tajną Radą. W 1660 r. powołany przez króla nowy rodzaj ciała reprezentacyjnego – Zgromadzenie Stanów – ustanowił dziedziczność tronu i przekazał mu najistotniejsze kompetencje do samodzielnego zarządzania państwem. W efekcie w ciągu XVIII w. władza królewska uzyskała tu stosunkowo silną pozycję, choć wspomniane zgromadzenie nie zostało definitywnie wyeliminowane z życia publicznego.

Pod wpływem ogólnoeuropejskiego poruszenia, jakim była Wiosna Ludów, także w Danii doszło do wrzenia, efektem czego ówczesny władca, Fryderyk VII, zwołał w 1848 r. ogólnopaństwowe zgromadzenie przedstawicielskie, które opracowało ustawę zasadniczą (*Grundloven*). Po zaakceptowaniu przez króla została ona ogłoszona w **czerwcu 1849 r.**

Przyjęta konstytucja stała jednak na gruncie zachowania zasady suwerenności panującego, a jednocześnie przyjmowała zasadę trójpodziału władzy. Władza ustawodawcza spoczywać miała w gestii dwuizbowego parlamentu (*Riksdag*). Izba niższa, czyli **Zgromadzenie Ludowe** (*Folketing*), jak również izba wyższa, czyli **Zgromadzenie Krajów** (*Landsting*) miały pochodzić z wyborów powszechnych, przy czym kształt ordynacji wyborczej gwarantował prawo głosu najszerzej w ówczesnej Europie rzeszy obywateli. Jeśli dodać do tego szereg konstytucyjnych gwarancji praw i swobód obywatelskich, takich jak wolność słowa, wyznania, prasy,

zgrupowań czy stowarzyszania się, bez wątpienia regulacja ta czyniła z Danii państwo najbardziej w tym momencie demokratyczne w Europie. Natomiast wskazać trzeba, że przepisy konstytucyjne faworyzowały izbę wyższą, dając jej silniejszą pozycję w procesie legislacyjnym i w hierarchii instytucji państwowych.

Wyrazem wzmocnienia pozycji parlamentu stało się też wprowadzenie zasady politycznej odpowiedzialności przed izbami ministrów. Wprawdzie król zachował prawo powoływania premiera, a na jego wniosek powoływania i odwoływania ministrów, ci jednak musieli również posiadać zaufanie większości parlamentarnej. Jeśli dodać do tego wprowadzenie obowiązku kontrasygnowania aktów królewskich przez premiera i odpowiednich ministrów, to nie może dziwić, że i w Danii przyjęcie tych rozwiązań stało się początkiem procesu stopniowego odsuwania monarchy od bezpośredniego zarządu sprawami kraju. Monarcha zachował ogólny nadzór nad prowadzeniem polityki zagranicznej, pozostawał najwyższym dowódcą wojskowym, ale i w tych sferach coraz większe znaczenie miał rząd i właściwi ministrowie.

Demokratyczne rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1849 r. okazały się jednak nadmiernie radykalne dla wielu ośrodków krajowych. Po zwycięstwie w wyborach stronnictw konserwatywnych w 1866 r. nastąpiła rewizja konstytucji, efektem której była zmiana zasad wyborczych do Zgromadzenia Krajów. Zniesiono tu powszechność wyborów, wprowadzając cenzus majątkowy, a jednocześnie oddano królowi prawo mianowania 12 z 64 członków tej izby. Zmiany powyższe oznaczały w praktyce utrwalenie silniejszej pozycji izby wyższej kosztem Zgromadzenia Ludowego.

Na przelomie XIX i XX w. nastąpiło ostateczne ukształtowanie zasad relacji pomiędzy królem a parlamentem, dotychczasowe podstawy konstytucyjne pozostawiały bowiem w tej sferze wiele niejasności. Podsumowaniem wieloletniego sporu były przyjęte w 1915 r. nowe zasady konstytucyjne, które – z uwagi na trwającą wojnę – wprowadzone zostały w życie w 1918 r. Przede wszystkim uniemożliwiły one monarsze aspirowanie do traktowania rządu jako swego rodzaju przedłużenia instytucji rady królewskiej. Coraz silniej kształtująca się zasada odpowiedzialności parlamentarnej rządu znalazła zatem ostateczne przesądzenie w nowej regulacji. Nowe przepisy dokonały też istotnego przewartościowania z punktu widzenia określenia suwerena w państwie duńskim. W miejsce zasady zwierzchnictwa monarchy przyjęta została zasada zwierzchnictwa narodu.

W nowych przepisach utrzymane zostały dotychczasowe relacje pomiędzy obiema izbami parlamentu, faworyzujące do pewnego stopnia izbę wyższą. Natomiast wkrótce po przyjęciu tych zmian konstytucyjnych w Danii, wzorem innych krajów europejskich, czynne prawo wyborcze do izby niższej uzyskały kobiety.

Włochy

Królestwo Italii proklamowane zostało **17 marca 1861 r.**, wtedy też zjednoczone państwo otrzymało akt konstytucyjny. Nie była to jednak konstytucja nowa, ale akt obowiązujący już od 13 lat w tzw. Królestwie Sardynii, czyli na obszarze północnych Włoch. To właśnie tam 4 marca 1848 r. król Karol Albert nadał **Kartę Konstytucyjną**, która wyraźnie wzorowała się na konstytucji francuskiej z 1830 r. i konstytucji belgijskiej z 1831 r. Obowiązanie Sardyńskiej Karty rozciągane było sukcesywnie na kolejne obszary włączane do królestwa, a w konsekwencji sukcesu odniesionego przez Garibaldiego stała się ona konstytucją zjednoczonego kraju.

Karta Konstytucyjna przekształciła królestwo Sardynii z monarchii absolutnej w umiarkowaną monarchię konstytucyjną, opierającą się na zasadzie podziału władzy.

Na czele państwa stał **król**, który zachował szereg istotnych kompetencji – był zwierzchnikiem władzy wykonawczej, dowodził armią i flotą, prowadził politykę międzynarodową, zawierał traktaty, mianował urzędników i sędziów. Akty królewskie podlegały kontrasygnacie premiera i ministrów, król bowiem nie ponosił odpowiedzialności za skutki swych działań. Właśnie wprowadzenie tego mechanizmu i we włoskich rozwiązaniach przyczyniło się do stopniowego wzmocnienia pozycji rady ministrów, choć król zachował w stosunku do niej i tak stosunkowo silną pozycję. Wyznaczał on bowiem **prezesa rady ministrów**, a na jego wniossek powoływał bądź odwoływał ministrów. Formalnie ministrowie nie ponosili odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, ale w praktyce bardzo szybko ukształtował się zwyczaj respektowania przez władcę układu sił politycznych w parlamencie. W ślad za tym nie było możliwe, by funkcjonował gabinet, który nie miałby zaufania parlamentu.

Król zachował także istotne uprawnienia dotyczące funkcjonowania parlamentu oraz procesu stanowienia prawa. To jego nominacje rozstrzygały

o składzie Senatu, to on miał prawo sankcji i promulgacji dla ustaw uchwalonych przez izby, mógł rozwiązać parlament i zarządzić wybory nawet bez istotnych przyczyn.

Parlament (*Parlamento*) był ciałem dwuizbowym i jego częściami składowymi były **Senat** (*Senato*) oraz **Izba Deputowanych** (*Camera dei Deputati*). Jak wskazywałem, senatorów powoływał monarcha, natomiast skład Izby Deputowanych był efektem przeprowadzanych wyborów bezpośrednich. Prawo wyborcze nie dawało jednak możliwości głosowania szerokim rzeszom obywateli. Przeciwnie, po wprowadzeniu cenzusu majątkowego oraz cenzusu wykształcenia krąg uprawnionych do głosowania był stosunkowo wąski. Oczywiście z czasem poszerzał się on o wzbogacające się grupy obywateli, także rozwój edukacji powodował w konsekwencji systematyczny wzrost liczby uprawnionych do głosowania, ale dopiero na krótko przed wybuchem wojny, w 1912 r. parlament uchwalił czynne prawo wyborcze dla wszystkich mężczyzn. Pozycja izb w procesie legislacyjnym była w zasadzie równa, obie miały prawo inicjatywy ustawodawczej, a uprawnienie takie przysługiwało również ministrom.

Warto dodać, że wzorem konstytucji francuskiej i belgijskiej konstytucja włoska zawierała rozbudowany katalog gwarancji poszanowania praw i wolności obywatelskich, co było swoistą formą rekompensaty za niepełne prawa polityczne wszystkich obywateli. Należy jednak podkreślić, że stosunkowo liberalny model ustrojowy okazał się ważnym czynnikiem sprzyjającym procesowi reunifikacji Italii, jakkolwiek w sposób wyraźny różniły się między sobą część północna i południowa, a środkowe Włochy tworzyły jeszcze jeden, w istocie odrębny obszar. Choć zatem w gruncie rzeczy od kilkunastu stuleci na Półwyspie Apenińskim nie było włoskiej, jednolitej państwowości, to mimo tego w stosunkowo krótkim czasie królestwo Włoch stało się takim właśnie organizmem.

Austro-Węgry

W połowie XIX w. państwo austriackie znalazło się w fazie bardzo głębokiego kryzysu wewnętrznego. Austria nie tylko przegrała rywalizację z Prusami o przywództwo na terenie państw niemieckich, czego wyrazem była błyskawiczna klęska w wojnie w 1866 r. Wcześniej utraciła dotychczasowe wpływy na terenie Włoch, co było efektem przegranej wojny z Francją

i Piemontem w 1859 r., a przebieg powstania węgierskiego w latach 1848–1849 dowodził również, że wewnętrzne problemy były na tyle poważne, że konieczna była pomoc obcych państw, by im zaradzić.

Dotychczasowy ustroj wewnętrzny, będący w istocie niezbyt udaną modyfikacją osiemnastowiecznego modelu oświeconej monarchii absolutnej, nie był w stanie w żadnym stopniu zaradzić problemom wewnętrznym. Najważniejszym problemem, jaki stanął przed cesarzem austriackim i austriackimi elitami politycznymi w połowie XIX w., był fakt, iż monarchia austriacka była państwem wielonarodowościowym, a element niemiecki znalazł się w niej w tym czasie w wyraźnej mniejszości, stanowiąc niecałe 25% populacji kraju. Było rzeczą oczywistą – udowodnił to przebieg powstania węgierskiego – że dalsze utrzymywanie modelu scentralizowanej monarchii absolutnej, w której dominującym czynnikiem był element niemiecki, wobec postępujących tendencji odśrodkowych także wśród ludów słowiańskich imperium (Polaków, Czechów, Słoweńców, Chorwatów i Rusinów), stało się po prostu niemożliwe.

Oprócz zatem zwolenników tylko kosmetycznych zmian dotychczasowego modelu ustrojowego, którzy dominowali wśród elit niemieckich, pojawiły się też dwie inne dominujące koncepcje przebudowy imperium.

Pierwsza, określana jako koncepcja federalistyczna, była szczególnie promowana przez elity słowiańskie, głównie przez Czechów, Słoweńców i Polaków. Zwolennicy tej drogi wskazywali na konieczność zapewnienia wszystkim najważniejszym narodowościom zamieszkującym imperium maksymalnych warunków do rozwijania własnych instytucji narodowych w ramach jednostek autonomicznych, posiadających własne organy. Przez te organy, wyposażone w znaczący zakres kompetencji, miały być zaspokajane podstawowe aspiracje i potrzeby tych narodów, władze centralne miały zaś zachowywać ogólną kontrolę nad nimi przede wszystkim pod kątem lojalności wobec podstawowych interesów imperium.

Druga koncepcja nazywana była dualistyczną i sformułowana została przez elity węgierskie. Jej głównym założeniem było przekonanie, iż współpraca Węgrów i Niemców, stanowiących w sumie około 45% populacji imperium, może zapewnić dominację nad pozostałymi nacjami i jednocześnie zagwarantować kontynuację dotychczasowego modelu ustrojowego przy stosunkowo niewielkich zmianach. Warunkiem tego miało jednak być przekształcenie monarchii austriackiej w państwo składające się z dwóch równoprawnych elementów – cesarstwa austriackiego oraz

królestwa węgierskiego. Oba państwa miały posiadać wspólnego monarchę oraz niewielki zakres spraw wspólnych, natomiast pozostałe kwestie miały należeć do samodzielnych kompetencji odrębnych organów państwowych w obu częściach.

Początkowo przewagę uzyskali zwolennicy koncepcji federalistycznej, czego wyrazem były zmiany ustrojowe przeprowadzone w latach 1860–1861. Efektem tych zmian była m.in. tzw. konstytucja lutowa i powstanie krajów koronnych i wyposażonych w znaczące kompetencje instytucji samorządu krajowego. Jednak w połowie lat 60., z obawy przed nadmiernym wzrostem znaczenia narodów słowiańskich, szala przechyliła się ostatecznie na rzecz zwolenników koncepcji dualistycznej. W konsekwencji w 1867 r. nastąpiła zasadnicza przebudowa kształtu ustrojowego imperium.

W lutym 1867 r. zawarta została formalna **ugoda austriacko-węgierska**, w efekcie której powstać miało nowe państwo połączone unią realną, czyli **Austro-Węgry** (*Oesterreichisch-ungarische Monarchie*, *Osztrak-magyar-ország*), składające się z cesarstwa austriackiego i królestwa węgierskiego. Królestwo Węgierskie zostało tym samym uznane za odrębne państwo, związane z cesarstwem austriackim osobą wspólnego władcy oraz wspólną polityką zagraniczną i obronną. W konsekwencji ugody cesarz przywrócił swoim reskryptem obowiązywanie w królestwie konstytucji węgierskiej z 1848 r. Także w części austriackiej przywrócono obowiązywanie zawieszanej 2 lata wcześniej konstytucji z 1861 r., a w grudniu uchwalone zostały dodatkowe ustawy zasadnicze, zwane także konstytucją grudniową. W grudniu 1867 r. cesarz austriacki koronował się na króla Węgier, a dotychczasowy obszar państwa rozdzielono na dwie części mniej więcej wzdłuż linii rzeki Litawy. Część austriacka, nazywana odtąd również Przedlitawią (Cislitawią – *Cisleithanien*) obejmowała Górna Austrię, Dolną Austrię, Salzburg, Styrię, Karyntię, Przedarulanę, Tyrol, Krainę, Gorycję, Triest, Dalmację, Istrię, Czechy, Morawy, Śląsk, Galicję i Bukowinę. Część węgierska, nazywana Zalitawią (*Translitawia* – *Transleithanien*) objęła przyłączony do królestwa Węgier Siedmiogród oraz mającą specjalny status w ramach monarchii Chorwację.

Wspominane początki ustroju konstytucyjnego stanowiły dwa akty cesarskie: **dyplom październikowy z 1860 r.** oraz **patent lutowy z 1861 r.** Pierwszy z tych dokumentów stanowił podstawę autonomii krajów koronnych i wyposażał w określone kompetencje sejmy krajowe. Drugi zawierał

regulacje dotyczące ustanowienia instytucji reprezentacyjnych – Izby Panów i Izby Posłów, tworzących razem Radę Państwa, oraz ustalała ich kompetencje i ich stosunek do osoby cesarza. Ponadto znajdowały się tam statuty poszczególnych krajów koronnych. Uzupełnieniem tych regulacji stały się przepisy wydane w 1867 r. i one wspólnie stanowiły podstawy ustroju konstytucyjnego cesarstwa.

W konsekwencji przeprowadzonych zmian **cesarz-król** był jedną z trzech instytucji wspólnych Austro-Węgier. Sprawował on najwyższą władzę w państwie jako dziedziczny monarcha, którego osoba była „święta i nietykalna”. Warto jednak podkreślić, iż w myśl konstytucji węgierskiej związek ten miał być ściśle odniesiony do rodziny habsburskiej, a po jej ewentualnym wygaśnięciu Węgrzy mieli mieć prawo do wyboru nowej dynastii. Dopiero ustalenia z 1867 r. stwierdzały, że związek obu państw nie jest uzależniony jedynie od powiązań personalno-dynastycznych, ale ma charakter unii realnej dwu państw. W istocie pozycja monarchy polegała przede wszystkim na swoistej kontroli funkcjonowania instytucji w obu częściach monarchii, tak aby zapewnić utrzymanie jedności imperium. Był zatem strażnikiem interesów imperium, choć większość kompetencji bezpośrednio mu przysługujących odnosiła się do części austriackiej. W stosunku zaś do części węgierskiej jego pozycja była bardziej ograniczona, zwłaszcza na rzecz instytucji przedstawicielskich. Przyjęte regulacje wprowadzały instytucję kontrasygnaty aktów monarchy przez odpowiednich ministrów, co było wyrazem zwycięstwa zasady nieodpowiedzialności panującego. Jednocześnie monarcha zachowywał szereg uprawnień osobistych – prerogatyw, związanych z prowadzeniem spraw zagranicznych i polityki wojskowej czy powoływaniem premierów w obu częściach państwa i ministrów kierujących wspólnymi resortami. Miał on też szereg uprawnień związanych ze stanowieniem prawa, odnoszących się do organów prawodawczych w obu częściach państwa (inicjatywa ustawodawcza, prawo sankcji) czy wydawaniem aktów mających rangę ustawową. Cesarz pozostawał też najwyższym zwierzchnikiem wymiaru sprawiedliwości w całej monarchii.

W związku z określeniem we wspomnianej ugodzie spraw wspólnych funkcjonować miały trzy wspólne ministerstwa cesarsko-królewskie: ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo wojny oraz ministerstwo skarbu. Zgodnie z założeniami ugody zakres działania wspólnego ministerstwa skarbu związany był przede wszystkim z koniecznością

zabezpieczenia środków na realizację zadań wspólnych (a więc spraw zagranicznych i spraw wojskowych). Środki te pochodziły z wpłat obu części państwa, przy czym wkład stron był przedmiotem negocjowanych raz na 10 lat specjalnych porozumień. Niezależnie od istnienia wspólnego ministerstwa wojny w obu częściach istniały jednak odrębne ministerstwa (obrony krajowej w Austrii i Honwedów na Węgrzech), ale o wyraźnie ograniczonym zakresie działania.

Obie części państwa miały posiadać odrębne ciała przedstawicielskie i nie przewidywano istnienia wspólnego parlamentu austriacko-węgierskiego. Natomiast postanowienia ugody powołały do uchwalania regulacji prawnych koniecznych dla tworzenia podstaw funkcjonowania zagadnień wspólnych tzw. **delegacje**. Delegacje te, liczące po 60 członków z każdej strony, zbierały się co roku, na przemian w Budapeszcie i Wiedniu, a ich skład był wybierany przez Sejm węgierski (20 przez izbę wyższą i 40 przez izbę niższą) i parlament austriacki (20 przez izbę wyższą) oraz poszczególne kraje koronne (40 miejsc obsadzanych w liczbie od 1 do 10 przez poszczególne sejmy krajowe). Obie delegacje obradowały oddzielnie, a stanowiska swoje uzgadniały korespondencyjnie. O ile w danej sprawie po trzykrotnej wymianie pism nie doszło tą drogą do uzgodnienia stanowiska, delegacje odbywały posiedzenie wspólne, ale tylko w celu przeprowadzenia głosowania. Wynik tego głosowania był rozstrzygający, o ile za konkretnym rozwiązaniem wypowiedziała się zwykła większość zgromadzenia. Ustalenie delegacji dla swej ważności wymagało również sankcji cesarza. W posiedzeniach delegacji mieli prawo udziału ministrowie resortów wspólnych. Członkowie delegacji mogli kierować pod ich adresem zapytania i interpelacje, mogli także pociągać ich do odpowiedzialności politycznej, uchwalając wobec nich wotum nieufności. W takich sytuacjach cesarz musiał dokonać zmiany zakwestionowanego w ten sposób ministra.

Cesarstwo austriackie, nazywane w oficjalnych dokumentach **Królestwa i Kraje reprezentowane w Radzie Państwa** (*Die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*), otrzymało ustrój konstytucyjny opierający się na regulacjach z 1861 i 1867 r. Na ich mocy najwyższą władzę w cesarstwie sprawował dziedziczny cesarz, stojący ponad wszystkimi pozostałymi organami centralnymi. Przede wszystkim w sprawach dotyczących cesarstwa cesarz stał ponad ciałami reprezentacyjnymi, mającymi kompetencje ustawowe, oraz ponad organami władzy wykonawczej.

