

HENRYK OLSZEWSKI (Poznań)

Funkcjonowanie sejmu w dawnej Rzeczypospolitej*

I. Teoretyczna konstrukcja, głosząca, że *Rzeczpospolita sejmem stoi* nie była mistyfikacją, pozbawioną oparcia w praktyce życia publicznego. Trudno uznać, że była li tylko postulatem politycznym czy propagandowym chwytem. Dawno już wykazano, że wyrażała realnie istniejącą, tętniącą życiem zasadę ustroju. Była uzasadnieniem pierwszoplanowej roli, jaką faktycznie grał sejm walny w dawnej Rzeczypospolitej. Jej trafność można oczywiście odmierzać różnie. Znany to fakt, że w ciągu trzech stuleci sejmujące stany zgromadziły się aż 240 razy, a więc z częstotliwością, jakiej — jak się zdaje — nie da się stwierdzić w stosunku do zgromadzenia stanowego w żadnym innym państwie. Można — posługując się niezastąpioną *Chronologią sejmów polskich* pióra Władysława Konopczyńskiego — z łatwością obliczyć, że w latach dzielących ostatni sejm Rzeczypospolitej z 1793 r. od pierwszego, który odbył się zimą roku 1493, stany spędziły na obradach łącznie 531 miesięcy, czyli 44 lata¹. Oznacza to, że sejmowanie zajęło prawie 15% dziejów polskich epoki znającej sejm dwuizbowy. Znaczy też, że każdego roku przeciętnie przez 5 - 6 tygodni zawieszało działalność wiele instytucji życia publicznego, właśnie dlatego, że w Krakowie, w Piotrkowie, Warszawie czy Grodnie obradował sejm. Dodajmy, że każdy sejm poprzedzała trwająca miesiące kampania polityczna, i że po każdym trzeba było długo deliberować w województwach i powiatach nad pakietem materii, przywiezionych przez sejmikowych wybrańców do braci, a otrzymamy obraz stosunków wewnętrznych, którego sejm był fragmentem centralnym, ogromnie ważnym, niezbędnym. Nie mijał się z prawdą Stanisław Konarski, kiedy w roku 1764 pisał: *Naszym panem, który rządzi nami, któ-*

* Tekst jest poprawioną i nieco rozszerzoną wersją referatu, który został przedstawiony na konferencji naukowej, poświęconej dziejom polskiego parlamentaryzmu w okresie przedrozbiorowym, odbytej w Kórniku w dniach 11 - 12 maja 1982 r.

¹ W. Konopczyński, *Chronologia sejmów polskich 1493 - 1793*, PAU, Archiwum Komisji Historycznej Ser. 2, t. IV, nr 3, Kraków 1948.

ry myśli o nas, naszym monarchą jest sejm walny². Potwierdzał tymi słowami, że również w epoce stanisławowskich reform sejm pozostawał decydującym elementem krajobrazu politycznego Polski, że *sejmująca w trzech stanach Rzeczpospolita* wciąż uchodziła za synonim państwa i narodu.

To pierwsza uwaga wprowadzająca, a wniosek z niej m. in. taki, że gdyby w naszej obfitej i wartościowej literaturze sejmoznawczej częściej i głębiej sięgano do paraleli, pokazując sejm polski na tle dziejów zgromadzeń stanowych Europy, wartość naszej parlamentarnej tradycji zyskałaby prawdopodobnie inny, większy i bardziej plastyczny wymiar. Porównawcze studia prowadzono jednak w zasadzie tylko w odniesieniu do początków polskiego sejmowania³. Zadanie jest zresztą trudne i złożone, przede wszystkim dlatego, że właśnie od XVI stulecia daje o sobie znać silny asynchronizm w rozwoju ustroju Europy. W krajach królewskiego absolutyzmu zgromadzenia stanowe przestały się w ogóle zbierać albo zbierały się rzadko; w innych traciły znaczenie. Oczywiście, że wszędzie o ich randze decydowała tkanka dziejów, w jakiej przychodziło im funkcjonować. Najsprawniejszy z parlamentów zachodniej Europy, parlament angielski, przestał być po rewolucji zgromadzeniem stanowym. Warto przy tym przypomnieć, że dla badacza metoda prawno-porównawcza łączy się zawsze z niebezpieczeństwem popadnięcia w formalizm, stąd zaś często tylko krok do wyników stanowiących wartość pozorną lub wieloznaczną⁴.