Władzę ustawodawczą sprawowała Rada Państwa (*Reichsrat*), składająca się z dwóch izb – niższej Izby Deputowanych (*Haus der Abgeordneten*) oraz wyższej – Izby Panów (*Herrenhaus*). Skład izby wyższej miał wyjątkowo arystokratyczny charakter, tworzyli ją bowiem hierarchowie Kościoła katolickiego, osoby noszące określone tytuły arystokratyczne (dziedzicznie) bądź sprawujące określone urzędy państwowe, pełnoletni członkowie rodziny cesarskiej oraz inne osoby mianowane przez cesarza. Natomiast izba niższa składała się z posłów wybieranych najpierw w wyborach pośrednich przez sejmy krajowe, a od 1873 r. aż do początków XX w. w wyborach opierających się na systemie kurialnym. Utworzone wtedy zostały 4 kurie: wielkich właścicieli ziemskich (obsadzała 85 mandatów), izb przemysłowo- -handlowych (21 mandatów), miast (118 mandatów) oraz gmin wiejskich (129 mandatów). Podziałowi na kurie towarzyszyło sformułowanie różnych ograniczeń majątkowych w dwóch ostatnich kuriach, w efekcie czego początkowo czynne prawo wyborcze posiadało poniżej 5% ludności. Z czasem liczba uprawnionych do głosowania rosła, zwłaszcza kiedy w 1896 r. wprowadzono piątą kurię, obejmującą pozostałych wyborców. Wreszcie w 1907 r. wprowadzono powszechne prawo wyborcze do Izby Poselskiej, eliminując kurie i ograniczenia cenzusowe, a liczba posłów wzrosła do 516. Głosowanie odbywało się odtąd w okręgach jednomandatowych, ale podział na te okręgi faworyzował tereny niemieckie kosztem np. okręgów polskich czy ukraińskich. W wyborach tych kandydaci musieli uzyskać ponad połowę głosów, a o ile takiej nie uzyskali, to dwóch z najlepszym wynikiem przechodziło do drugiej tury, której zwycięzca otrzymywał mandat.

Rada Państwa posiadała uprawnienia związane z uchwalaniem ustaw obowiązujących w cesarstwie, przy czym zakres jej kompetencji ulegał systematycznemu ograniczaniu na rzecz rozbudowywanych kompetencji prawodawczych sejmów krajowych. Dla uchwalenia ustawy konieczna była zgoda obu izb Rady Państwa, obie izby posiadały też inicjatywę ustawodawczą.

Istotny wpływ na proces legislacyjny zachował cesarz. Miał on prawo sankcji wobec uchwał Rady Państwa, a w okresach, gdy nie odbywały się jej zgromadzenia, mógł on wydawać rozporządzenia mające moc ustawy. Rozporządzenia te przyjmowane były za kontrasygnatą Rady Ministrów i musiały być przedstawione przez nią do zatwierdzenia Radzie Państwa podczas najbliższego posiedzenia.

Władzę wykonawczą sprawowała w cesarstwie **Rada Ministrów** pod kierunkiem **Prezesa**. Prezesa Rady Ministrów powoływał cesarz, a na wniosek premiera powoływani byli też przez cesarza ministrowie. Rada Ministrów musiała jednak posiadać zaufanie Rady Państwa, a cesarz, ustalając skład gabinetu, musiał liczyć się z istnieniem określonej większości – zwłaszcza w Izbie Posłów. Niemniej silne zróżnicowanie narodowościowe posłów, do którego doszedł później coraz wyraźniejszy podział na różne organizacje polityczne, powodowało, że główną rolę w kształtowaniu składu gabinetu odgrywał cesarz, którego autorytet pozwalał poszczególnym rządom uzyskiwać poparcie rozdrobnionego parlamentu.

Odrębnym zagadnieniem był kształt instytucji ustrojowych w terenie. Jak wspomniano, jeszcze w październiku 1860 r. część austriacka została podzielona na 17 **krajów koronnych** (*Kronelander*), w których powołano do życia organy uchwałodawcze i wykonawcze, wyposażając je w znaczący zakres uprawnień. Stopniowo zakres kompetencji władz krajowych wzrastał i faktycznie u schyłku XIX w. z monarchii scentralizowanej Austria przekształciła się w zdecentralizowaną federację autonomicznych krajów koronnych.

Najważniejszą instytucją władz krajowych był jednoizbowy **Sejm Krajowy**, który uzyskał kompetencje stanowienia prawa w zakresie tzw. kultury krajowej. Sejmy początkowo wybierano wedle zasad zbliżonych do wyboru posłów, a więc poprzez 4, a następnie 5 kurii. Od początków XX w. i tu wprowadzono wybory powszechne, dające szerokie uprawnienia obywatelom cesarstwa.

Sejm dokonywał wyboru tzw. **Wydziału Krajowego**, składającego się z marszałka koronnego i członków Wydziału. Marszałek równocześnie był przewodniczącym Sejmu. Wydział był organem wykonawczym Sejmu i kierował administracją krajową. Nad zapewnieniem lojalności władz krajowych wobec cesarstwa czuwał w każdym kraju koronnym bezpośredni przedstawiciel cesarza, noszący tytuł **namiestnika** (a w mniejszych krajach **prezydenta krajowego**). Namiestnik (prezydent) był reprezentantem cesarza i rządu austriackiego na terenie kraju, z drugiej strony działał jako pierwsza instancja administracyjna w sprawach uznawanych za kompetencję administracji rządowej. Przysługiwało mu prawo ingerencji w prace władz krajowych pod kątem zgodności ich decyzji z interesem cesarstwa. Do niego należało przede wszystkim przedkładać cesarzowi praw uchwalonych przez sejm krajowy wraz z sugestią udzielenia im (lub nie)

sankcji. Namiestnicy mieli też prawo inicjatywy ustawodawczej w sejmie krajowym, dzięki czemu mogli przedkładać tą drogą władzom krajowym leżące w interesie ogólnym sprawy do załatwienia. W sytuacjach szczególnych namiestnicy mogli uzyskać również specjalne uprawnienia ze strony cesarza lub rady ministrów. Z drugiej strony sejm krajowy uzyskał prawo składania interpelacji pod adresem namiestnika, przez co jego działalność poddana została pewnej, choć ograniczonej, kontroli krajowej.

Postępująca decentralizacja zarządu państwem znalazła wyraz także w zmianach dotyczących funkcjonowania niższych szczebli administracji. Istniejący do 1867 r. podział krajów koronnych na obwody ze starostami obwodowymi i powiaty (cyrkuły) ze starostami powiatowymi na czele zastąpiony został jednolitą organizacją **powiatów (Bezirk)**. Jednocześnie stopniowo wprowadzono na szczeblu powiatowym w kilku krajach instytucje samorządowe. Stało się tak w Galicji, Czechach, Tyrolu i Styrii. Obok zatem starosty powiatowego, który w powiatach we wszystkich krajach był reprezentantem rządu centralnego, we wspomnianych czterech krajach koronnych istniały wybieralne **rady powiatowe** – jako organy uchwałodawcze i kontrolne oraz **wydziały powiatowe** jako organy wykonawcze.

Wprowadzony też został **system samorządowy** na szczeblu podstawowym – w **miastach i gminach wiejskich**. Na terenach wiejskich ciałem uchwałodawczym była obieralna rada gminna, licząca w zależności od wielkości gminy od 8 do 36 członków, a jej organem wykonawczym była zwierzchność gminna. W miastach organem uchwałodawczym były rady miejskie, wykonawczym zaś magistraty z burmistrzami, a w wielkich miastach z prezydentami na czele. W rozwiązaniach określających kompetencje władz samorządowych najniższego szczebla przyjęto rozwiązanie, w myśl którego część uprawnień tych organów stanowiło tzw. kompetencje własne, inne zaś stanowiły tzw. zadania poruczone przez władze rządowe.

Przepisy konstytucyjne z 1867 r. ustaliły również zmodernizowany system sądownictwa w Austrii. Przyjęto jednolity, trójszczeblowy system sądownictwa powszechnego w całym kraju. Najniższy szczebel stanowiły **sądy powiatowe**, dalej były to **sądy krajowe** i następnie **najwyższe sądy krajowe**. Najwyższym organem sądowym był **Trybunał Najwyższy** w Wiedniu, który był sądem kasacyjnym dla obszaru całego cesarstwa.

W przeciwieństwie do terenów cesarstwa, gdzie stopniowo i systematycznie wprowadzano rozwiązania decentralizujące system władzy

i rozbudowujące rolę instytucji o charakterze samorządowym, na obszarach królestwa węgierskiego tendencji takich nie było. Węgrzy nie przejawiali żadnej chęci wprowadzenia podobnych rozwiązań, dających innym narodom zamieszkującym królestwo szansę na elementarne zaspokojenie własnych aspiracji. Oprócz Chorwatów, którym przyznano pewien zakres autonomii, pozostałe duże grupy ludności – Słowacy, Serbowie i Rumuni – nie tylko nie uzyskały żadnych szans na własne instytucje autonomiczne, ale przeciwnie – były przedmiotem bardzo represyjnej polityki ze strony Budapesztu.

Centralną pozycję pośród instytucji ustrojowych Węgier miał **król**, którego kompetencje były podobne jak cesarza w części austriackiej. Pełnił on zatem taką samą funkcję – swoistego superarbitra nad wszystkimi pozostałymi instytucjami ustrojowymi królestwa.

Najważniejszą spośród nich był dwuizbowy **Sejm**, składający się z izby wyższej, czyli **Izby Magnatów**, oraz izby niższej, czyli **Izby Postów**. Izba Magnatów miała podobnie jak w Austrii wybitnie arystokratyczny charakter i główną rolę w określaniu jej składu odgrywał król. Izba Postów, licząca 453 postów (w tym 40 członków reprezentujących Chorwację), początkowo pochodziła z wyborów pośrednich, ograniczonych do tego bardzo wysokim cenzusem majątkowym, ale reforma z 1874 r. wprowadziła wybory bezpośrednie, które odbywały się co 5 lat, i wyraźnie ograniczyła cenzus majątkowy. Nie spowodowało to jednak znaczącego wzrostu reprezentacji narodów niewęgierskich, jako że przepisy administracyjne ograniczały swobodę tworzenia przez nie legalnych organizacji i stowarzyszeń. Wyjątkiem była czterdziestoosobowa reprezentacja chorwacka, wchodząca w skład Izby Postów na mocy odrębnego porozumienia węgiersko-chorwackiego.

Władza wykonawcza na Węgrzech leżała w gestii **Rady Ministrów** z **Prezesem** na czele. I tu kluczową rolę w powoływaniu Premiera i ministrów odgrywał król, ale rząd ponosił również odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Z uwagi na większą jednorodność parlamentu węgierskiego mechanizm odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem był tu o wiele silniejszy niż w Austrii i skutkował automatycznie mniejszą rolą króla we wpływności na skład rządu i kierunki jego działalności. Zresztą z zasady cesarz Franciszek Józef w sposób o wiele bardziej ograniczony angażował się bezpośrednio w sprawy węgierskie

i to powodowało również o wiele większą rolę rządu węgierskiego w bieżącym zarządzaniu krajem.

Zarząd lokalny oparty został na starych instytucjach, których miejsce zostało jednak określone w nowy sposób. Podstawowy podział kraju oparty został na starej organizacji **komitatów**. W komitatach najwyższą władzę sprawowali **nadzupanowie**, których powoływał król na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Nadzupanowie byli reprezentantami króla w komitacie i, podlegając rządowi, realizowali w okręgu jego zalecenia. Ich zastępcami byli **wicezupanowie**, których z kolei wybierała jako swój organ wykonawczy **rada komitatowa**. Rada ta była ciałem samorządowym, choć wybory do niej także przez długi czas były limitowane ograniczeniami kurialnymi i majątkowymi (część jej członków stanowili też wiryliści). W każdym razie na szczeblu komitatów występowało powiązanie z jednej strony administracji rządowej, z drugiej zaś administracji samorządowej. Niższym szczeblem podziału administracyjnego były powiaty, w których władzę sprawowali starostowie wybierani przez rady komitatowe. Natomiast w większych miastach funkcjonowała tzw. muncypalność, częściowo obieralna, częściowo mianowana przez nadzupanów, a ciałami wykonawczymi były tam wydziały wykonawcze.

W 1868 r. zawarta została ugoda węgiersko-chorwacka, na mocy której **królestwo Chorwacji i Sławonii** uzyskało daleko idącą autonomię w ramach Korony św. Stefana. Uzyskało ono prawo do posiadania własnego organu ustawodawczego w postaci dwuizbowego **Sejmu** rezydującego w Zagrzebiu i szereg kompetencji dających możliwości samodzielnego rozwoju wewnętrznego kraju. Węgry przyznały Chorwacji autonomię w zakresie administracji wewnętrznej, spraw wyznaniowych, oświaty oraz sądownictwa. W tym zakresie wyłączność ustawodawstwa należała do Sejmu chorwackiego. Delegacja sejmu chorwackiego, jak wspominałem, uczestniczyła w pracach sejmu węgierskiego, a władza wykonawcza w Chorwacji należała również do instytucji wybieranych przez własny sejm. Na czele chorwackich władz wykonawczych stać miał zależny bezpośrednio od króla i przez niego mianowany (choć za kontrasygnatą węgierskiego premiera) **Ban Chorwacji, Sławonii i Dalmacji** (czyli odpowiednik premiera) oraz ministrowie rządu chorwackiego.

Król węgierski, a ściślej Rada Ministrów zachowywała jednak instrumenty kontroli lojalności poczynań władz chorwackich, m.in. posiadając prawo sankcji wobec praw stanowionych przez sejm chorwacki.

Wreszcie specjalny status w ramach monarchii austro-węgierskiej miała anektowana w 1908 r. **Bośnia i Hercegowina**. Przez pierwsze dwa lata obszary te podlegały specjalnemu zarządowi okupacyjnemu, a w 1910 r. przyjęte zostały regulacje o charakterze konstytucyjnym wobec tej prowincji. Obszar ten uzyskał status odrębnego obszaru administracyjnego w ramach federacji, nie wszedł bowiem ani w skład cesarstwa austriackiego, ani królestwa węgierskiego. Formalnie podlegał on najwyższemu suwerenowi monarchii, czyli cesarzowi-królowi, a w jego imieniu zwierzchnictwo nad tym obszarem wykonywał federalny minister skarbu.

Ludność Bośni i Hercegowiny posiadała odrębną przynależność państwową i, przynajmniej teoretycznie, własne, odrębne instytucje ustrojowe. Najważniejszą z nich był **Sejm Bośniacki**, który częściowo pochodził z wyborów, częściowo zaś z nominacji. Nie miał on jednak istotnych kompetencji. Istniały też władze wykonawcze krajowe w postaci **rządu krajowego** (*Zamalijska Vlada*) oraz stojącego na jego czele **premiera** (*Zamalijski poglavor*). Jednakże rząd ten nie ponosił odpowiedzialności przed sejmem bośniackim, ale przed cesarzem, a faktycznie przed wspomnianym ministrem nadzorującym. W praktyce jednak dostęp ludności miejscowej do stanowisk rządowych czy poselskich był bardzo ograniczony. Większość funkcji spoczywała w rękach wysyłanych tu Niemców i Węgrów, a także zamieszkujących Bośnię Chorwatów. Natomiast ograniczano wpływ muzułmanów zamieszkujących te obszary, a już szczególnej presji poddawano bośniackich Serbów. Z drugiej jednak strony trudno jednoznacznie ocenić ten eksperyment, bo jego trwałość była bardzo ograniczona czasowo.

Przemiany na Bliskim i Dalekim Wschodzie

Turcja

Rok 1876 oznaczał zasadniczy przełom w wewnętrznych dziejach ustrojowych imperium tureckiego. Po śmierci sułtana Abdülaziza i następnie detronizacji Murada V tron objął Abdülhamid II, który miał sprawować władzę do 1909 r. Nowy sułtan był zdecydowanym zwolennikiem oparcia ustroju wewnętrznego państwa na podstawie konstytucyjnej, co ogłosił w specjalnym rozporządzeniu z dnia 7 października 1876 r. Szczególną rolę w procesie uchwalania konstytucji odgrywał Midhat pasza, będący liderem środowisk liberalnych, zmierzających do zasadniczej przebudowy państwa, w tym istotnego ograniczenia pozycji sułtana. Tekst konstytucji przygotowała 28-osobowa rada pod przewodnictwem Midhata paszy, proponując ograniczenia władzy sułtana na rzecz mającego powstać dwuizbowego parlamentu. Ostatecznie, po wielu sporach i dyskusjach pomiędzy obozem skupionym wokół sułtana i reformatorami skupionymi wokół Midhata paszy, sułtan w **październiku 1876 r.** proklamował konstytucję.

Konstytucja potwierdzała jednak ścisły związek władzy świeckiej sułtana z władzą religijną, stwierdzając, że „suwerenność osmańska, która łączy się w osobie Monarchy z kalifatem islamu, należy do najstarszego księcia z dynastii Osmana”. Osoba sułtana miała być w myśl postanowień konstytucji święta i nietykalna, zatem nie ponosił on żadnej odpowiedzialności za swoje akty. Jak dalece sięgała władza osobista sułtana, świadczy fakt, że miał on prawo na podstawie art. 113 konstytucji uwięzić lub zesłać każdego poddanego, który uznany byłby za niebezpiecznego dla państwa. Jednocześnie wszakże istotnym novum było zapisanie w konstytucji szeregu praw i wolności obywatelskich, dla których wzorem była konstytucja belgijska. Znoszono też nierównoprawne traktowanie poddanych sułtana ze względu na przynależność wyznaniową. Konstytucja stwierdzała mianowicie, że wszyscy Osmanowie cieszą się wolnością

osobistą, Osmanem zaś jest każdy poddany Imperium bez względu na wyznawaną religię. Każdemu Osmanowi miały zatem przysługiwać równe prawa i obowiązki wobec kraju bez względu na wyznawaną religię.

Sułtan zachowywał kluczowe instrumenty władzy. To on był najwyższym zwierzchnikiem religijnym, dowódcą armii, kierował polityką wewnętrzną i zewnętrzną. Zadania te realizował przez ministrów, których powoływał i odwoływał wedle własnego uznania, a ci tylko przed nim ponosili odpowiedzialność. Sułtan był też w istocie zwierzchnikiem władzy ustawodawczej. To on bowiem w całości powoływać miał na wniosek wezyra skład izby wyższej – **Senatu** – (30–50 osób, a nominacje w praktyce były dożywotnie) oraz zarządzać wybory do **Izby Deputowanych**. Ta w składzie 120 osób (później wzrosła do ponad 200 posłów) pochodzić miała z wyborów, ograniczonych jednak wielorakimi cenzurami. Kadencja członków izby trwać miała 3 lata, przy czym co roku dokonywano wyboru jednej trzeciej jej składu. Sułtan w każdym momencie, bez podawania powodów, mógł rozwiązać parlament, przysługiwało mu także bezwzględne prawo sankcji wobec wszystkich ustaw uchwalanych w izbach. Szeroko ujmowano inicjatywę ustawodawczą, która oprócz sułtana przysługiwała też wezyrowi i ministrom oraz członkom obu izb. Jedynie w kwestiach finansowych konstytucja wzmacniała pozycję parlamentu, rząd bowiem musiał corocznie występować o uchwalenie budżetu i tylko na tej podstawie mógł dokonywać wydatków publicznych lub pobierać podatki.

Konstytucja utrzymywała istniejący dotąd organ w postaci **Rady Stanu**, która była ciałem doradczym sułtana, ale jednocześnie występowała jako najwyższy sąd apelacyjny. W imieniu monarchy realizowała też prawo inicjatywy ustawodawczej. Ponadto ustanawiała również **Sąd Najwyższy**, który miał być powoływany przez sułtana w sytuacjach, gdy należało osądzać przestępstwa popełniane przez najwyższych urzędników państwowych.

Dokonany w kwietniu 1909 r. przez stronnictwo młodotureckie przewrót doprowadził do abdykacji sułtana Abdülhamida II, a wydarzenie było to o tyle ważne, że – jakkolwiek nie oznaczało jeszcze obalenia sułtanatu – to w praktyce pozycja sułtana od tej pory stała się czysto symboliczna. Dominacja młodoturków zepchnęła bowiem do defensywy siły konserwatywne, związane z sułtanatem, czego wyrazem stały się **zmiany konstytucji** przyjęte w sierpniu 1909 r. Sułtanowi pozostawiono w istocie

jedynie kompetencje dotyczące sfery religijnej, a symbolicznym wyrazem zmiany systemu rządów było konstytucyjne zobowiązanie go do składania przy obejmowaniu tronu przysięgi na wierność konstytucji. Jednocześnie sułtan utracił swe uprawnienia dotyczące parlamentu, procesu legislacyjnego i wpływ na funkcjonowanie rządu. Ministrowie mieli być już odtąd odpowiedzialni politycznie przed parlamentem. Zmiany z 1909 r. otworzyły w istocie drogę do przekształcenia Turcji w monarchię o charakterze parlamentarno-gabinetowym, na wzór rozwiązań europejskich.

Japonia

Jakkolwiek konstytucję modernizowanego państwa japońskiego wprowadzono w życie w 1889 r., to już wcześniej pojawiły się podstawy prawne nowego ustroju.

Cesarz Japonii, który stopniowo przejął z rąk shoguna ciężar odpowiedzialności za kierowanie sprawami państwa, wydał kolejno 3 akty prawne, które zmieniały dotychczasowe zasady funkcjonowania państwa. Były to reskrypty cesarskie: z kwietnia 1868 r. – tzw. **Karta przysięgi**, z czerwca 1868 r. – tzw. **Księga struktury rządu**, oraz ze stycznia 1875 r., w którym zapowiedziane zostało utworzenie senatu. Z tego punktu widzenia wydanie przez cesarza konstytucji w 1889 r. było zwieńczeniem procesu przebudowy państwa, zawierającym już jednak pewne elementy wcześniej wprowadzonych postanowień.

Konstytucja przede wszystkim potwierdzała boskie pochodzenie cesarza (*Tenno* – czyli ściślej „syn niebios”, lub *Mikado*), który nie tylko pozostawał najwyższym suwerenem, ale wręcz był wysłannikiem bóstw na ziemi. W tym sensie postanowienia te były zupełnie spektakularnym wyrazem prawnego usankcjonowania od czasów starożytnych przesładczenia o pozaziemskim pochodzeniu monarchy. Konstytucja potwierdzała też dziedziczność tronu cesarskiego.

Konsekwencją takiego usytuowania cesarza było przyjęcie modelu ustrojowego, w którym to jego osoba pozostawała głównym ośrodkiem skupiającym najważniejsze kompetencje związane z funkcjonowaniem państwa. Znajdowało to wyraz w swoistych rozwiązaniach ustrojowych, oprócz bowiem instytucji przewidzianych w konstytucji istniały też przy

cesarzu nieformalne ciała odgrywające kluczową rolę w określaniu kierunku działania władz publicznych.

Takim najważniejszym nieformalnym ośrodkiem była grupa doradców cesarza, tzw. **Genro**, w skład której wchodził najbardziej zaufani jego współpracownicy. Równie ważnym i wpływowym ciałem była Tajna Rada (**Sonmitsuin**), mająca już jednak formalną pozycję. W jej skład wchodził książęta domu panującego oraz 24 członków mianowanych przez cesarza. Ciało to pełniło funkcje doradcze, ale mogło też wykonywać w imieniu cesarza jego niektóre uprawnienia. Cesarz, oprócz zwierzchnictwa nad prowadzeniem polityki zagranicznej oraz kierowania siłami zbrojnymi, był także zwierzchnikiem rządu, realizującego zadania związane z bezpośrednim zarządzaniem krajem. Rząd składał się z 11 ministrów, w tym pierwszego ministra, których powoływał cesarz. Ministrowie ponosili odpowiedzialność wyłącznie przed cesarzem, a praktycznie nie występowały żadne elementy ich podporządkowania czy odpowiedzialności przed parlamentem do czasu klęski Japonii w II wojnie światowej. W myśl koncepcji nieodpowiedzialności cesarza za jego akty (w myśl art. III osoba cesarza była „święta i nietykalna”) przyjęto zasadę kontrasygnowania wszystkich decyzji przez ministrów.

Konstytucja wprowadzała ciało reprezentacyjne – cesarski parlament (**Kokkai**), składający się z dwóch izb – **Izby Arystokratów** oraz **Izby Reprezentantów**. Pierwsza izba pochodziła z nominacji cesarskiej, ale w jej skład wchodził też dziedzicznie przedstawiciele najbardziej zamożnych rodów szlacheckich. Natomiast druga izba była wybierana w wyborach, ograniczonych jednak różnorodnymi cenzusami. Dopiero w 1925 r. wprowadzono wybory powszechne do tej izby, co znacząco zdemokratyzowało to ciało. Konstytucja, stojąc na gruncie koncentracji władzy cesarskiej, przewidywała, iż to on właśnie jest ośrodkiem stanowienia prawa, natomiast zmiana polegała na tym, że musiał to odtąd czynić za zgodą parlamentu. Stąd cesarz zachował istotne uprawnienia wobec parlamentu. To on zwoływał, odraczał i zamykał obrady izb oraz zarządzał wybory (obok mianowania składu izby wyższej) do izby niższej. Jedynie ustawy podatkowe mogły być skutecznie blokowane przez parlament, natomiast pozostałe akty przedstawiane przez cesarza, o ile zostały przezeń potwierdzone, stawały się obowiązującym prawem (parlament miał prawo weta zawieszającego).

Jeszcze w 1875 r. ustanowiony został w Japonii **Sąd Najwyższy** (**Seiko Saibansho**), a istnienie tej instytucji potwierdziła konstytucja. W jej myśl

sądy wykonywały władzę sądowniczą w imieniu cesarza, a nadzór nad nimi w jego imieniu sprawować miało Ministerstwo Sprawiedliwości. W konstytucji ustanowiono czteroszczeblową strukturę sądownictwa, na którą obok Sądu Najwyższego składały się też Sądy Powiatowe (na szczeblu najniższym, przy czym jeden sąd przypadał mniej więcej na dwa powiaty), następnie Sądy Ziemskie oraz Trybunały Ziemskie Wyższe.

Dokonano także modernizacji podziału administracyjnego kraju. Kraj podzielono na blisko 50 obwodów, w tym odrębnie traktowano obwody stołeczne (*Fen*) oraz obwody prowincjonalne (*Ken*). Na ich czele stali gubernatorowie, mianowani i odwoływani przez cesarza. Obwody dzieliły się na powiaty (*Gun*), te zaś na miasta (*Machi*) oraz wsie (*Mura*).

Wskazany wyżej model ustrojowy przetrwał praktycznie bez większych zmian aż do 1945 r., kiedy to pod naciskiem okupujących Japonię Amerykanów przyjęta została nowa, demokratyczna konstytucja.

Część VIII
Między
demokracją
a dyktaturą

W poszukiwaniu nowej formuły państwa

Na początku XX w., po ponad 100 latach rozwoju konstytucjonalizmu, ustroje oparte na regulacjach konstytucyjnych obowiązywały właściwie w całej już Europie i większości niepodległych krajów pozaeuropejskich. Jedyne Rosja pozostawała przy swoim anachronicznym modelu ustrojowym, ale i tu w 1905 r. stworzone zostały *quasi*-konstytucyjne podstawy ustrojowe. Podobnie rzecz się miała z Chinami, ale i tam po obaleniu cesarstwa stworzono swoiste prowizorium konstytucyjne w 1912 r. Można zatem powiedzieć, że wiek XIX był w interesującym nas zakresie czasem triumfu idei oparcia podstaw prawnych funkcjonowania państwa na regulacjach mających charakter konstytucyjny.

Były to jednak konstytucje bardzo różne. Jedne z nich utwierdzały tylko istniejące niedemokratyczne reżimy, a sankcja konstytucyjna służyć miała jedynie stworzeniu iluzji obowiązywania cywilizowanych, nowoczesnych rozwiązań. Z kolei inne wprowadzały rozwiązania nowe, gwarantujące poszanowanie praw obywateli, jednocześnie zaś nadawały istniejącym instytucjom publicznym, bądź tworzonemu nowym rozwiązaniom, bardziej demokratyczny charakter. W każdym jednak razie wprowadzane regulacje właściwie w każdym kraju stanowiły ważne, kluczowe wręcz wydarzenie dla określenia dalszego kierunku ewolucji ustrojowej.

Warto zastanowić się nad trwałymi tendencjami, które wyraźnie ukształtowały się w ciągu XIX w. w ramach istniejących systemów konstytucyjnych i to właściwie bez względu na przejściowe próby powstrzymania zmian.

Z całą pewnością najważniejszą tendencją było stałe dążenie do demokratyzowania instytucji publicznych oraz rozszerzania gwarancji poszanowania podstawowych praw obywatelskich. Oprócz takich rozwiązań, które w coraz szerszym zakresie gwarantować miały swobody religijne, prawo zrzeszania się, wolność zgromadzeń, wolność słowa czy prowadzenie prawidłowych postępowań sądowych, z pewnością najważniejsza była kwestia systematycznego poszerzania zakresu przysługujących

obywatelom czynnych praw wyborczych. Było to oczywiście konsekwencją postępującego zorganizowania coraz szerszych grup społecznych. Kluczowe znaczenie miało tu bez wątpienia powstanie zorganizowanego jako siła polityczna ruchu socjalistycznego, opierającego się wtedy głównie na rosnących szybko szeregach świata pracy. W wielu krajach podobne znaczenie miało organizowanie się w nowoczesne stronnictwa polityczne rzesz ludności wiejskiej, dotąd niemającej istotnego wpływu na funkcjonowanie instytucji publicznych. To właśnie aktywizacja szerokich mas ludowych niemal wszędzie wymuszała stopniowe reformy prawa wyborczego w kierunku jego powszechności, z jednoczesnym systematycznym osłabianiem znaczenia ograniczeń majątkowych, warunkujących czynny udział w życiu publicznym.

Mimo podejmowanych niemal wszędzie prób utrzymywania różnorodnych ograniczeń w tym zakresie, u progu I wojny światowej prawie wszystkie kraje europejskie wprowadziły regulacje dające czynne prawo wyborcze większości zamieszkujących je mężczyzn. W tym czasie w niektórych krajach czynne prawo wyborcze uzyskały już także kobiety, ale prawdziwie **powszechny zakres czynne prawo wyborcze**, w niemal wszystkich krajach (nie tylko już europejskich) uzyskało po I wojnie światowej. Oczywiście praktyka polityczna istniejąca w różnych państwach często ograniczała rzeczywisty zakres oddziaływania tej zasady przez różne, coraz bardziej wyrafinowane rozwiązania, niemniej – jak zasada konstytucyjna – formuła ta ostatecznie ugruntowała swoją obecność.

Postęp w tej dziedzinie był w istocie ściśle związany z upowszechnianiem się zasady **zwierzchnictwa narodu (suwerenności narodu)** w poszczególnych krajach. Mimo oporu różnych reżimów, które konstytucji używały jedynie jako fasady, mającej maskować zmodernizowane wersje kolejnych modeli absolutystycznych, monteskiuszowskie pryncypium stopniowo opanowywało poszczególne kraje. Podstawowym wyrazem tej właśnie zasady było poszerzanie skali partycypacji obywateli w życiu publicznym.

Towarzyszyło temu formowanie się nowoczesnych stronnictw politycznych. Wspomniana została wyżej rola, jaką w tym procesie odegrały ruch socjalistyczny i ruch ludowy. Nie mniej istotną pozycję zajmował tu ruch liberalny czy organizujące się w różne formacje środowiska konserwatywne. Zjawiskiem towarzyszącym kształtowaniu się ruchu socjalistycznego, mającego jako jedną ze swoich podstawowych zasad programową niechęć

do chrześcijaństwa, było formowanie ruchu chrześcijańsko-społecznego, inspirowanego wyraźnie nauczaniem społecznym Kościoła katolickiego. Podobnie jak ruch socjalistyczny, ruch chrześcijańsko-społeczny kształtował się przede wszystkim w warunkach nacisku zewnętrznego tam, gdzie istniejące reżimy podejmowały programową konfrontację z katolicyzmem (ugrupowania katolików belgijskich w Holandii przed 1830 r., stronnictwo katolików holenderskich, Partia Centrum w zjednoczonych Niemczech czy partie katolickie w zjednoczonych Włoszech). Te formacje polityczne w sposób bardzo wyraźny aktywizowały wielkie grupy społeczne do czynnego udziału w życiu politycznym i w tym sensie sytuacja w początkach XX w. wyglądała już zupełnie inaczej niż 100 lat wcześniej, gdy zaangażowanie polityczne było cechą jedynie bardzo wąskich elit.

Kolejną konsekwencją wspomnianej zasady suwerenności narodu stało się istotne przekształcanie struktur wewnętrznych poszczególnych parlamentów. Przede wszystkim jako ta część, która stanowiła rzeczywistą reprezentację narodową (choć zwykle formalnie występująca jako izba niższa), funkcjonowała izba wybierana w wyborach powszechnych. To te izby stopniowo niemal wszędzie przejmowały zasadniczą inicjatywę w zakresie odpowiedzialności za przebieg procesu legislacyjnego, jak również były głównym forum, wobec którego odpowiedzialność ponosiły rządy czy ministrowie. Towarzyszy temu stopniowe wzmocnienie pozycji parlamentu względem monarchów, którzy godzili się z coraz mniejszym zakresem uprawnień w stosunku do ciał reprezentacyjnych. Ograniczoniom ulegało zatem przede wszystkim ich prawo do swobodnego decydowania o rozwiązywaniu parlamentów, prawo wyłączności inicjatywy ustawodawczej czy prawo sankcji wobec ustaw uchwalanych w parlamentach. Jednocześnie wzmocnione ciała reprezentacyjne sukcesywnie zwiększały swoje uprawnienia kontrolne wobec powoływanych przez monarchów ich współpracowników w wykonywaniu zadań związanych z bezpośrednim zarządzeniem państwem. Przede wszystkim jednak ograniczeniem tym była kształtująca się zasada politycznej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, zmuszająca monarchów do coraz poważniejszego respektowania zdania i woli kształtujących się stronnictw parlamentarnych. W powiązaniu z rozwijającą się instytucją kontrasygnaty aktów królewskich, mających zapewniać nieodpowiedzialność władców za ich decyzje, proces ten w istocie oznaczał stopniowe odsuwanie monarchów od bieżącego zarządu państwem. Rolę władców przejmowały

coraz powszechniej rady ministrów, jako kolegialne ciała kierujące bieżącą administracją państwa.

Ów proces stopniowego przesuwania się coraz większej odpowiedzialności za całość spraw państwowych był wyraźną tendencją u progu XX w., aczkolwiek stopień jego zaawansowania w różnych krajach był bardzo zróżnicowany. Nie ulega jednak wątpliwości, że swoiste doświadczenia angielskie z XVIII w., kiedy kształtował się tam model parlamentarno-gabinetowy, były zasadniczym punktem odniesienia i to zarówno jako wzór do naśladowania, jak też – w nie mniejszym stopniu – jako pewnego rodzaju przestroga dla tych, którzy nie chcieli modernizować swoich rozwiązań ustrojowych.

Pierwsza wojna światowa, poza innymi aspektami, była w pewnym sensie również – przynajmniej na froncie zachodnim – konfrontacją pomiędzy krajami, których rozwiązania ustrojowe miały bardzo demokratyczne podstawy, a koalicją, gdzie model ustrojowy opierał się na dominującej pozycji władcy jako najwyższego autorytetu i arbitra. W pierwszym bowiem przypadku Wielka Brytania, Francja, Włochy czy USA były krajami, gdzie tak rozwiązania ustrojowe, jak i szeroki zakres udziału obywateli w kształtowaniu oblicza i sposobu funkcjonowania instytucji publicznych miały ugruntowany już charakter. Z drugiej zaś strony Niemcy, Austro-Węgry, Turcja (czy ich pomniejsi alianci w rodzaju Bułgarii) były państwami, gdzie wprawdzie przełom XIX i XX w. przyniósł pewne postępy w demokratyzowaniu rzeczywistości ustrojowej, ale w praktyce ciągle kluczową rolę odgrywali dominujący nad całością życia publicznego, zachowujący niezwykle silną pozycję monarchowie.

Jakkolwiek charakter tej konfrontacji nie był tak wyraźny jak w przypadku sytuacji znanej z II wojny światowej, to niewątpliwie w okresie jej trwania było wyraźnie widoczne, że i wskazane elementy odgrywały istotną rolę.

W efekcie zwycięstwa aliantów zachodnich reprezentowany przez nich model ustrojowy stał się zasadniczym punktem odniesienia dla większości, powstających po wojnie, na podstawie postanowień traktatu wersalskiego nowych państw. Zjawisko to dotyczyło zresztą nie tylko państw położonych w Europie. W Europie powstały wtedy Jugosławia, Czechosłowacja, Polska, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia oraz Irlandia, a na gruzach carskiej Rosji Związek Sowiecki. Z wyjątkiem tego ostatniego, pozostałe kraje swe podstawy ustrojowe ukształtowały w oparciu na wzorcach

płynących z wymienionych krajów zwycięskich. Szczególnie popularnym punktem odniesienia był model francuskiej III Republiki.

Ten model ustrojowy bazował z jednej strony na wielopartyjnym systemie politycznym, a jednocześnie charakteryzował się daleko idącym uzależnieniem władzy wykonawczej od ośrodka parlamentarnego. Konsekwencją tego był, podobnie jak w III Republice, brak stabilizacji politycznej i niezdolność słabych na ogół rządów do rozwiązywania skomplikowanych problemów społecznych i gospodarczych w poszczególnych państwach. Wieloletnie przyzwyczajenie francuskiej opinii publicznej do owego braku stabilności politycznej nie powodowało jednak w tym kraju gwałtownych napięć społecznych i nie tworzyło przestrzeni dla organizacji skrajnych. Demokracja była bowiem zjawiskiem już ugruntowanym i silnie zakorzenionym w społeczeństwie francuskim.

Natomiast w państwach nowych, w których tradycja demokratyczna była siłą rzeczy bardzo krótka, a w ślad za tym wyraźnie brakowało umiejętności poruszania się elit politycznych w nowej rzeczywistości, skutki przyjęcia tych rozwiązań okazywały się negatywne. Brak ustabilizowanych sił politycznych, zdolnych do wyłaniania trwałych ośrodków rządowych, prowadził do poważnych zaburzeń sytuacji wewnętrznej. Dla wielu krajów wielkim wyzwaniem stała się konieczność budowania podstaw społeczno-gospodarczych na gruzach pozostawionych przez działania wojenne. Wspomniany brak stabilności ośrodków rządowych wyraźnie przeszkadzał w osiągnięciu w tym zakresie poważniejszych sukcesów.

Właśnie nieumiejętność sprostania następstwom wojny stała się przyczyną kryzysu demokracji włoskiej w latach 20. To w tym kraju, wykorzystując zniecierpliwienie społeczne i zapotrzebowanie na silne, stabilne i zdolne do rozwiązywania dramatycznych problemów społecznych rządy, dokonał się proces przejmowania władzy przez ugrupowanie o charakterze skrajnym – ruch faszystowski. Włochy tym samym wkroczyły na drogę przebudowy ustroju wewnętrznego, a przyjęty kierunek zaprowadzić je miał do stworzenia nowego modelu państwa, bliskiego koncepcji klasycznego **państwa totalitarnego**.

Wcześniej już, w następstwie rewolucyjnych przewrotów 1917 r., komuniści rosyjscy rozpoczęli budowę podstaw nowej państwowości, której charakter – mimo pozornych, mających raczej wymiar propagandowy różnic – był w istocie bardzo bliski totalitarnemu modelowi stworzonemu przez faszystów włoskich. W krótkim czasie model sowiecki

stał się pewnego rodzaju wzorem państwa totalitarnego, który – bez względu na różnice ideologiczne – dla tego typu rozwiązań także w innym państwach.

Właśnie sytuacja we Włoszech i niewątpliwe sukcesy nowej formacji rządzącej w rozwiązywaniu wielu skomplikowanych wewnętrznych problemów społecznych czy gospodarczych skłaniały do naśladowania tamtejszych rozwiązań. W połowie lat 20. w Europie dokonana się zatem pierwsza faza przemian wewnętrznych w wielu krajach (np. Hiszpanii – przewrót gen. Primo de Rivery, na Litwie – przejście władzy przez Smetonę czy w Polsce – przewrót marsz. Piłsudskiego). To w efekcie przeprowadzonych tam zmian ustrojowych dotychczasowe instytucje demokratyczne zostały zlikwidowane bądź poddane bardzo silnej dominacji nowo powstających formacji politycznych, skupionych wokół wybitnych osobistości bądź radykalnych programów. Ten okres jednak, biorąc pod uwagę perspektywę zjawisk, które miały dopiero przyjść, nie charakteryzował się jeszcze jednoznacznym odwrotem od rozwiązań demokratycznych czy daleko posuniętą opresyjnością nowych reżimów.

Zasadniczą zmianę przynieść miały dopiero dramatyczne konsekwencje Wielkiego Kryzysu przetomu lat 20. i 30. Katastrofa gospodarcza i społeczna dotykająca praktycznie wszystkie państwa europejskie obnażyła w sposób bardzo wyraźny zupełną niemal niezdolność istniejących instytucji demokratycznych i stojących za nimi sił politycznych w nowo powstałych państwach europejskich do przeciwstawienia się skutkom rozwoju wydarzeń. Otworzyło to przestrzeń dla formacji radykalnych, które z jednej strony formułowały programy nawołujące do naśladowania modelu sowieckiego, z drugiej – do adaptowania doświadczeń włoskiego faszystwu.

Największe znaczenie, jak się okazało, miało faktyczne obalenie demokracji w Niemczech i zdobycie dominującej pozycji przez formację nazistowską, reprezentującą pewną próbę pogodzenia postulatów socjalnych z radykalną frazeologią nacjonalistyczną. Niemiecki nazizm w stopniu nieznanym we Włoszech stworzył model państwa totalitarnego, przy czym pamiętać należy, że konstrukcja ta (o czym szerzej niżej) wykazywała cechy daleko idącego podobieństwa z kształtującym się równoległe sowieckim modelem totalitarnym stalinowskiego Związku Sowieckiego. Początek lat 30. to jednak nie tylko przemiany w Niemczech. Formacje radykalne, na fali społecznego poparcia, zdobywały

władzę w większości krajów europejskich, a w pełni demokratyczne rozwiązania ustrojowe obroniły się jedynie w Skandynawii, Belgii, Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii.

Można zatem powiedzieć, że w połowie lat 30. XX w. kraje europejskie zdominowane zostały przez rozwiązania mniej lub bardziej otwarcie negujące model demokratyczny, a towarzyszyły temu różne koncepcje dotyczące konstruowania określonych rozwiązań ustrojowych. Jakie były cechy charakterystyczne państwa totalitarnego, kształtującego się w tym czasie, i czy uzasadnione jest rozciąganie tego pojęcia na wszystkie te kraje ówczesnej Europy, które model demokratyczny w jego dominującej wtedy postaci zakwestionowały? Definicje państwa totalitarnego występują oczywiście w dużej liczbie i charakteryzują się różnorodnymi podejściami do tego problemu, ale można, jak się zdaje, pokusić się o pewne syntetyczne ujęcie tego zagadnienia. Zatem państwo totalitarne charakteryzowało się:

- 1) dominacją jednej formacji politycznej, koncentrującej w swoich rękach nie tylko faktyczny zarząd wszystkimi, klasycznymi obszarami funkcjonowania władz publicznych (legislacja, egzekutywa, sądownictwo), ale również wyłącznością określania perspektywicznych celów funkcjonowania danej społeczności narodowej czy wspólnoty państwowej,
- 2) brakiem jakichkolwiek instrumentów niezależnej kontroli wskazanego wyżej ośrodka,
- 3) wspieraniem tej dominacji przez podporządkowane wskazanemu wyżej ośrodkowi tajne struktury bezpieczeństwa, ingerujące w stopniu dotąd nie znanym w dziejach w prywatne sprawy zamieszkujących dany kraj obywateli,
- 4) nieznaną dotąd skalą obecności podporządkowanej wskazanemu ośrodkowi dyspozycyjnemu propagandy państwowej, narzucającej określoną wizję świata i celów danej społeczności, z całkowitym wyłączeniem jakichkolwiek ośrodków, mogących kreować opinie niezależne od siły dominującej,
- 5) całkowitą fasadowością istniejących instytucji ustrojowych i sprowadzeniem ich do roli służącego propagandzie narzędzia potwierdzania decyzji ośrodka dominującego.

Wskazane wyżej elementy występowały oczywiście w różnych systemach w różnym stopniu. Bez wątplenia w największym występowały w dwóch krajach – Związku Sowieckim i w Niemczech. Oba te kraje dodały elementy niewystępujące w istocie w innych modelach totalitarnych tej epoki, mianowicie niemające odpowiednika w dziejach masowe ludobójstwo. Ale i między nimi występowały różnice. W modelu sowieckim dominacji partii i państwa poddane zostały praktycznie wszystkie bez wyjątku obszary życia, w Niemczech zaś pewne obszary czy struktury pozostały do pewnego stopnia niezależne od wszechogarniającej obecności państwa (były to np. nieupaństwowiona gospodarka czy wspólnoty kościelne, zachowujące pewien stopień autonomii).

Na tym tle uzasadnione wydaje się przyjęcie twierdzenia, że klasyczny model państwa totalitarnego, występujący w Związku Sowieckim czy Niemczech, nie jest właściwym określeniem dla takich systemów ustrojowych, które powstały w innych krajach europejskich na fali przemian w latach 30. Już model włoski wykazywał daleko idące różnice od dwóch wskazanych, natomiast rozwiązania ustrojowe przyjmowane w Hiszpanii, Portugalii, na Węgrzech czy w Polsce w żadnym razie nie mogą być z nimi zestawiane. Stąd jako inny model ustrojowy przyjęto się określenie modelu **państwa autorytarnego**, co wskazywać miało na decydującą rolę wybitnych jednostek w tworzeniu określonych rozwiązań ustrojowych. Rozwiązania te zaś w istocie koncentrowały podstawowe elementy władzy państwowej w rękach tychże jednostek. Taką pozycję mieli przecież hiszpański gen. Franco, portugalski premier Salazar, węgierski regent adm. Horthy czy polski marsz. Piłsudski.

Ale i w powyższych przypadkach wydaje się, że przyjęte określenie jest jedynie pewnym zabiegiem uogólniającym, niemającym nadmiernie rozbudowanych realnych podstaw. Jest faktem, że przemiany ustrojowe w tych krajach spowodowały generalnie wyraźne wzmocnienie władzy wykonawczej, skoncentrowanej w rękach wybitnych osobistości (bezpośrednio lub nieformalnie – jak w Polsce). Odbiło się to kosztem pewnego ograniczenia roli i znaczenia parlamentu. Ale w istocie więcej było pomiędzy konkretnymi rozwiązaniami w tych krajach różnic niż podobieństw. Dość wskazać, że model hiszpański cechował się przez długi czas daleko idącą opresywnością wobec formacji związanych z obalonym reżimem lewicowym, co uzasadnione było dramatycznym przebiegiem wojny domowej. Z pewnością inny charakter miał reżim portugalski,

w którym podjęto próbę budowy ustroju opierającego się w dużym stopniu na roli różnorodnych instytucji korporacyjnych. Model polski charakteryzował się utrzymaniem pluralistycznej sceny politycznej, mającej daleko idącą możliwość czynnego udziału w życiu publicznym, i bardzo niskim stopniem represji. Podobnie wyglądała sytuacja na Węgrzech. Wszędzie wreszcie podstawy ideowe były wbrew pozorom bardzo odmienne. W Hiszpanii dominowały koncepcje nacjonalistyczne, w Portugalii koncepcje korporacjonizmu chrześcijańskiego, w Polsce zaś swego rodzaju ideologia państwowa.

W krajach pozaeuropejskich źródłem inspiracji stawały się pewne rozwiązania europejskie, w ograniczonym jednak zakresie. Ścisłe związki Japonii z Niemcami rzutowały do pewnego stopnia na sytuację w tym kraju, ale i bez inspiracji niemieckim modelem państwa totalitarnego ustrój japoński charakteryzował się daleko idącymi podobieństwami do tych rozwiązań. Kraje Ameryki Łacińskiej, w których rozwiązania demokratyczne przyjmowane pierwotnie przy powstawaniu tamtejszych państw szybko, i to niemal powszechnie, stawały się swego rodzaju ofiarą różnorodnych dyktatur wojskowych, były dobrym miejscem do przejmowania wielu rozwiązań europejskich. Było to wszakże przejmowanie o charakterze selektywnym i w rzeczywistości o wiele większy wpływ na przyjmowane tam rozwiązania miały doświadczenia obserwowane w pozostających w ścisłych związkach kulturowych z tym obszarem byłych metropoliach, a więc w Portugalii i Hiszpanii. Można też tu wskazać na swoistą rywalizację tych koncepcji, z ciągle ponawianym oddziaływaniem modelu przyjętego w Stanach Zjednoczonych.

Kolejny wielki konflikt zbrojny – II wojna światowa – był z całą pewnością starciem zepchniętego do defensywy obozu demokracji z państwami opierającymi swoje ustroje na podstawie totalitarnej. Nie zmienia tej konstatacji fakt, że po stronie obozu demokratycznego wystąpił Związek Sowiecki, był to bowiem czynnik niezbędny dla pokonania nazistowskiej Rzeszy i jej sojuszników. O tym, jak przejściowy charakter miał ówczesny sojusz demokratycznych państw sojusznicznych z totalitarnym Związkiem Sowieckim, świadczy fakt, że niemal natychmiast po pokonaniu Niemiec rozpoczęła się konfrontacja byłych sojuszników, będąca w istocie kontynuacją dotychczasowego starcia, toczoną jedynie przy użyciu mniej drastycznych środków.

Wynik II wojny światowej doprowadził do trwającego niemal pół wieku podziału w Europie, a w istocie i na świecie. Wielkim osiągnięciem Związku Sowieckiego stało się to, że po zakończeniu wojny reprezentowany przezeń model ustrojowy udało się zainstalować w wielu krajach świata. Ale z drugiej strony i rozwiązania demokratyczne, na obszarze, który nie znalazł się w sferze oddziaływania Związku Sowieckiego, stopniowo, choć nie bez kłopotów, coraz szerzej stawały się zjawiskiem normalnym. W praktyce jednak wskazać trzeba, iż dopiero w pół wieku po zakończeniu wojny, po spektakularnym upadku Związku Sowieckiego model demokratyczny stał się niemal powszechnie obowiązującym standardem.

Rosja w I połowie XX w.

Rewolucyjne przemiany

Ukształtowany w XVIII w. ustrój cesarstwa rosyjskiego, podstawą którego była *samodzierżawna*, czyli niczym praktycznie nieograniczona władza cara, bez istotnych zmian przetrwał do początków XX w. Ten model na tle zmieniającego się świata był w tym czasie kompletnie anachroniczny. Jeśli dodać do tego utrzymywanie się regulacji prawnych nie tylko niezezwalających na udział szerszych grup obywateli w życiu publicznym, ale wręcz niedających żadnych gwarancji poszanowania praw jednostkowych, to widać wyraźnie, że Rosja była ewenementem – nie tylko zresztą wśród krajów europejskich.

Rozwój wewnętrzny kraju spowodował jednak, iż już w drugiej połowie XIX w. skrajnie scentralizowany model zarządzania stał się zupełnie nieefektywny. Stąd Aleksander II podjął decyzję o wprowadzeniu swoistej formy samorządu lokalnego, który miał przejąć wykonywanie pewnych podstawowych zadań z rąk administracji państwowej, niezdolnej już do wykonywania wszystkich zadań. Ukazem z 1864 r. wprowadzono zatem instytucję **ziemstw**, które miały funkcjonować na szczeblu powiatów i guberni, ale w praktyce nie zaistniały one na wszystkich obszarach państwa. Organy te miały zajmować się sprawami dotyczącymi lokalnych potrzeb. W rzeczywistości liczba uprawnień przejętych przez te ciała była niewielka – były to sprawy oświaty, budowy i utrzymania dróg na powierzonym sobie terenie, a także wybór sędziów pokoju, którzy po reformie wymiaru sprawiedliwości stanowili najniższy szczebel w hierarchii sądownictwa. Ziemstwa uchwały własne budżety, ale praktyka ustrojowa na przełomie XIX i XX w. ewoluowała w kierunku ograniczania ich samodzielności przez administrację państwową. Mimo ograniczonego zakresu działania ziemstwa, pochodzące z wyborów, a więc mające jako jedyne instytucje imperium pewien mandat społecznego zaufania, stały się swego przedsionkiem demokracji w skrajnie scentralizowanym i zbiurokratyzowanym państwie.

Zasadniczy przełom ustrojowy dokonał się w następstwie klęski Rosji w wojnie z Japonią oraz wywołanej tą klęską gwałtownej radykalizacji nastrojów społecznych, targającej imperium do 1907 r. Także ożywienie opozycyjnych wobec istniejącego modelu ustrojowego elit politycznych spowodowało, że utrzymanie dotychczasowej formy rządów stało się po prostu niemożliwe.

Mikołaj II pod wpływem tych wydarzeń zmuszony został do wydania w latach 1905–1906 szeregu aktów prawnych, które stworzyły podstawy konstytucyjne cesarstwa. Jakkolwiek z punktu widzenia sytuacji w innych krajach przyjęte rozwiązania nie oznaczały radykalnej zmiany, to jednak z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej oznaczało to zupełnie zasadniczą przebudowę podstaw ustrojowych państwa.

Pierwszym z tych aktów był **Manifest z 6 sierpnia 1905 r.**, w którym car stwierdzał: „nadszedł odpowiedni czas do tego, abyśmy [...] powołali z całej Rosji wybranych mężów do stałego i czynnego udziału w tworzeniu praw”. Powstać miał zatem organ „doradczo-ustawodawczy”, którego zadaniem miało być „przedwstępne opracowanie i i rozpatrywanie projektów ustawodawczych, jak również kontrola budżetu państwowego”. Ciałem tym miała być **Duma Państwowa**, powołaniu której towarzyszyło też nadanie ordynacji wyborczej. Jednocześnie wszakże car stwierdzał w manifestcie, iż niezmienione pozostaje „prawo zasadnicze cesarstwa rosyjskiego o istnieniu samodzielną władzy” panującego.

Ponieważ jednak manifest ten nie wpłynął w sposób zasadniczy na uspokojenie sytuacji wewnętrznej, już 10 tygodni później car ogłosił kolejny akt. **Manifest konstytucyjny z 17 października 1905 r.** zawierał 3 zobowiązania dla rządu, który miał je wykonać w celu „uspokojenia życia państwowego”. W pierwszym rządzie ludność cesarstwa miała zostać obdarzona „niewzruszonymi podstawami swobód obywatelskich”, a więc nietykalnością osobistą, wolnością sumienia, słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń.

Car zobowiązywał się do takiego przekształcenia ordynacji wyborczej, aby prawo głosowania uzyskały „warstwy ludności [...] zupełnie pozbawione” dotąd takiego uprawnienia. Wreszcie zmianie ulec miała rola Dumy w stanowieniu prawa. Car zobowiązywał się zatem do „przyjęcia jako stałej zasad, aby żadne prawo nie mogło obowiązywać bez zezwolenia Dumy Państwowej i aby wybrańcom narodu zagwarantować

rzeczywisty udział w wykonywaniu kontroli nad działalnością” innych władz państwowych.

Wreszcie 20 lutego 1906 r. car wydał kolejny **Manifest**, na mocy którego określał raz jeszcze zasady funkcjonowania Dumy Państwowej oraz **Rady Państwowej**, która stać się miała odtąd drugą izbą parlamentu. Na podstawie tych regulacji ukształtował się system konstytucyjny cesarstwa, który miał przetrwać do upadku caratu w początkach 1917 r.

Podstawą nowego modelu ustrojowego była ciągle jednak *samodzierżawna* władza cara. Jedyne niektóre obszary funkcjonowania państwa poddane zostały procedurom zakładającym współdziałanie ciał reprezentacyjnych. Car pozostawał zatem w istocie najwyższym suwerenem, a jego władza miała charakter nadrzędny nad pozostałymi instytucjami. W zakresie władzy ustawodawczej przenośli on część dotychczasowych uprawnień na dwuizbowy parlament, władzę wykonawczą wykonywać miał przez rząd, władzę sądowniczą zaś przez Senat i pozostałe sądy. Ważnym nowym elementem sytuacji był fakt, iż konsekwencją wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji poszanowania praw obywatelskich był rozwój zorganizowanych form życia politycznego. Pojawiły się wtedy dziesiątki partii i organizacji politycznych, wyrażających różne aspiracje poszczególnych grup ludności. Z drugiej strony brak doświadczeń w funkcjonowaniu mechanizmów demokracji doprowadził do szybkiego rozdrobnienia sił na dużą liczbę formacji politycznych, co ułatwiało carowi kontrolę zwłaszcza nad funkcjonowaniem podzielonej wewnętrznie Dumy.

Najważniejszym instrumentem, przez który car realizował bieżący zarząd państwem, była **Rada Ministrów z Premierem** na czele. Urząd premiera był instytucją nową, która pojawiła się wraz z uformowaniem się Dumy Państwowej. Premier przejął z rąk cara bezpośrednio kierownictwo sprawami państwowymi, zwłaszcza zaś kierownictwo nad pozostałymi ministerstwami. Uprawnienie do powoływania i odwoływania premiera oraz ministrów pozostało w rękach cara. Premier i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed carem. Jediną formą kontroli parlamentarnej było prawo do składania zapytań i interpelacji wobec ministrów i żądania wyjaśnień w kwestiach budzących wątpliwości członków izb.

Parlament składał się z Rady Państwa i Dumy Państwowej. Rada Państwa była kontynuacją ciała istniejącego dotąd jako organ doradczy wobec cara. Przekształcona w izbę wyższą parlamentu, miała składać się w połowie

z nominatów cesarskich, a w połowie z osób wybranych przez różne korporacje: ziemstwa gubernialne, struktury kościelne (prawosławne), organizacje przemysłowe i kupieckie oraz przez środowiska naukowe. Natomiast Duma Państwowa pochodzić miała z wyborów, mających jednak kurialny charakter. Ograniczało to zatem pełną reprezentatywność tego ciała.

Car zachował najistotniejsze uprawnienia wobec obu ciał. Oprócz nominacji części składu Rady Państwa oraz zarządzania wyborów do obu izb to on zwoływał i zamykał ich sesję. Car zachował inicjatywę ustawodawczą (choć miały ją też obie izby), a ponadto miał prawo sankcji wobec uchwał izb. Odmowa udzielenia sankcji ustawie uchwalonej w izbach oznaczała upadek inicjatywy. Ponadto car miał wyłączność inicjatywy ustrojodawczej, a w okresach pomiędzy sesjami izb mógł też wydawać akty o randze ustawowej. Izby zachowywały formalnie pozycję równorzędną, choć zasadą było kierowanie inicjatyw ustawowych cara do Dumy. Warunkiem przyjęcia ustawy była zgodna decyzja obu izb.

Przemiany konstytucyjne w Rosji z lat 1905–1907 na tle sytuacji w innych krajach – nie tylko zresztą Europy – nie mogły oczywiście niczym imponować. Podstawy tych zmian były zresztą dosyć wątpliwe, a praktyka konstytucyjna wykazywała zdecydowaną niechęć cara i związanych z nim elit do kontynuowania przemian w kierunku głębszej demokratyzacji.

Jednak mimo tego nastąpiło przejściowe uspokojenie sytuacji wewnętrznej i wtłoczenie większości ugrupowań politycznych w ramy legalnej działalności. Po raz pierwszy bodaj w dziejach Rosji funkcjonować mogła jawnie i bez obawy ciężkich represji antycarska opozycja.

Jednocześnie praktyka funkcjonowania Dumy pokazywała, że stopień dojrzałości elit politycznych szybko rósł. Nie można zatem wykluczyć, że gdyby nie doszło do gwałtownych wydarzeń wewnętrznych, będących efektem ciężkich niepowodzeń wojennych, model ustrojowy ewoluowałby w kierunku stopniowego wzrostu uprawnień parlamentu i uniezależniania się rządu od monarchy.

Pod wpływem klęsk wojennych i wyraźnego wzrostu niechęci wobec Mikołaja II 2 marca 1917 r. car abdykował na rzecz swojego brata Michała. Ten jednak tronu nie przyjął, a faktycznie funkcję głowy państwa przejął Tymczasowy Komitet Dumy Państwowej. Ciało to zaakceptowało wyznaczonego jeszcze przez cara kandydata na premiera księcia Lwowa, który kierował **Rządem Tymczasowym**. Rząd ten, choć formalnie zapowiadał daleko idące zmiany ustrojowe i społeczne, to w praktyce kontynuował

dotychczasową politykę, zwłaszcza utrzymywał udział w Rosji w wojnie, co wywołało szybko rosnące wzburzenie szerokich grup społecznych.

Wobec radykalizacji nastrojów w lipcu 1917 r. na czele Rządu Tymczasowego stanął socjalista A. Kiereński. Rząd Kiereńskiego 1 września 1917 r. proklamował Rosję **republiką** i zapowiedział przeprowadzenie wyborów powszechnych do **Konstyтуanty**, która miała uchwalić konstytucję państwa. Ale i te posunięcia nie mogły już opanować nastrojów wrzenia. W tym czasie kraj pokrył się siecią **rad** (*soviet*) reprezentujących robotników, chłopów bądź żołnierzy. We wrześniu 1917 r. delegaci tych rad utworzyli **Wszelchrosyjską Radę Demokratyczną**, która wraz z pozostałymi radami w terenie zaczęła faktycznie przejmować władzę w państwie. W radach ścierały się wpływy różnych organizacji radykalnych, ale najlepiej zorganizowani okazali się bolszewicy kierowani przez Lenina i Trockiego. To oni dokonali w początkach listopada 1917 r. zamachu stanu w Piotrogradzie, a następnie stopniowo opanowali kluczowe ośrodki w państwie, zdobywając przewagę we wspomnianych radach. Mimo trwającego jeszcze przez kilka lat oporu antybolszewickiego władza nowej ekipy okazała się zjawiskiem bardziej trwałym i przybrała zupełnie nowe ramy ustrojowe.

Ustrój państwa sowieckiego

Zamach stanu dokonany przez partię bolszewicką zbiegł się w czasie z obradami II Zjazdu Rad w Petersburgu. Wśród reprezentantów rad z całego kraju większość stanowili już członkowie tejże partii, nie może zatem dziwić, że przewrót został przyjęty przez to ciało z entuzjazmem. Wyrazem tego było m.in. powołanie Rady Komisarzy Ludowych z Leninem na czele, a organ ten miał stanowić stałe ciało wykonawcze Zjazdu Rad.

Organizowanie podstaw ustrojowych nowego państwa nie było rzeczą łatwą, a rewolucyjny radykalizm nierzadko w zderzeniu z rzeczywistością musiał ulegać stepieniu. Zanim przyjęty został pierwszy akt konstytucyjny nowych władz, weszło w życie kilka ważnych regulacji prawnych, pokazujących zupełnie nowy stosunek do funkcji prawa w nowych realiach.

Rada Komisarzy Ludowych 24 listopada 1917 r. wydała tzw. dekret o sądzie nr 1, mocą którego zniesione zostały wszystkie instytucje prawne oraz wszystkie organy wymiaru sprawiedliwości. W to miejsce dekret

ustanawiał sądy lokalne, później przemianowane na sądy ludowe, które wybierane były na roczne kadencje przez odpowiednie rady w terenie. Sądy te, jak stwierdzano, mogły „kierować się w swoich postanowieniach ustawami obalonych rządów o tyle tylko, o ile nie sprzeciwia się to rewolucyjnemu sumieniu i rewolucyjnej świadomości prawnej”. Brzmienie tego przepisu pozwalało w sposób całkowicie dowolny realizować tzw. sprawiedliwość rewolucyjną, określaną wyjątkowo przez konkretne bieżące potrzeby owych „trybunałów”.

Ważnym uzupełnieniem tego dekretu było powołanie przez Radę Komisarzy w dniu 20 grudnia 1917 r. tzw. Wszechrosyjskiej Komisji Nadzwyczajnej do Walki z Sabotażem i Kontrrewolucją, która wprowadziła wszechobecny terror rewolucyjny, stosowany wobec wrogów rewolucji.

Kategorię wrogów rewolucji zdefiniowano natomiast w pierwszym akcie konstytucyjnym władz rewolucyjnych. **Konstytucję** tę uchwalił V Wszechrosyjski Zjazd Rad w dniu 10 lipca 1918 r., określając jednocześnie nową nazwę państwa – **Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Sowiecka**. To właśnie w tym akcie prawnym sprecyzowano kategorię tzw. liszeńców, a więc osób formalnie pozbawionych praw wyborczych, ale w istocie wyjętych spod prawa, które poddawano szczególnym represjom. Kategoria ta obejmowała: 1) osoby korzystające z pracy najemnej w celu osiągnięcia zysku, 2) osoby żyjące z dochodów nie pochodzących z pracy, 3) prywatnych kupców i pośredników handlowych, 4) zakonników i duchownych Cerkwi i kultów religijnych, 5) pracowników i agentów byłej policji oraz 6) członków rodziny carskiej. Z drugiej strony konstytucja określała jako suwerena w nowym państwie „lud pracujący miast i wsi”. Tylko tej grupie przyznawane były pełne prawa polityczne, ale i liczne obowiązki, w tym sformułowany konstytucyjnie obowiązek pracy („kto nie pracuje, ten nie je”). Formalnie owemu ludowi pracującemu przyznawano w konstytucji szeroki wachlarz uprawnień, w praktyce jednak reżim miał od początku wyjątkowo represyjny charakter, a oparciem dla szeroko stosowanego terroru były wspomniane wyżej regulacje z 1917 r. oraz wszechobecna Nadzwyczajna Komisja.

Konstytucja, pozostając w zgodzie ze wskazaniem ideologii komunistycznej, potwierdzała faktycznie dokonane w pierwszych miesiącach rewolucji upaństwowienie niemal wszystkich sfer życia gospodarczego. W istocie konstytucyjnie wykluczone zostało prawo do posiadania jakiegokolwiek

prywatnej własności. Przekształcenia własnościowe były zatem jedną z głównych cech charakterystycznych nowego ustroju.

Sowiecka Rosja miała być państwem, stanowiącym „swobodny związek wolnych narodów, jako federacja sowieckich republik narodowych”. I w tym jednak wypadku w praktyce regulacje ustrojowe nie zawierały żadnych realnych instrumentów mających gwarantować ów federalny charakter państwa, a zwłaszcza respektować jakiś stopień samodzielności poszczególnych podmiotów. Zresztą konstytucja wcale nie określała, jakie to podmioty tworzyć mają ową federację rosyjską.

Określony w konstytucji system władz państwowych stanowił także pewną fasadę dla faktycznych rządów jedynej legalnej organizacji politycznej – partii komunistycznej, która przybrała nazwę Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików), czyli RKP(b), a później Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików), czyli WKP(b). To właśnie ta partia, określona jako formacja reprezentująca robotników i chłopów, miała być siłą kierującą procesem budowy państwa komunistycznego. Na wszystkich zatem szczeblach, we wszystkich częściach państwa to właśnie komórki partyjne odgrywały rolę wiodącą i kierowniczą wobec normalnych struktur państwowych. Określane na zjazdach partii zasadnicze dyrektywy polityczne i programowe stawały się podstawą działania władz państwowych, przy czym faktycznie osoby wchodzące w skład władz partyjnych wchodziły jednocześnie w skład władz państwowych na odpowiednich szczeblach. Następowало zatem swoiste upartyjnianie struktur państwowych, a z drugiej strony upaństwowianie struktur partyjnych. Elementem dodatkowym, wspomnianym już wcześniej było to, iż podstawowym filarem tak skonstruowanego systemu była tajna policja polityczna, eliminująca wszelkie objawy kontestacji dominacji partii komunistycznej.

W tym systemie zatem ustrój władz państwowych miał w istocie charakter wtórny, a pewne niekonsekwencje zapisów konstytucyjnych czy wręcz kolizje niektórych zapisów i norm miały niewielkie znaczenie praktyczne. Wynikało to ze wspomnianej dominacji partii, która była rzeczywistym czynnikiem decyzyjnym.

Formalnie najwyższym organem władzy w państwie miał być **Wszechrosyjski Zjazd Rad Delegatów Robotniczych, Chłopskich i Żołnierskich**. W jego skład mieli wchodzić przedstawiciele wymienionych trzech grup ludności, wybierani na zjazdach odpowiednich rad. Wyłącznym uprawnieniem Zjazdu miało być podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących

kształtu konstytucji, jak również podejmowanie decyzji w sprawie wojny i pokoju, natomiast we wszystkich pozostałych sprawach zjazd mógł stanowić prawo w formie ustaw, ale nie był on w tym zakresie jedynym organem prawodawczym w państwie. Sesje Zjazdu odbywać się miały przynajmniej dwa razy do roku.

W okresach pomiędzy sesjami Zjazdu najwyższą władzę w państwie sprawować miał **Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy**, który wbrew swej nazwie stanowił w istocie ciało o charakterze parlamentarnym. Jednak, podobnie jak zjazd, Komitet formalnie posiadał kompetencje w zakresie stanowienia prawa, ale również i w zakresie zarządzania państwem. To tu zatem wydawać można było dekrety i zarządzenia, które nie tylko były dopełnieniem ustaw uchwalanych przez Zjazd, ale – co było regułą – stanowiły zupełnie niezależne od nich źródła prawa. Komitet miał również prawo do określania kierunków działalności rządu i wszystkich innych organów państwa, jak również czuwać miał nad wykonywaniem uchwał i decyzji Zjazdu.

Rządem republiki była **Rada Komisarzy Ludowych**, składająca się z przewodniczącego i komisarzy ludowych, kierujących komisariatami ludowymi, czyli praktycznie resortowymi ministerstwami. Rada była powoływana przez Komitet Wykonawczy, który też sprawować miał nadzór nad działalnością rządu. Rada, oprócz bieżącego zarządzania państwem, miała również uprawnienia do stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Cechą charakterystyczną tego ciała była duża od początku liczba resortów ministerialnych (komisariatów ludowych), przez co miało bardzo liczny skład. Dodatkowo praktycznie wszyscy komisarze, ale także wielka liczba ich współpracowników, byli jednocześnie delegatami na Zjazd, jak również członkami Komitetu Wykonawczego, wreszcie także członkami odpowiednich gremiów decyzyjnych partii komunistycznej (Komitet Centralny).

To przemieszanie kompetencji prawodawczych i wykonawczych, faktyczne uczynienie z sądownictwa narzędzia realizującego dyrektywy Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy, a w praktyce odpowiednich komórek partyjnych, było swoistą formą realizacji zasady **koncentracji władzy państwowej**. Nowość polegała jednak na tym, że koncentracja ta dokonała się w istocie w ciele niemającym formalnie określonej pozycji konstytucyjnej, a więc w partii komunistycznej. Stąd wskazane wyżej niejasności i niekonsekwencje nie odgrywały wielkiej roli, a wbrew

pozorem były one sprawnym narzędziem realizacji zadań wyznaczonych przez tę partię.

Po uporaniu się z tzw. kontrrewolucją oraz ustanowieniu dominacji bolszewickiej na obszarach byłego imperium, gdzie także powstawały republiki sowieckie, **30 grudnia 1922 r.** podpisana została tzw. **umowa związkowa** tworząca państwo pod nazwą **Związek Socjalistycznych Republik Sowieckich (ZSRS)**. Państwo to miało być federacją kilkunastu republik, ale spory wokół kształtu tej federacji spowodowały, iż **Konstytucję ZSRS** przyjęto dopiero **31 stycznia 1924 r.** Formalnie konstytucja (oraz stanowiąca jej część wspomniana umowa) potwierdzały fakt, iż nowe państwo jest utworzone przez republiki sowieckie, które zachowywały prawo do swobodnego wystąpienia ze związku. Jednakże kompetencje federacji zostały określone bardzo szeroko. Obejmowały one oprócz tradycyjnie wchodzących w zakres działania federacji spraw wspólnej polityki zagranicznej i wspólnej polityki obronnej także całość spraw związanych z polityką gospodarczą, sprawami komunikacji i łączności oraz polityką społeczną. Jakkolwiek władze republikańskie otrzymywały w powyższym zakresie możliwości działania, zwłaszcza przez własne organy ministerialne (komisariaty ludowe), w praktyce jednak dominacja władz związkowych była przytłaczająca. To one w istocie kierowały działaniami władz republikańskich, których rola sprowadzona została w praktyce do wykonywania określonych poleceń płynących z centrali.

Pojawienie się federacji spowodowało konieczność reorganizacji dotychczasowego modelu władz bolszewickich. Chodziło w pierwszym rzędzie o to, by nowy ich kształt oddawał w jakiejś mierze federacyjny charakter państwa. Formalnie pozostawiono jeszcze jako najwyższą władzę Zjazd Rad Delegatów, ale jego rola była stopniowo ograniczana. Natomiast Komitet Wykonawczy podzielony został na dwie izby: **Radę Związku** i **Radę Narodowości**. Rada Narodowości miała być właśnie swoistym odzwierciedleniem federacyjnego kształtu państwa, w jej skład wchodził bowiem przedstawiciele poszczególnych republik. Liczba przedstawicieli uzależniona była jednak od wielkości republiki, co w oczywisty sposób dawało dominację Rosji. Natomiast Rada Związku miała być organem reprezentującym ludność związku i pochodzić miała z wyborów powszechnych, ale w praktyce system wyborczy skonstruowano w ten sposób, że były to swego rodzaju plebiscyty poparcia dla polityki partii. Ludność, zmuszana do głosowania pod presją policji politycznej, jedynie

akceptowała wyłonione przez partię kandydatury. Natomiast nie zmieniły się uregulowania dotyczące Rady Komisarzy Ludowych, która pozostała organem wykonawczym i zarządzającym, ale ciągle zachowywała również kompetencje prawodawcze.

Pierwsze państwo socjalistyczne

Gruntowne zmiany w strukturze władz Związku Sowieckiego przyniosła konstytucja z 5 grudnia 1936 r. Wprowadzona została w życie dla podkreślenia zasadniczego postępu, jaki dokonał się w tym kraju od czasu rewolucji październikowej. Główną nowością było zapisanie w tym dokumencie konstytucyjnej roli partii komunistycznej. Stwierdzając zatem, że to „Wszechzwiązkowa Komunistyczna Partia (bolszewików), [...] [jest] awangardą mas pracujących w ich walce o umocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego oraz stanowiąca kierowniczy trzon wszystkich, zarówno społecznych, jak i państwowych organizacji ludzi pracy”. Legalizowano więc dotychczasowy, nieformalny stan faktycznego kierowania przez partię wszystkimi dziedzinami życia w państwie. W konstytucji, zgodnie z życzeniem Stalina, deklarowano też, że ZSRS stał się już państwem socjalistycznym, co miało oznaczać, iż pokonany został ostatni etap przed osiągnięciem komunizmu.

Zmianie uległa struktura władz naczelnych państwa. Przede wszystkim formalnej likwidacji uległ nieodgrywający już praktycznie żadnej roli Zjazd Delegatów Rad. Jego dotychczasowe kompetencje przejął nowy najwyższy organ władzy w państwie, czyli **Rada Najwyższa ZSRS** (Wierchownyj Soviet SSSR). Rada Najwyższa przejęła też kompetencje likwidowanego Wszechzwiązkowego Komitetu Wykonawczego, ale jej struktura obejmowała Radę Związku i Radę Narodowości, których zasady organizacyjne i kompetencje nie uległy zmianie. Konstytucja pozostawiła też jako ciało wykonawcze Radę Komisarzy Ludowych, która dopiero tuż po zakończeniu II wojny zmieniła nazwę na Rada Ministrów, komisariaty zaś stały się ministerstwami. Co ważne, wraz z postępującym zakresem obecności struktur państwowych we wszystkich dziedzinach życia niespotykanej rozbudowie uległa liczba resortów administracyjnych. Stąd Rada Komisarzy Ludowych liczyła kilkudziesięciu komisarzy, ale liczba ta

i tak stale rosła. Kolejną nowością było skoncentrowanie w zasadzie całości kompetencji prawodawczych w Radzie Najwyższej.

Ważnym rozstrzygnięciem formalnym była też likwidacja konstytucyjnej nierówności obywateli, a więc przede wszystkim zniesienie kategorii liszeńców. Jednak w praktyce był to zupełnie pusty zapis, co udowodniła rozpoczęta niemal nazajutrz po przyjęciu tego aktu kolejna faza stalinowskich wielkich czystek. Jak trafnie zauważono: „Konstytucja stalinowska była trudnym do prześcignięcia arcydziełem politycznej obłudy, zbudowanym z fikcji i przemilczeń”.

Zarysowany wyżej kształt ustrojowy przetrwał w Związku Sowieckim bez zasadniczych zmian aż do upadku ZSRS w 1991 r. Jakkolwiek zmiany konstytucji przeprowadzane były niejednokrotnie, to nie miały one poważniejszego wpływu na kształt ustroju państwowego. Dopiero w 1977 r. przyjęto nową konstytucję, ale i ona nie wniosła w zasadzie nic nowego do rozwiązań ustrojowych.

Natomiast regulacja z 1936 r. stała się zasadniczym punktem odniesienia dla wszystkich konstytucji przyjmowanych przez sowieckich satelitów po zakończeniu II wojny światowej. W szczególności kraje europejskie (w tym Polska), które znalazły się w sowieckiej strefie wpływów, wprowadzały u siebie akty konstytucyjne będące niemal dokładną kopią konstytucji stalinowskiej z 1936 r.

Niemcy w I połowie XX w.

Republika Weimarska

Niemcy ponieśli w I wojnie światowej ciężką klęskę, choć militarnie nie zostały pokonane. Przyczyną tego stanu w nie mniejszym stopniu niż przewaga potencjału wojennego aliantów zachodnich był ferment wewnętrzny. Coraz bardziej radykalne nastroje szerokich rzesz ludności niemieckiej wynikały ze zmęczenia trwającą 4 lata wojną oraz przenikającymi silnie wpływami bolszewickimi. Sukces komunistów w Rosji pobudził do działania komunistów niemieckich, którzy posiadali bardzo rozbudowane wpływy wśród niemieckiej klasy robotniczej. Konsekwencją tej sytuacji było jesienią wrzenie w 1918 r., które zmusiło Niemcy do kapitulacji w początkach listopada. Jednocześnie przebieg wydarzeń wymusił abdykację cesarza.

Powyższe oznaczało, iż przed Niemcami stanął problem nowego ukształtowania ustroju wewnętrznego. Zajęło się tym Zgromadzenie Narodowe, które mimo rozlicznych rozbieżności stosunkowo szybko przygotowało projekt ustawy zasadniczej, przyjęty ostatecznie jako **Konstytucja 11 sierpnia 1919 r.** Względnie krótki czas, jaki zajęło przygotowanie i uchwalenie konstytucji, wynikał z faktu, iż ciągle bardzo napięta była sytuacja wewnętrzna i zakładano, że przyjęcie konstytucji istotnie przyczyni się do ustabilizowania sytuacji w kraju. Zanim konstytucja weszła w życie, władze niemieckie funkcjonowały w oparciu na przyjętej jeszcze 10 lutego 1919 r. ustawie o tymczasowej władzy w Rzeszy.

Jednym z zasadniczych problemów, którego rozwiązanie uznawano za kluczowe dla przyszłości Niemiec, było określenie miejsca i roli, jaką w państwie mają zajmować Prusy. To ich przytłaczająca przewaga nie tyle nawet w postanowieniach konstytucji, ile w praktyce ustrojowej II Rzeszy uznawana była niemal powszechnie za główną przyczynę klęski niemieckiej w I wojnie światowej. Jednakże mimo tego przeświadczenia nie udało się znaleźć rozwiązań skutecznie odpowiadających na to wyzwanie, a przyjęte rozwiązania okazały się po prostu zawodne. Rola Prus, choć

z pewnością została częściowo nadwątlona, to w praktyce nie uległa wydatnemu ograniczeniu po 1919 r.

Konstytucja stwierdzała zatem przede wszystkim, że Rzesza Niemiecka ma być republiką, w której suwerenem jest lud niemiecki. W przeciwieństwie do konstytucji z 1871 r., która była wyrazem wspólnej woli władców poszczególnych państw wchodzących w skład związku, nowe rozwiązanie podkreślało republikański charakter państwa formułą suwerenności narodu. Jednocześnie wszystkie wchodzące w skład republiki podmioty miały także stać się republikami i likwidacji ulec miały w nich rozwiązania ustrojowe utrzymujące formę monarchii.

Zaakceptowano federacyjny charakter państwa, ale stopień samodzielności poszczególnych podmiotów wchodzących w skład unii został wyraźnie ograniczony. Podmiotom tym, wraz z likwidacją w nich pozycji władców koronowanych, nie przysługiwał już status państw tworzących związek (jak to było w rozwiązaniu z 1871 r.), ale status **krajów** (*Länder*) związkowych. Rozwiązanie to miało być teoretycznie jednym z elementów ograniczających pozycję Prus, ale wobec niepowodzenia prób usamodzielnienia niektórych prowincji byłego Królestwa Pruskiego w praktyce nie dało to efektów.

Innym sposobem osłabienia dominacji pruskiej miało być odejście od zasady, iż to Prusy (a ściślej ich władca) stoją na czele federacji. W połączeniu z przeniesieniem centralnych instytucji państwa do wspomnianego Weimaru miało to być istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę pruskiego oblicza Rzeszy. Wreszcie przyjmowano w konstytucji, iż żaden z krajów Rzeszy (chodziło oczywiście o Prusy) nie może posiadać we władzach obieralnych republiki więcej niż 40% wpływów. W taki sposób posiadające cały czas ludnościową i ekonomiczną przewagę Prusy musiały być w nowym układzie reprezentowane w stopniu nieodpowiadającym rzeczywistości ich potencjałowi.

Jednak mimo tych różnorodnych zabezpieczeń faktyczny potencjał Prus był czynnikiem w zasadniczy sposób wpływającym na funkcjonowanie instytucji centralnych Rzeszy.

Jakkolwiek Rzesza pozostawała państwem federacyjnym, to rozwiązania konstytucyjne w szerszym niż dotąd zakresie przenosiły właśnie na władze centralne wiele nowych, ważnych uprawnień. Przede wszystkim zatem wprowadzono pojęcie **wyłącznych kompetencji prawodawczych** Rzeszy (art. 6) oraz kompetencji, z których Rzesza mogła skorzystać,

wypierając ustawodawstwo poszczególnych krajów (art. 12). Właśnie owo drugie pojęcie, choć nie zakładało obowiązku wkraczania federacji ze swym ustawodawstwem, otwierało jednak o wiele szersze kompetencje dla instytucji federalnych niż dotąd.

Do wyłącznych kompetencji Rzeszy należały: 1) sprawy zagraniczne i polityka wobec kolonii, 2) sprawy przynależności państwowej (obywatelstwa), migracji ludności, ekstradycji, 3) sprawy organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych Rzeszy, 4) sprawy systemu monetarnego, ceł oraz wolności obrotu gospodarczego, 5) sprawy poczty i telekomunikacji (telegrafów i telefonów).

Do zakresu kompetencji Rzeszy mogły też (art. 7) wchodzić m.in.: 1) prawo cywilne, karne i procedury, 2) regulacje dotyczące funkcjonowania prasy, stowarzyszeń oraz wolności zgromadzeń, 3) sprawy prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz organizacji przedstawicielstw zawodowych, 4) sprawy przemysłu i górnictwa, 5) sprawy żeglugi morskiej, rzecznej i śródlądowej oraz komunikacji lądowej i powietrznej.

Ponadto wprowadzona została (art. 13) klauzula, w myśl której prawo Rzeszy miało pierwszeństwo przed prawem krajowym, przy czym ewentualne konflikty w tym zakresie rozpatrywać miał najwyższy trybunał sądowniczy państwa.

Konstytucja zobowiązywała wreszcie kraje związkowe do tego, by ich ustroje wewnętrzne uwzględniały konieczność zagwarantowania wszystkim grupom ludności równego prawa wyborczego do zgromadzeń reprezentacyjnych oraz wprowadzenia zasady odpowiedzialności władz wykonawczych krajowych przed przedstawicielstwem ludowym.

Formą swoistej kontroli ustawodawstwa Rzeszy miała być instytucja referendum. Uprawnienie do skierowania konkretnej sprawy pod rozstrzygnięcie społeczeństwa w tej drodze przysługiwało Prezydentowi Rzeszy, o ile nie zgadzał się on na przyjęcie uchwalonej przez Sejm Rzeszy ustawy. Prezydent musiał też zarządzić referendum, o ile zażądała tego trzecia część posłów lub 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Wynik głosowania był wiążący dla władz federalnych.

Parlament Rzeszy składał się z **Sejmu Rzeszy** (Reichstag) oraz **Rady Rzeszy** (Reichsrat), przy czym Sejm był reprezentacją ludu niemieckiego, natomiast Rada miała być wyrazicielem interesów poszczególnych krajów związkowych.

Sejm wybierany był na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych, tajnych i proporcjonalnych. Prawo wybierania przysługiwało kobietom i mężczyznom, którzy ukończyli 20. rok życia. Proporcjonalność wyborów powodowała, iż ugrupowania polityczne musiały podejmować walkę wyborczą praktycznie w całym kraju. Jednocześnie przyjęto zasadę, że na jeden mandat przypada określona liczba wyborców w okręgach wyborczych wielomandatowych, ograniczając liczbę reprezentantów poszczególnych krajów (w praktyce, jak wskazywano, chodziło o Prusy), do maksymalnie 40% składu izby.

Sejm zbierał się na sesje zwyczajne 2 razy w roku, a uchwały podejmował co do zasady zwykłą większością głosów. Istotnym uprawnieniem Prezydenta Rzeszy pozostawała możliwość rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji. Pewnym ograniczeniem w stosowaniu tego uprawnienia przez Prezydenta była konieczność uzasadnienia tej decyzji, konstytucja bowiem zakazywała rozwiązywania Sejmu więcej niż jeden raz z tego samego powodu.

Rada Rzeszy składała się z reprezentantów krajów związkowych. Określając liczebność reprezentacji poszczególnych krajów, przyjęto, że jeden delegat przypadać będzie na każdy milion mieszkańców. Najmniejsze kraje (niemające miliona mieszkańców) miały prawo do przynajmniej jednego reprezentanta. Na każdy rozpoczęty milion przypadało dodatkowe miejsce, o ile przekroczenie było równe przynajmniej liczbie ludności najmniejszego kraju związkowego. Wreszcie żaden z krajów (znowu chodziło o Prusy) nie mógł posiadać w Radzie Rzeszy więcej niż 40% miejsc. Delegatów z poszczególnych krajów nie wybierano, ale byli oni w praktyce mianowani przez rządy krajowe. Co do zasady delegatami byli członkowie tych rządów.

Konstytucja stanowiła, że organem ustawodawczym Rzeszy był Sejm, a Radzie Rzeszy przysługiwać miały jedynie kompetencje kontrolne – weto zawieszające. Inicjatywę ustawodawczą posiadali posłowie oraz Rząd Rzeszy. Inicjatywy Rządu winny uzyskać akceptację Rady Rzeszy, a o ile stanowiska obu ciał były rozbieżne, Rząd był zobowiązany do przedstawienia Sejmowi, wraz z projektem ustawy, stanowiska zaprezentowanego przez Radę. Rząd musiał też wnieść do Sejmu projekt ustawy przyjęty przez Radę Rzeszy, nawet jeśli nie podzielał jej intencji.

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm Rada mogła przeciwstawić się temu, ale o ile Sejm przyjął ponownie ustawę – tym razem większością dwóch trzecich głosów – to weto Rady okazywało się nieskuteczne.

Jak już wskazywałem wyżej, uchwałę Sejmu mógł też zakwestionować w ciągu 30 dni Prezydent Rzeszy, zarządzając referendum ludowe bądź – formułując podobne żądanie – wystąpić mogły Rada Rzeszy i określona w konstytucji grupa obywateli.

Mechanizmy powyższe stworzone zostały także po to, by ograniczyć możliwość narzucania przez Prusy i ich aliantów rozwiązań dla całych Niemiec. Stąd przyjęcie (za wzorem Szwajcarii) rozwiązań, które dawały możliwość odwołania się mniejszym krajom czy grupom ludności do arbitrażu całego narodu.

Na czele państwa niemieckiego stać miał **Prezydent Rzeszy**, którego wybierano w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Długa, bo trwająca 7 lat kadencja Prezydenta oraz możliwość wielokrotnego pełnienia tego urzędu, w połączeniu z poważnymi uprawnieniami, czyniły zeń kluczową instytucję federalną republiki.

Prezydent był reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, strażnikiem poszanowania konstytucji (mógł zmusić przy użyciu sił zbrojnych kraje niewypełniające prawa Rzeszy do posłuszeństwa), dbał o bezpieczeństwo wewnętrzne i był zwierzchnikiem armii i floty Rzeszy, ograniczonych jednak postanowieniami wersalskimi. Miał on istotny wpływ na funkcjonowanie Sejmu (prawo rozwiązania go) oraz na ustawodawstwo Rzeszy (prawo zarządzania referendum). Do niego wreszcie należało prawo do powoływania i odwoływania Kanclerza Rzeszy, a na jego wniosek ministrów.

Konstytucja przewidywała specyficzną instytucję politycznej odpowiedzialności Prezydenta Rzeszy. Na wniosek uchwalony przy poparciu dwóch trzecich członków Sejmu Rzeszy mogło odbyć się referendum ludowe w sprawie odwołania Prezydenta ze stanowiska. Przyjęcie takiej uchwały przez Sejm powodowało zawieszenie Prezydenta na urzędzie, a pozytywny wynik głosowania oznaczał utratę przez niego stanowiska. O ile jednak w referendum wniosek Sejmu zostałby odrzucony, oznaczało to rozwiązanie Sejmu i konieczność przeprowadzenia wyborów.

Niezależnie od tej instytucji istniała konieczność kontrasygnowania aktów Prezydenta przez Kanclerza i ministrów, która wyłączała odpowiedzialność Prezydenta Rzeszy za skutki tych aktów. Prezydent jednak,

podobnie jak Kanclerz i ministrowie, mógł ponosić odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie konstytucji i ustaw. Postępowanie w sprawie tych przestępstw toczyło się przed **Najwyższym Trybunałem Państwowym Rzeszy**.

Bieżące zarządzanie państwem należało do **Rządu Rzeszy**, składającego się z **Kanclerza Rzeszy** oraz ministrów. Szczególną pozycję posiadał tu kanclerz, to on bowiem odgrywał decydującą rolę w kształtowaniu składu personalnego rządu, kierował czynnościami rządu, ustalał kierunki jego działalności i ponosił w imieniu całego rządu polityczną odpowiedzialność. Odpowiedzialność tę ponosił nie tylko wobec Prezydenta (a więc podobnie jak w II Rzeszy wobec cesarza), ale również wobec Sejmu Rzeszy. Brak zaufania ze strony Sejmu skutkować musiał dymisją gabinetu, chyba że Prezydent zdecydowałby o rozwiązaniu izby. Indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem ponosili ministrowie, co było również rozwiązaniem dotąd nieznanym w Niemczech.

Konstytucja nie zmieniała zasadniczo struktury sądownictwa. Najwyższym organem sądowym państwa miał być **Sąd Rzeszy**, nowością było zaś powołanie do życia wspomnianego Najwyższego Trybunału Państwowego Rzeszy dla sądenia przestępstw popełnianych przez najwyższych urzędników Rzeszy.

Ustrój władz Rzeszy oparty został na zasadzie trójpodziału władzy. Wyraźnym dążeniem autorów konstytucji było to, by zagwarantować maksymalną kontrolę wzajemnych poczynań najważniejszych instytucji federalnych, przy równoległym stworzeniu podstaw dla skutecznego działania. Jednocześnie usiłowano również zagwarantować funkcjonowanie mechanizmu skutecznego harmonizowania interesów federacji oraz krajów związkowych. Istotnym novum było wprowadzenie wraz z referendum ważnego mechanizmu kontrolnego ze strony całego społeczeństwa. Miał to być instrument gwarantujący rzeczywiste zwierzchnictwo narodu.

Praktyka ustrojowa tzw. **Republiki Weimarskiej** wykazała jednak niezdolność elit politycznych do wykorzystania mechanizmów konstytucyjnych dla stabilizowania sytuacji wewnętrznej. Olbrzymie kłopoty gospodarcze Niemiec, będące najpierw skutkiem konieczności płacenia zobowiązań wynikających z klęski wojennej, a później Wielkiego Kryzysu, otworzyły pole dla ugrupowań skrajnych, nietających swej pogardy dla instytucji demokratycznych, a więc dla nazistów i komunistów. Ostatecznie

władzę przejęli naziści, którzy podjęli budowę nowego typu państwa, utrzymując pewne pozory istnienia ciągłości prawnej. W tym sensie droga wybrana przez Hitlera różniła się od drogi, którą od 1917 r. kroczyli bolszewicy, burzący otwarcie wszelkie pozostałości dawnego ustroju.

Ustrój III Rzeszy

Adolf Hitler funkcję kanclerza Rzeszy objął 30 stycznia 1933 r., a stało się to paradoksalnie w następstwie wyborów, w których jego narodowo-socjalistyczna partia NSDAP nie uzyskała najlepszego rezultatu. Nowy kanclerz, chcąc w pierwszym rządzie wyeliminować ze sceny politycznej komunistów, którzy stanowili drugie co do siły ugrupowanie w Sejmie, doprowadził do nowych wyborów. Odbyły się one 5 marca 1933 r., a NSDAP odniosła w nich już wielkie zwycięstwo. Jednak dopiero unieważnienie mandatów zdobytych przez komunistów (pod zarzutem podpalenia przez ich bojówki gmachu Sejmu Rzeszy) przełożyło się na przygniatającą przewagę nazistów w nowym Sejmie. Oznaczało to otwarcie możliwości takiego przekształcania instytucji Republiki, które dawały Hitlerowi pozycję faktycznego dyktatora.

Kluczowe znaczenie miała tu uchwalona 24 marca 1933 r. ustawa o zabezpieczeniu Państwa i Narodu przed nieszczęściem. Ustawa ta zmieniła konstytucję, przekazując w ręce Rządu Rzeszy prawo do wydawania ustaw „poza trybem przewidzianym w konstytucji”. Co więcej, ustawy Rządu Rzeszy mogły nawet „odbiegać od Konstytucji”, o ile nie godziły w uprawnienia Sejmu Rzeszy i Rady Rzeszy i nie naruszały kompetencji Prezydenta Rzeszy.

Regulacja powyższa, choć formalnie miała dopomóc w ostatecznej likwidacji ruchu komunistycznego – taka była oficjalna motywacja i źródła szerszej akceptacji dla tego aktu w Sejmie – w praktyce doprowadziła do zniszczenia wszelkich organizacji politycznych, społecznych, gospodarczych i kulturalnych poza tymi, których istnienie podporządkowane zostało (w sposób bezwzględny) partii narodowosocjalistycznej. Jeszcze w marcu 1933 r. zakazano działalności Komunistycznej Partii Niemiec (i wszystkich jej przybudówek), miesiąc później podobny zakaz dotknął Niemiecką Partię Socjaldemokratyczną, w maju 1933 r. rozwiązane zostały związki zawodowe związane z tymi partiami, a w lipcu

i sierpniu 1933 r. decyzje o samorozwiązaniu (pod naciskiem nazistów) podjęty partii centrowe i prawicowe. Zwieńczeniem procesu destrukcji sceny politycznej była ustawa Rządu Rzeszy z 14 lipca 1933 r., zakazująca tworzenia nowych partii politycznych, co utrzymywało monopartyjny system polityczny i hegemonię NSDAP.

W ciągu pół roku naziści zdominowali w sposób skrajny niemiecką scenę polityczną, a ostatnim ograniczeniem – choć w tym czasie bardziej już teoretycznym niż faktycznym – był Prezydent Rzeszy. Marszałek von Hindenburg, cieszący się sympatią szerokich rzesz społeczeństwa, był już jednak niezdolny do powstrzymania nazistów. Jego śmierć w dniu 1 sierpnia 1934 r. usunęła z ich drogi ostatnią przeszkodę. Jeszcze w tym samym dniu Rząd przyjął ustawę o głowie państwa Rzeszy Niemieckiej, na mocy której urząd prezydenta Rzeszy połączony został z urzędem kanclerza Rzeszy. Dotychczasowe uprawnienia Prezydenta przechodziły na mocy tej regulacji na Kanclerza (unikano w ten sposób konieczności przeprowadzenia wyborów powszechnych), a A. Hitler miał odtąd nosić tytuły **Wodza** (Führer) i Kanclerza Rzeszy.

W tymczasie naziści dokonali też praktycznego demontażu federacji i przekształcili Rzeszę w państwo o charakterze **unitarnym**. Jeszcze w marcu 1933 r. Rząd wydał ustawę o ujednoczeniu krajów z Rzeszą, mocą której nie tylko dokonał ingerencji w struktury i skład władz krajowych, ale ustanowił jednocześnie urząd **namiestnika Rzeszy**. Namiestnicy Rzeszy w poszczególnych jednostkach terytorialnych realizować mieli zadania wyznaczone przez Kanclerza, który powoływał (i odwoływał) ich na to stanowisko. Jedynie w Prusach pozostawiono urząd premiera (i pewien zakres odrębności), który Hitler powierzył swojemu najbliższemu współpracownikowi H. Göringowi. Ostatecznie odrębność krajów związkowych zniósła ustawa z 30 stycznia 1934 r. o przebudowie Rzeszy. Z tą chwilą kraje stawały się jednostkami administracyjnymi całkowicie podporządkowanymi jednemu praktycznie ośrodkowi władzy w państwie, rządowi z Wodzem i Kanclerzem na czele. W ślad za tym likwidacji uległa oczywiście Rada Rzeszy, a pozycja Sejmu Rzeszy sprowadzona została do roli czysto propagandowej emanacji NSDAP. W ten oto, przyznać trzeba, że dość nieskomplikowany sposób dokonał się demontaż Republiki Weimarskiej i stworzone zostały ramy ustrojowe **III Rzeszy**. Władza w państwie skoncentrowana została w rękach Wodza i Kanclerza, a jej głównym oparciem stały się struktury partyjne NSDAP oraz siły policji politycznej. Instytucje ustrojowe

republiki, częściowo wprowadzicie utrzymane, w praktyce były jedynie fasadą dla wszechwładzy nazistów. W przeciwieństwie do systemu sowieckiego jednak nigdy nie nastąpiło konstytucyjne zalegalizowanie roli partii narodowosocjalistycznej. W praktyce wszystkie instytucje państwowe podporządkowane zostały odpowiednim strukturom NSDAP, a szefowie i funkcjonariusze partii na odpowiednich szczeblach piastowali równocześnie funkcje administracyjne. Jak dalece sięgało to przenikanie partii w struktury państwowe, świadczy przykład struktur policyjnych. Obok normalnych struktur policji państwowej stworzone zostały specjalne formacje policyjne NSDAP, czyli tzw. SS, a wszyscy szefowie policji na każdym szczeblu pełnili równocześnie funkcje szefów SS.

Stworzony system polityczny i ustrojowy cieszył się jednak niemal do upadku III Rzeszy akceptacją zdecydowanej większości społeczeństwa niemieckiego. W przeciwieństwie zatem do modelu sowieckiego, gdzie tylko bezprzykładny terror gwarantował minimum lojalności szerokich rzesz społecznych, naziści realizowali swoje zamierzenia jedynie przy marginalnym oporze społecznym. Jednocześnie przez cały okres swoich rządów utrzymywali oni pozory kontynuacji republikańskich instytucji, co stanowiło ich dodatkową legitymację wobec własnego społeczeństwa.

Nowe demokracje i dyktatury

Czechosłowacja

Czechosłowacki Komitet Narodowy 28 października 1918 r. uznał się za rząd tymczasowy, a jego kierownictwo objął Karel Kramar. Podstawa polityczna tego rządu odzwierciedlała rozkład sympatii politycznych ujawnionych w ostatnich przed wojną odbytych na terenie Czech wyborach do austriackiej Rady Państwa. Po utworzeniu Słowackiej Rady Narodowej w skład Komitetu weszli również przedstawiciele Słowaków. W początkach listopada 1918 r. Komitet w Pradze rozszerzył swój skład tak o reprezentantów stronnictw czeskich, jak i o reprezentację słowacką, uznając się za Zgromadzenie Narodowe. Już na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia 14 listopada 1918 r. przyjęto tymczasową konstytucję oraz wybrano prezydenta (w osobie T. Masaryka) oraz rząd z Kramarem na czele.

Zgromadzenie Narodowe 29 lutego 1920 r. jednogłośnie uchwaliło konstytucję i przetrwała ona bez zmian aż do upadku państwa w 1939 r. Dokument ten wzorowany był na konstytucji III republiki francuskiej, która stanowiła najważniejszy punkt odniesienia niemal we wszystkich dziedzinach życia kształtującego się państwa. Konstytucja w pierwszym artykule określała zasadę zwierzchnictwa narodu, ale suwerenem był „naród czechosłowacki”. Twórcy konstytucji i państwa uznali zatem ścisłą jedność narodów czeskiego i słowackiego, ale – jak miała to wykazać przyszłość – było to założenie nadmiernie idealistyczne i nieliczące się z faktycznymi realiami.

W myśl założeń konstytucji Czechosłowacja miała być republiką demokratyczną, gwarantującą poszanowanie podstawowych swobód – zwłaszcza stanowiącym olbrzymią część populacji państwa mniejszościom narodowym. Jednak i tu praktyka ustrojowa i realia dwudziestolecia międzywojennego wykazały, jak dalece życie odbiegało od formalnych zapisów.

Pierwotnie, jeszcze w postanowieniach tymczasowej konstytucji z 1918 r. kluczową pozycję w strukturze władz państwa zajmować miała Rada Ministrów i dwuizbowy parlament. Wszakże po wyborze Masaryka,

wskutek jego sprzeciwu wobec zmarginalizowania w tymczasowej regulacji pozycji prezydenta, ostateczna wersja postanowień konstytucyjnych zawierała już znaczące wzmocnienie głowy państwa.

Prezydent Republiki wybierany był zatem wprawdzie w wyborach pośrednich na 7 lat przez Zgromadzenie Narodowe, ale zakres jego wpływu na Radę Ministrów i na ustawodawstwo uległ rozszerzeniu. Przynajmniej uzyskał on prawo mianowania premiera oraz ministrów (choć musieli oni posiadać zaufanie parlamentu). Miał też prawo do uczestniczenia i przewodniczenia pracom rządu. W ten pośredni niejako sposób uzyskał on możliwość realizowania inicjatywy ustawodawczej, którą formalnie obok parlamentu miała tylko Rada Ministrów. Mógł on także wzywać ministrów na narady czy żądać od nich pisemnych opinii w sprawach dotyczących bieżących decyzji państwowych. Te uprawnienia były istotną modyfikacją klasycznego modelu francuskiego, zakładającego znaczącą marginalizację urzędu Prezydenta.

Władza ustawodawcza w republice należała do dwuizbowego **Zgromadzenia Narodowego**. Jego **Izba Niższa** składać się miała z 300 posłów wybieranych na 5 lat, **Senat** zaś ze 150 senatorów, wybieranych na 7 lat. Oprócz funkcji ustawowych parlament miał także rozbudowane kompetencje kontrolne tak wobec prezydenta, jak i rządu. Wobec nich mógł on zatem wszczynać w szczególnych przypadkach procedurę związaną z pociąganiem do odpowiedzialności konstytucyjnej. Premier i ministrowie mogli być też pociągani do odpowiedzialności politycznej.

Bieżący zarząd państwem należał do kompetencji rady ministrów z premierem na czele. Premier odpowiadał za kształt personalny rządu, do niego należało też określanie politycznego kierunku działalności rady ministrów, od tego zależało bowiem uzyskanie zaufania ze strony Izby Niższej.

Warto w tym miejscu wskazać, iż olbrzymią rolę w funkcjonowaniu systemu czechosłowackiego w praktyce odgrywały czynniki nieformalne. W szczególności wykraczającą nawet poza ramy konstytucyjne rolę odgrywali obaj prezydenci republiki – Masaryk, a następnie E. Benes. To wokół nich koncentrował się nieformalny ośrodek polityczny, składający się z liderów pięciu największych ugrupowań politycznych czeskich i słowackich, decydujący praktycznie o wszystkich sprawach republiki. Funkcjonowanie tego ośrodka wynikało w pierwszym rzędzie z tego, ażeby zablokować możliwość uzyskania realnego wpływu na sprawy państwowe przez reprezentacje polityczne mniejszości narodowych, zwłaszcza ugrupowania

niemieckie i węgierskie, a także słowackich nacjonalistów. Właśnie niechęć do tych formacji była głównym czynnikiem cementującym współpracę prezydentów z liderami partii i pozwalała wpływać w decydującym stopniu na kierunki polityczne pracy rządu i parlamentu.

Państwo czechosłowackie podzielone było na 5 krajów, te zaś dzieliły się na żupy (odpowiedniki województw) i dalej na powiaty. Największym krajem były Czechy z 9 żupami, następnie Słowacja z 6 żupami, Morawy z 4 żupami, Ruś Zakarpacka z 1 żupą i wreszcie tzw. Śląsk Opawski z 2 żupami.

Węgry

Królestwo Węgierskie przechodziło w latach 1918–1921 dramatyczne koleje losu. Zdecydowanie środowisk wojskowych z adm. M. Horthyem na czele uchroniło Węgry nie tylko przed zwycięstwem komunistycznej rewolucji, ale również przed próbą restauracji Habsburgów. Mimo dwukrotnie podejmowanych w 1921 r. prób osadzenia na tronie Karola IV to właśnie Horthy uniemożliwił to przedsięwzięcie, mimo wsparcia pretendenta do tronu przez poważne siły wewnętrzne.

Karol IV odwoływał się do warunków postanowień ugody austriacko-węgierskiej z 1867 r., na mocy której Habsburgowie mieli zagwarantowane prawa do tronu węgierskiego. Podstawy konstytucyjne państwa nie zmieniły się, adm. Horthy respektował bowiem obowiązujące regulacje z okresu istnienia unii realnej z Austrią i stąd wynikały roszczenia habsburskie. Po uporaniu się z drugą interwencją zbrojną Karola IV, 5 listopada 1921 r. sejm węgierski ogłosił detronizację Habsburgów. Oznaczało to ugruntowanie pozycji adm. Horthy'ego, który objął funkcję **regenta**. W takiej pozycji występował on do 1945 r. Podstawy ustrojowe państwa uzupełnione zostały o dwie modyfikacje konstytucji przyjęte 1 marca 1920 r. oraz 11 listopada 1926 r.

Istotą tych modyfikacji było przyjęcie, iż do czasu rozstrzygnięcia sprawy obsady tronu władzę królewską sprawować miał wspomniany regent (*kormanyzo*). Zgromadzenie Narodowe funkcję regenta powierzyło właśnie Horthyemu, ale jednocześnie regulacje z marca 1920 r. ograniczyły zakres dotychczasowych kompetencji przysługujących królowi, tak aby regent był już bardziej ograniczony na rzecz parlamentu. W szczególności

dotyczyło to zatem uzyskania przez parlament silniejszego niż dotąd wpływu na proces formowania i funkcjonowania gabinetu, uzależniając jego istnienie od posiadania przez rząd zaufania większości sejmowej. Regent utrzymał jednak kluczową pozycję ustrojową, pozostając swego rodzaju arbitrem i czynnikiem nadrzędnym wobec wszystkich pozostałych instytucji władzy w państwie.

Funkcje ustawodawcze należeć miały zgodnie z węgierską tradycją do dwuizbowego **Zgromadzenia Narodowego**. **Izba Wyższa** składała się z 3 kategorii członków. Najliczniejsza grupa, licząca 150 członków pochodziła z wyborów, 43 członków powoływał regent, a 57 członków izby było wrylistami. Izba druga, czyli **Sejm**, składała się z 245 posłów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Czynne prawo wyborcze, oprócz konieczności osiągnięcia określonego wieku, wymagało również posiadania minimum wykształcenia (ukończenia szkoły powszechnej). Obie izby miały podobną pozycję w procesie legislacyjnym, a fakt, że większość członków Izby Wyższej miała również mandat demokratyczny, powodował względną równowagę izb. Inicjatywę ustawodawczą posiadały obie izby oraz rząd, natomiast regent zachował prawo weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych w parlamencie. Ponowne uchwalenie ustawy przy podwyższonej większości obalało sprzeciw regenta.

Rząd, odpowiadający za bieżący zarząd państwem, musiał posiadać zaufanie polityczne większości sejmowej. Premiera powoływał regent, a na wniosek premiera powoływani i odwoływani byli ministrowie. Rząd solidarnie i ministrowie indywidualnie ponosili odpowiedzialność polityczną przed sejmem. Ponosili też odpowiedzialność za akty urzędowe regenta, które mieli obowiązek kontrasygnować.

Jest rzeczą charakterystyczną, że nawet w okresie zaostżenia polityki wewnętrznej pod adresem antypaństwowej, jak to określano, opozycji nie nastąpił zasadniczy odwrót od tych demokratycznych postanowień konstytucyjnych. O ile podejmowano działania wobec przeciwników politycznych obozu rządzącego, polegały one nie tyle na likwidacji demokratycznych instytucji ustrojowych, ile na pozbawianiu legalnych podstaw funkcjonowania niektórych ugrupowań opozycyjnych.

Utrzymano też dotychczasowy system administrowania jednostkami terytorialnymi. Kraj był zatem podzielony na komitaty i na samodzielne municypia w większych miastach. Na ich czele stali mianowani przez

rząd żupani, natomiast ich zastępcy byli wybierani przez funkcjonujące na tym szczeblu ciała *quasi*-samorządowe (sejmiki).

Finlandia

Podstawy konstytucyjne Wielkiego Księstwa Finlandii sformułowane zostały jeszcze w 1772 r. przez Szwedów w postaci **Aktu o Formie Rządu**. Ten dokument określał też podstawy funkcjonowania władz fińskich w okresie dominacji rosyjskiej. Jego uzupełnieniem był przyjęty w 1906 r. **Akt o Parlamencie**, regulujący zasady funkcjonowania ciał reprezentacyjnych. W okresie walki o niepodległość, jeszcze w początkach 1917 r. Senat fiński powołał Komisję Konstytucyjną, która przygotowała projekt nowej regulacji. Został on ostatecznie przyjęty jako zasadniczy – choć nie jedyny – **akt konstytucyjny 17 lipca 1919 r.** Jego uzupełnieniem był wspomniany akt o parlamencie, zastąpiony 13 stycznia 1928 r. nową regulacją o podobnym tytule. Ponadto jeszcze kilka innych ustaw tworzyło łącznie konstytucję Finlandii, której status jako republiki ostatecznie rozstrzygnięto również w początkach 1919 r.

Konstytucja fińska stworzyła bardzo ciekawy model ustrojowy, łączący z jednej strony stosunkowo silne uprawnienia jednoizbowej reprezentacji narodowej, z drugiej zaś daleko idące kompetencje prezydenta, będącego nie tylko głową państwa, ale i realizatorem wielu istotnych funkcji w zakresie bieżącego zarządzania państwem.

Przyjęto zatem tu zasadę zwierzchnictwa narodu, realizowaną przede wszystkim przez wspomniany jednoizbowy parlament – **Eduskuntę**.

Parlament posiadał władzę ustawodawczą, do niego należało wyłączne prawo do stanowienia praw pociągających za sobą obciążenia na rzecz państwa. Parlament uzyskał też uprawnienia kontrolne wobec rady ministrów. Rząd nie mógł bowiem funkcjonować bez posiadania zaufania ze strony większości parlamentarnej. Eduskunta, licząca 200 posłów, wybierana była na trzyletnią kadencję wedle bardzo demokratycznej ordynacji wyborczej, dającej czynne prawo wyborcze mężczyznom i kobietom powyżej 24 lat.

Niezwykle silną pozycję konstytucja dawała **prezydentowi**, którego wybierało specjalne kolegium elektorów, wyłaniane jednak w wyborach powszechnych (podobnie jak parlament). Kadencja prezydenta wynosiła

6 lat i nie było ograniczeń w liczbie sprawowanych kadencji. Prezydent nie tylko powoływał premiera, a na jego wniosek ministrów (miał też prawo ich dymisjonowania), choć musiał tu uwzględnić opinię określonej większości parlamentarnej. Prezydent kierował polityką zagraniczną państwa i jego siłami zbrojnymi, miał też szereg istotnych prerogatyw w zakresie mianowania na określone stanowiska cywilne i wojskowe. Szczególnym uprawnieniem prezydenta była też możliwość bezpośredniego kierowania pracami rządu, obradującego z jego inicjatywy i pod jego prezydencją. Posiadał on także bardzo istotne kompetencje w procesie stanowienia prawa. Miał zatem obok parlamentu prawo inicjatywy ustawodawczej (projekty przygotowywał jednak rząd), mógł wetować ustawy uchwalone przez parlament. Było to weto zawieszające, ponowne uchwalenie ustawy wyższą większością głosów obalało bowiem sprzeciw prezydenta. Miał on również bardzo istotne uprawnienie do rozwiązywania parlamentu i zarządzania wyborów, ale decyzję taką podejmować mógł jedynie na umotywowany wniosek premiera. Z drugiej strony nie ponosił odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, mógł jedynie być postawiony w stan odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji bądź popełnienie przestępstwa. Nietypowo rozwiązano tu problem kontrasygnaty, która przyjęta nie oznaczała, iż kontrasygnujący przejmował odpowiedzialność za skutki określonych aktów, ale stwierdzała jedynie formalną poprawność jego wydania.

Jak widać w świetle powyższych uprawnień prezydenta oraz roli parlamentu, pozycja **rządu** była w istocie bardzo słaba. W praktyce ustrojowej stał się on zatem swoistym narzędziem realizowania przez prezydenta bieżącego zarządu państwem, przy pewnej, stosunkowo mimo wszystko ograniczonej, kontroli reprezentacji narodowej. Jednak fakt umocowania prezydenta właśnie w wyborze dokonywanym w praktyce przez naród stwarzał mu silną pozycję ustrojową, z którą musiał się też liczyć parlament.

Kraje bałtyckie

Estonia

Rada Seniorów Sejmu Krajowego Estonii 24 lutego 1918 r. przyjęła Manifest Niepodległości i przekazała całość władzy ustawodawczej i wykonawczej w nowym państwie Komitetowi Ocalenia, któremu przewodził Konstantin Pats. Po ponad roku w wyborach powszechnych wyłoniono **Zgromadzenie Ustawodawcze** (Asutarkogu), które formalnie proklamowało niepodległość. Jeszcze w kwietniu 1919 r. ciało to uchwaliło tymczasową konstytucję, przesądzając jednocześnie o republikańskim charakterze państwa.

Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło **konstytucję 15 czerwca 1920 r.**, a weszła ona w życie pół roku później, 21 grudnia 1920 r. Konstytucja przesądzała, iż Estonia będzie republiką parlamentarną, w której dominującą pozycję zajmować miało stuosobowe **Zgromadzenie Państwowe** (Riigikogu), będące reprezentacją czynnika suwerennego – narodu estońskiego. Zgromadzenie było ciałem jednoizbowym, wybieranym w powszechnych bezpośrednich wyborach na trzyletnią kadencję. Koncentrowało ono najważniejsze kompetencje – do niego należała nie tylko całość uprawnień prawodawczych (choć inicjatywę ustawodawczą posiadał również rząd oraz grupa obywateli), ale również zwierzchnictwo nad władzą wykonawczą należącą do rządu. To parlament powoływał rząd, nadzorował jego funkcjonowanie, posiadał również zwierzchnictwo nad wymiarem sprawiedliwości. Warto też wskazać, iż konstytucja przewidywała możliwość obalenia w referendum ludowym ustawy przyjętej przez parlament. O ile tak się stało, oznaczało to automatyczne rozwiązanie Zgromadzenia i konieczność przeprowadzenia wyborów.

Konstytucja jako ośrodek władzy wykonawczej wskazywała **rząd**, którego szef, czyli premier, miał również formalnie funkcję głowy państwa. W praktyce jednak i jego pozycja w ramach rządu nie była silna – był on jedynie pierwszym spośród wchodzących w skład rządu ministrów. Premier i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a wykonywanie przez nich bieżącego zarządu państwem podane było daleko idącej kontroli przez parlament.

Nadmierna rola parlamentu w funkcjonowaniu ustroju politycznego i jego słaba skuteczność w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych,

w połączeniu z daleko idącym brakiem stabilizacji politycznej, spowodowały głęboki kryzys. W 1932 r. przyjęta została nowela konstytucyjna, wprowadzająca urząd prezydenta i wzmacniająca kompetencje rządu z jednej strony, z drugiej zaś ograniczająca rolę parlamentu. Jednak kolejne referendum konstytucyjne nie przyniosły społecznej akceptacji dla tych propozycji. Doprowadziło to do wzmocnienia obozu skupionego wokół głównego twórcy niepodległej Estonii, K. Patsa, dążącego do przebudowy modelu ustrojowego. Kolejna przygotowana przez to środowisko nowela konstytucyjna uzyskała w końcu 1933 r. poparcie w referendum. Przyjęto zatem, iż na czele państwa stać będzie **prezydent**, wybierany w powszechnych wyborach bezpośrednich na 5 lat. To on miał posiadać szerokie uprawnienia, dotyczące nie tylko funkcjonowania władz wykonawczych, ale również w stosunku do parlamentu. W początkach 1934 r. K. Pats objął funkcję premiera, a do czasu wyboru prezydenta miały mu przysługiwać uprawnienia przyznane w noweli temu urzędowi. Ponieważ wkrótce z uwagi na rozwój sytuacji wewnętrznej wprowadzony został stan wyjątkowy, w praktyce przewidziana jako tymczasowa sytuacja przejęcia uprawnień prezydenta przez premiera stała się rozwiązaniem, które przetrwało do upadku niepodległego państwa.

Łotwa

Niepodległość Łotwy proklamowała 18 listopada 1918 r. Rada Ludowa z Karlisem Ulmanisem. Wkrótce w wyborach powszechnych wyłonione zostało **Zgromadzenie Ustawodawcze** (Satversmes Sapulce). Zgromadzenie przyjęło jednak **konstytucję** dopiero w **15 lutego 1922 r.**, a weszła ona w życie 7 listopada 1922 r.

Podobnie jak w Estonii władza w państwie skoncentrowana została w jednoizbowym **Sejmie** (Saeima), którego członkowie w liczbie stu powoływani byli na trzyletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich. Jednak w tym wypadku uprawnienia władz wykonawczych – prezydenta i rządu – określone zostały szerzej, czyniąc z nich realną przeciwwagę dla Sejmu. Oprócz postów i prezydenta inicjatywę ustawodawczą posiadał również rząd. Prezydent mógł korzystać z prawa weta zawieszającego, ale ponowna uchwała Sejmu obalała je. Ponadto prezydent mógł w ciągu 2 miesięcy od daty uchwalenia ustawy poddać ją pod głosowanie w referendum ludowym. Wynik referendum był rozstrzygający dla losów ustawy.

Sejm posiadał uprawnienia kontrolne wobec prezydenta i rządu. W obu przypadkach możliwe było (choć różną większością głosów) spowodowanie dymisji władz wykonawczych. Natomiast rząd musiał dla swego powołania uzyskać zaufanie większości parlamentarnej.

Prezydent republiki powoływany był również na trzyletnią kadencję, a do jego istotnych kompetencji należało prawo inicjatywy ustawodawczej. Miał on też prawo weta zawieszającego w stosunku do uchwał parlamentu, mógł wreszcie składać wniosek o rozwiązanie Sejmu, a rozstrzygającą decyzję podejmował naród w referendum ludowym. Jeśli naród podzielił stanowisko prezydenta, mógł on zarządzić wybory, jeśli nie – prezydent składać musiał dymisję z urzędu. Z drugiej strony Sejm uchwałą podjętą przez większość dwóch trzecich mógł zdymisjonować prezydenta. Prezydent powoływał premiera, a na jego wniosek ministrów, ale musiał respektować istnienie określonej większości parlamentarnej, bez której zaufania rząd nie mógł funkcjonować. Ważnym uprawnieniem rządu było prawo do wydawania w określonych sytuacjach rozporządzeń z mocą ustawy.

W 1934 r. pod wpływem destabilizacji wewnętrznej władzę przejął K. Ulmanis. Jako premier ogłosił stan wojenny, doprowadził do rozwiązania wszystkich partii politycznych, a następnie Sejmu. Ponieważ rząd uzyskał możliwość wydawania ustaw, w ten sposób doszło do praktycznego podporządkowania Ulmanisowi wszystkich obszarów życia państwowego. Stan taki trwał do upadku niepodległości państwa.

Litwa

Deklarację Niepodległości Litwy ogłosiła Litewska Rada Narodowa w dniu 16 lutego 1918 r. Dopiero dwa lata później odbyły się wybory do **Sejmu Ustawodawczego** (Steigiamasis Seimas), a po kolejnych dwóch latach uchwalono **konstytucję**. Stało się to **1 sierpnia 1922 r.**

Konstytucja powierzyła główną rolę w państwie jednoizbowemu **Sejmowi** (Seimas), wybieranemu w powszechnych wyborach bezpośrednich na trzyletnią kadencję. Na Litwie jednak, podobnie jak na Łotwie, relacje Sejmu oraz Prezydenta były bardziej zrównoważone. Oprócz Sejmu inicjatywę ustawodawczą posiadał rząd, natomiast prezydent miał prawo weta zawieszającego wobec uchwał parlamentu. Jednak ponowne uchwalenie ustawy większością bezwzględną obalało weto.

Prezydent był wybierany przez Sejm na trzyletnią kadencję. Oprócz wspomnianych uprawnień mógł on również w określonych sytuacjach rozwiązać Sejm. Do jego kompetencji należało powoływanie premiera i, na jego wniosek, ministrów. Rząd wszakże musiał posiadać zaufanie większości sejmowej. Uchwalenie wotum nieufności dla rządu przez Sejm skutkowało dymisją gabinetu. Warto też dodać, że jeśli prezydent skorzystał z prawa rozwiązania Sejmu i następowały wybory, to jego kadencja kończyła się wraz z ukonstytuowaniem się nowego Sejmu.

Kryzys polityczny z lat 1926 i 1927 doprowadził do zasadniczej zmiany zasad funkcjonowania ustroju litewskiego. W 1928 r. prezydent A. Smetona doprowadził do zmiany konstytucji, wydatnie wzmacniającej pozycję prezydenta. Prezydent uzyskał zatem większą swobodę w zakresie powoływania rządu, a także prawo do wydawania ustaw pomiędzy kadencją i sesjami sejmu. Dla ustabilizowania sytuacji wewnętrznej kadencja Sejmu uległa wydłużeniu do 5 lat, a kadencja prezydenta do 7 lat. Wreszcie, dla uniezależnienia wyboru prezydenta od parlamentu, jego wyboru dokonywać mieli odtąd elektorzy wybrani przez samorządy lokalne, tworzący kolegium pod nazwą Nadzwyczajnych Przedstawicieli Narodu. W oparciu na tych zasadach system polityczny Litwy funkcjonował do upadku państwowości w 1940 r.

Włochy

Przewrót faszystowski Mussoliniego nie od razu zaowocował przebudową ustroju konstytucyjnego. W praktyce to drogą kilku zmian istniejących rozwiązań konstytucyjnych nastąpiła przebudowa dotychczasowych instytucji ustrojowych w taki sposób, że stały się one narzędziem realizowania reprezentowanej przez ten obóz polityczny wizji państwa.

Kluczowe znaczenie miało tu przyjęcie **25 grudnia 1925 r.** ustawy w sposób zasadniczy wzmacniającej pozycję **premiera**, który uzyskał tytuł *il Capo do Governo*. Zmiana polegała przede wszystkim na faktycznym uniezależnieniu funkcjonowania szefa rządu od parlamentu i zastąpienie tej parlamentarnej odpowiedzialności odpowiedzialnością wobec króla. Ta jednak w praktyce była czysto formalna i w rzeczywistości nowy model oznaczał uzyskanie przez premiera wyłącznego wpływu na kierunki polityki państwowej, jak również na personalne oblicze gabinetu. Ponieważ

jednocześnie dokonał się proces faktycznej eliminacji ze sceny politycznej, a tym samym ze składu izb parlamentarnych innych niż faszystowska partii politycznych, a szef rządu był jednocześnie przywódcą tejże partii, oznaczało to monopolizację władzy w rękach jednej osoby. Władza ta wsparta była dominacją partii, której struktury w praktyce podporządkowały sobie instytucje władzy publicznej na wszystkich szczeblach. Dodać do tego należy też fakt, że na mocy ustawy z 31 stycznia 1926 r. rząd uzyskał kompetencje w zakresie stanowienia prawa, które – choć początkowo jeszcze ograniczone, później rozszerzane – dawały właściwie nieograniczone możliwości rządzenia państwem.

W tych warunkach zasadniczej przebudowie ulec musiała też formuła organizacyjna i kompetencje pochodzącej z wyborów izby niższej parlamentu, czyli **Izby Deputowanych**. Najpierw drogą reformy prawa wyborczego doprowadzono do tego, że akt wyborczy stał się w istocie jedynie plebiscytem potwierdzającym desygnację kandydatów na deputowanych, dokonaną już wcześniej przez najwyższą instancję partyjną – Wielką Radę Faszystowską. Ta układała listy kandydatów, uwzględniając także wnioski różnych organizacji społecznych, zawodowych, gospodarczych, kulturalnych czy oświatowych. W 1939 r. Izba Deputowanych została jednak zastąpiona ciałem o nowej nazwie – **Izbą Faszystowską i Korporacyjną** (*la Camera dei fasci e delle corporazioni*). Członkowie tego nowego ciała reprezentacyjnego nie byli już wybierani – byli oni w praktyce mianowani przez szefa rządu i partii, a nominacje te potwierdzała najwyższa rada partyjna. Kandydatów przedstawiały organizacje partyjne oraz różnorakie korporacje, należące do **Narodowej Rady Korporacji**. Jednocześnie kluczową pozycję dla funkcjonowania Izby miał mieć premier, którego zgoda warunkowała możliwość uwzględniania w programie obrad izby praktycznej każdej sprawy.

System ten pozwalał zatem pełniącemu funkcję premiera i szefa partii Mussoliniemu – który przyjął tytuł **Duce**, skoncentrować w swych rękach wszystkie najważniejsze instrumenty władzy w państwie. Ubezważony na jego rzecz król musiał zatem w praktyce akceptować wszystkie jego decyzje. Włochy pozostawały więc formalnie monarchią, i to konstytucyjną, nowa ekipa utrzymywała bowiem cały czas pozory kontynuacji porządku konstytucyjnego. Warto też jednak wskazać, iż olbrzymią rolę w funkcjonowaniu modelu włoskiego odgrywały różnorakie korporacje. Pełniły one ważne funkcje państwowe z jednej strony, z drugiej zaś

pozostawały w istniejącej sytuacji jednak pewną formą utrzymywania, w minimalnej choćby skali, autentycznej reprezentatywności różnych środowisk i grup społecznych.

Hiszpania i Portugalia

Po zwycięskim rozstrzygnięciu przez gen. Franco tragicznej w skutkach konfrontacji z siłami skrajnie lewackiej tzw. republiki hiszpańskiej to jego środowisko przejęło całkowitą odpowiedzialność za dalszy kształt ustrojowy państwa. Sformułowane podstawy konstytucyjne Hiszpanii były silnie inspirowane praktycznymi już doświadczeniami portugalskiego sąsiada. Gen. Franco bardzo niechętnie odnosił się do wielopartyjnej demokracji parlamentarnej i w jej słabości widział główne przyczyny tragedii, która dotknęła jego kraj. Stąd wzorem Portugalii nowe zasady ustrojowe odwoływać się miały w pierwszym rządzie do struktur korporacyjnych jako naturalnych środowisk aktywności obywatelskiej. To zatem różnorakie korporacje otrzymać miały pierwszeństwo przed partiami politycznymi, które po prostu zlikwidowano. Jedyną organizacją dopuszczoną do współdziałania w określaniu zadań i polityki państwa była tzw. **Falanga**, czyli formacja, której założycielem i przywódcą był gen. Franco.

Podstawy ustrojowe Hiszpanii pod jego rządami sformułowane zostały w 3 aktach prawnych: **Karcie Hiszpanów z 1937 r.**, **Karcie Pracy z 1938 r.** oraz w **ustawie o utworzeniu Korteżów z 1942 r.** Uzupelnieniem ich była ustawa z 1947 r. **o następcstwie tronu**. Hiszpania formalnie pozostawać miała monarchią konstytucyjną, ale władzę w państwie sprawować miał **Caudillo**, czyli **Wódz**, w osobie gen. Franco. Dopiero ustawa sukcesyjna określiła, iż po śmierci wodza tron obejmie władca z rodziny Burbonów.

Wódz koncentrował najważniejsze kompetencje wykonawcze i prawodawcze w państwie i dopiero po 1942 r. uprawnienia w tej drugiej sferze częściowo przekazał na rzecz parlamentu. Władzę wykonawczą wódz sprawował za pośrednictwem ministrów, których powoływał i odwoływał wedle własnego uznania i którzy tylko przed nim ponosili odpowiedzialność polityczną.

Wraz z przyjęciem ustawy sukcesyjnej powołane zostało nowe ciało, mające charakter doradczy wobec wodza, w postaci **Rady Królestwa**. W jej skład wchodziłi najwyżsi dostojnicy kościelni, dowódcy armii i floty,

przedstawiciele administracji państwowej oraz czterej przedstawiciele Korteżów. Zadaniem Rady było współdziałanie z wodzem w określaniu podstawowych kierunków życia państwowego i koordynowaniu wysiłków najważniejszych instytucji w państwie w celu realizacji podstawowych zadań wyznaczanych przez wodza.

Po ponownym powołaniu **Korteżów** funkcjonowały one jako jednoizbowy parlament. Co do zasady jego zadaniem było również doradzanie wodzowi przy stanowieniu prawa, ale z czasem samodzielna rola izby w tym zakresie rosła. Skład izby pochodził częściowo z nominacji wodza, częściowo zaś z wyborów, przeprowadzanych jednak w ramach korporacji zawodowych (związki zawodowe, związki pracodawców, stowarzyszenia przemysłowo-handlowe itp.) oraz w ramach struktur samorządu terytorialnego.

Hiszpański model ustrojowy w o wiele większym stopniu niż portugalski opierał się na władzy osobistej wodza, a jednocześnie wspierany był przez aparat przymusu. Napięta sytuacja, będąca efektem wojny domowej, utrzymywała się przez długi czas. Powodowało to obawę przed nawrotem do czasów niepokoju i destabilizacji. W świetle ponadstuletnich doświadczeń hiszpańskich obawy te nie były bezpodstawne i w tej perspektywie mogą być lepiej zrozumiane. Stworzone przez gen. Franco podstawy ustrojowe pozwoliły jednak zapewnić Hiszpanii stabilizację wewnętrzną na blisko pół wieku, dzięki czemu możliwe było podniesienie kraju z głębokiego upadku wewnętrznego, jaki przyniosły czasy rewolucji wewnętrznej.

Wojskowy zamach stanu z 1926 r. doprowadził do obalenia dotychczasowych rządów cywilnych w **Portugalii**, a na czele nowych władz stanął gen. A. O. Carmona. Piastował on kolejno funkcje premiera, tymczasowego prezydenta i wreszcie prezydenta. W 1932 r. urząd premiera objął Antonio de Oliveira Salazar, który miał przejąć główną rolę w określaniu kierunków polityki państwowej i utrzymać dominującą pozycję aż do 1968 r. To już za jego rządów przyjęta została nowa konstytucja, dotąd bowiem w praktyce władze funkcjonowały na podstawie dotychczasowych regulacji.

Nowa konstytucja, uchwalona **19 marca 1933 r.** (obowiązywała od 11 kwietnia 1933 r.), otwierała okres tzw. **Nowego Państwa** (Estado Novo). Było to wyraźne podkreślenie faktu, iż od tej pory państwo portugalskie funkcjonować miało na zupełnie nowych podstawach ideowych i ustrojowych.

Nowa organizacja państwa miała w opinii obozu Salazara przewyższać dotychczasowe słabości opartej na modelu wielopartyjnym demokracji parlamentarnej. W nowym ujęciu państwo funkcjonować winno w oparciu na istniejących instytucjach pośredniczących między nim a obywatelem. Instytucjami takimi były rodzina, korporacje, samorządy lokalne czy zawodowe, wreszcie Kościół. Konstytucja stwierdziła, iż Portugalia jest „republiką korporacyjną, bazującą na współuczestnictwie wszystkich elementów strukturalnych narodu w życiu administracyjnym i stanowieniu praw”. Zapis ten znaleźć miał instytucjonalny wyraz w powołaniu do życia nowej izby parlamentarnej, która miała być reprezentacją wspólnot korporacyjnych.

Najwyższą władzę w państwie konstytucja składała jednak formalnie w ręce **prezydenta**, będącego nie tylko głową państwa oraz zwierzchnikiem władzy wykonawczej, ale również swego rodzaju arbitrem, pozostającym ponad wszystkimi pozostałymi ośrodkami władzy w państwie. Prezydent miał bardzo silny mandat społecznego zaufania, wybierany był bowiem w powszechnych wyborach bezpośrednich. Jego kadencja trwała 7 lat, a nie było ograniczeń w liczbie kadencji, które mógł sprawować. Do jego rozległych uprawnień należało mianowanie i odwoływanie premiera, a na jego wniosek ministrów.

Rząd, z premierem na czele, ponosił odpowiedzialność przed prezydentem, który w każdej chwili mógł zdymisjonować cały gabinet lub poszczególnych ministrów. Organem doradczym prezydenta, choć w praktyce ciałem o daleko idącym wpływie na funkcjonowanie państwa, była **Rada Państwa**. W jej skład wchodził premier, przewodniczący obu izb parlamentarnych, prezes sądu najwyższego, najwyższy prokurator oraz 10 członków powoływanych przez prezydenta, a reprezentujących najbardziej wpływowe korporacje działające w kraju. W rzeczywistości Rada Państwa, w której główną rolę odgrywał premier Salazar, stała się ośrodkiem koordynowania kierunków działania najważniejszych instytucji w państwie, a ustalenia Rady wspierane autorytetem Prezydenta miały znaczenie rozstrzygające.

Parlament portugalski miał być dwuizbowy. Izbą niższą było **Zgromadzenie Narodowe**, które wyłaniane było w wyborach powszechnych, przy czym czynne prawo wyborcze dla kobiet warunkowane było posiadaniem określonego wykształcenia. Ponadto dla wszystkich obywateli wprowadzono pewien cenzus majątkowy. Izbą wyższą była wspomniana już nowa

instytucja, czyli **Izba Korporacyjna**. Jej członkami byli przedstawiciele różnych korporacji działających w kraju, w szczególności jednak trzon jej stanowili reprezentanci samorządów terytorialnych oraz samorządów gospodarczych. Kadencja obu izb wynosiła 4 lata.

Obie izby współdziałały w tworzeniu prawa, ale istotny wpływ na proces legislacyjny posiadał prezydent. Miał on wraz z rządem inicjatywę ustawodawczą, miał też prawo zatwierdzania ustaw uchwalanych w parlamencie, a także olbrzymi wpływ na funkcjonowanie Zgromadzenia, mógł bowiem dokonywać rozwiązań izb, do niego należało zarządzanie wyborów parlamentarnych, wreszcie miał prawo zwoływania posiedzeń izb i ich zamykania.

W Portugalii, podobnie jak w wielu innych krajach w tym okresie, możliwość legalnego działania miała tylko jedna partia, czy ściślej swego rodzaju federacja polityczna, grupująca szereg organizacji działających w różnych obszarach życia państwowego, czyli **Unia Narodowa**. Przywództwo tej formacji dawało premierowi Salazarowi praktyczny monopol polityczny i zapewniało też najskuteczniejszą formę utrwalania swej władzy i nowego porządku. Mimo tak szerokiej formuły tej organizacji wskazać trzeba, że jej obecność w życiu publicznym była o wiele skromniejsza niż podobnych formacji w Niemczech czy we Włoszech. Ponadto wskazać trzeba, iż Salazar skutecznie zapewniał sobie szerokie, autentyczne poparcie społeczne podczas kolejnych elekcji, co czyniło zeń niemający w istocie precedensu przykład akceptowanego przez olbrzymią część społeczeństwa, i to przez bardzo długi okres, dyktatora.

Kraje bałkańskie

Grecja jeszcze w XIX w. była krajem, w którym obowiązywały 3 ustawy zasadnicze – uchwalane kolejno w 1831, w 1844 oraz w 1864 r. Zasadniczym punktem odniesienia dla twórców tych rozwiązań była konstytucja belgijska, zakładająca istnienie monarchii konstytucyjnej ograniczonej przez istnienie dwuizbowego parlamentu, oraz rządu o systematycznie rosnących kompetencjach i o rosnącym stopniu samodzielności w stosunku do monarchy. Monarcha utrzymywał jednak w ramach swej prerogatywy kompetencje związane z funkcjonowaniem parlamentu – powoływanie składu izby wyższej Senatu, zarządzanie wyborów do Izby

Poselskiej, zwoływanie posiedzeń izb, prawo rozwiązywania parlamentu, prawo sankcji wobec ustaw uchwalanych przez parlament. Jednocześnie to król powoływał premiera i rząd, wobec niego gabinet ponosił odpowiedzialność polityczną.

Podobne zasady ustrojowe określone zostały w dziewiętnastowiecznych regulacjach konstytucyjnych przyjętych w **Rumunii** (1866) oraz w **Serbii** (1869, 1888, 1896 i 1900). W Rumunii, podobnie jak w Grecji, monarcha powoływał członków Senatu, a Zgromadzenie Deputowanych wybierane było w wyborach opartych na systemie kurialnym. W Serbii parlament (Skupština) był ciałem jednoizbowym, wybieranym w wyborach opartych na istnieniu różnorodnych cenzusów, systematycznie jednak obniżanych.

W 1911 r. nastąpiła w **Grecji** kolejna zmiana konstytucji, będąca podsumowaniem długich rządów króla Jerzego I, ale idąca w kierunku zwiększenia uprawnień parlamentu, poszerzenia zakresu kompetencji rządu oraz wprowadzenia zasady odpowiedzialności politycznej gabinetu przed parlamentem. Kiedy w 1924 r. obalono monarchię i wprowadzono republikę, ustanawiając urząd prezydenta, zasadnicze postanowienia konstytucji zostały utrzymane. Podobnie restauracja monarchii w 1935 r. nie wprowadziła zasadniczych zmian ustrojowych. Jednak zdominowanie życia politycznego przez środowiska wojskowe w praktyce spowodowało marginalizację parlamentu.

W **Rumunii** w 1923 r. zastąpiono konstytucję z 1866 r. nową regulacją, zachowującą wprawdzie formę monarchiczną państwa, ale jednocześnie wprowadzającą pewne ograniczenia dotychczasowej roli króla. Zachował on prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo sankcji wobec ustaw uchwalanych przez parlament, ale stracił istotniejszy wpływ na funkcjonowanie przedstawicielstwa narodowego. Król zachował też prawo do powoływania premiera i ministrów, ale musiał liczyć się z opinią większości parlamentarnej. Gabinet ponosił odpowiedzialność polityczną wobec parlamentu, który uzyskał uprawnienia kontrolne wobec ministrów.

Parlament pozostał dwuizbowy, a jego izba wyższa, czyli Senat, składała się z wirylistów (42) oraz senatorów wybieranych w wyborach pośrednich (200). Izba Deputowanych pochodziła natomiast z powszechnych wyborów bezpośrednich, przy czym zniesiono praktycznie wszelkie ograniczenia cenzusowe. Kadencja obu izb trwała 4 lata. Pod wpływem zaostżenia sytuacji wewnętrznej zmiany konstytucyjne z 1938 r. doprowadziły do znaczącego ograniczenia kompetencji parlamentu (w powiązaniu

z rozwiązaniem partii politycznych) oraz do koncentracji władzy państwowej w rękach monarchy i podporządkowanego mu rządu. W praktyce król opierał się na wojskowych, którzy stanowili główną podstawę dla jego władzy, i ten model utrwalił się w okresie wojny.

W nowo powstałym **Królestwie SHS – Jugosławii** obowiązywała konstytucja uchwalona w 1921 r. Na czele państwa stał dziedziczny monarcha, który władzę swą wykonywał przede wszystkim przez ministrów. Posiadał on istotne kompetencje w odniesieniu do władzy ustawodawczej. To on zarządzał wyborami do parlamentu, decydował o zwoływaniu jego posiedzeń i ich zamykaniu, miał prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo sankcji ustaw uchwalanych przez parlament. Król powoływał premiera, a na jego wniosek ministrów. Zobowiązany był on jednak w tym wypadku respektować stanowisko parlamentu, rząd musiał bowiem posiadać zaufanie Skupsztiny.

Parlament pozostawał jednoizbowy i wybierany był na czteroletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich. Ważną decyzją przyjmującego konstytucję Zgromadzenia Ustawodawczego było przyjęcie modelu państwa unitarnego, co przy istniejącym zróżnicowaniu etnicznym stało się jedną z przyczyn późniejszych problemów wewnętrznych państwa.

Konstytucja z 1921 r. została zawieszona 8 lat później. Król zdecydował wtedy o rozwiązaniu Skupsztiny, której nie powołano już do wybuchu wojny, likwidacji uległy też w praktyce wszystkie partie polityczne, a monarcha w oparciu na serbskiej elicie wojskowej przejął w praktyce rządy osobiste.