Druga uwaga wprowadzająca w tematykę to, przypomnienie, że ocena polskiego sejmu w okresie przedrozbiorowym prowadzona była najczęściej — jeżeli nie wyłącznie — pod kątem efektywności jego działania, a zwłaszcza przez pryzmat jego dorobku ustawodawczego. Zrozumiałe, że nie ma oceny sejmu bez oceny tego, co ten dorobek stanowiło, ale również oczywiście, że taka perspektywa ograniczała pole badania, nie uwzględniając innych aspektów polskiego parlamentaryzmu. Co więcej — ocenianie dawnego sejmu polskiego wyłącznie pod kątem jego aktywności ustawodawczej dawało asumpt do ferowania werdyktów surowych,

² S. Konarski, *Uwagi szlachcica polskiego nad usposobieniem sąsiedzkich mocarstw względem naszych sejmów*, wyd. L. Nabelak, Lwów 1865, s. 67.

³ Por. S. Russocki, *Protoparlamentaryzm Czech do początku XV wieku*, Warszawa 1973, passim. Tamże wykaz literatury.

⁴ Ostatnio Sybill Hołdys podjęła badania porównawcze nad funkcjonowaniem parlamentu angielskiego w latach 1558 - 1614 z sejmem Rzeczypospolitej czasów Zygmunta III Wazy (S. Hołdys, *Sejm polski i parlament angielski XVI - XVII wieku. Porównanie procedury*, Przegl. Hist. LXXI (1980), z. 3, s. 497 - 514). Wyniki badań wydają się dość powierzchowne, właśnie dlatego, że przeprowadzono je z pominięciem szerokiego kontekstu gospodarczo-społecznego i ustrojowych realiów. Inna sprawa, że interesujące studium potwierdziło przydatność i duże perspektywy metody prawno-porównawczej.

dyskwalifikujących, co może dodatkowo tłumaczyć się tym, że tradycyjnemu najżywsze zainteresowanie badaczy kierowało się w stronę XVII w. i czasów saskich. Wiele ważyła tu — jak się wydaje — nieprzeciętna indywidualność Władysława Konopczyńskiego, który prezentował sejm polski przeżarty już chorobą jednomyślności i który tłumaczeniem swego fundamentalnego *Liberum veto* na język francuski upowszechnił negatywną ocenę polskiego sejmowania w literaturze światowej⁵.

Tymczasem warto przypomnieć, że powody, dla których sejm się zbierał, były prawie zawsze liczne i wielorodne, zaś stanowienie nowego prawa stanowiło zaledwie jeden z nich. Już w kołysce dwuizbowego parlamentu w Rzeczypospolitej najważniejszym z postawionych przed nim zadań stawało się spełnianie potrzeb podatkowych. Wydaje się, że właśnie konieczność uchwalania podatków wywarła ważny wpływ na kompetencje sejmu, na jego strukturę i mechanikę działania. Stanowienie praw wyrażało więc przede wszystkim cenę, jaką dwór płacił za zgodę na podatki. To m. in. kształtowało charakter prawodawstwa. W miarę zbliżania się wieku XVII prawodawcza działalność sejmu coraz bardziej identyfikowana była z działalnością „egzekucyjną”, czyli z pragnieniem wyegzekwowania prawa istniejącego, dawnego i dobrego (dobrego bo dawnego), tyle że nie przestrzeganego (nie przestrzeganego — zdaniem szlachty — przede wszystkim przez dwór). Czyli od początku sejm (a w każdym razie izba poselska) stawiał przed sobą zadania „negatywne”, a mianowicie obronę ustroju stanowego i przywilejów szlachty. *Sejmy są na zatrzymanie i pomnożenie wolności* — głosiła doktryna polityczna jeszcze na długo przed „sejmem Sicińskiego” z 1652 r.⁶ Był więc sejm najważniejszą sceną walk z ustrojowymi deformacjami, *unicum malorum anthidotum*. W miarę upływu czasu hasła egzekucji w sejmie jednak coraz rzadziej służyły za parawan dla zamysłów reformy ustroju. Stanowiło też swoisty dramat w jego dziejach to, że głosząc się zgromadzeniem manifestującym jedność trzech sejmujących stanów, stawał się równocześnie forum najostrzejszej walki pomiędzy nimi, albowiem wrogowie wolności byli usytuowani nie poza sejmem, a tkwili w nim samym. Z perspektywy republikańskiej ujmując ten konflikt — wrogami byli król, wspierający go senatorowie, a także należący do prodworskich koterii i obozów sami posłowie. Z perspektywy tronu przeciwnikami były zasiadające w izbach ugrupowania anarchistów, warcholów, wykorzystujących złotą wolność do walki z państwem. Ścieranie się elementów monarchizmu i republikanizmu wpływało zresztą w szczególny sposób na

⁵ W. Konopczyński, *Le „liberum veto”. Etude sur le développement du principe majoritaire*, Paris 1931.

⁶ Por. szerzej H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii. Prawo — praktyka — teoria — programy*, Poznań 1966, *passim*.

charakter działania sejmu i jego rezultaty. Osłabiało państwo i sam sejm, ale zarazem grało rolę wentyla bezpieczeństwa, gdyż pozwalało poprzez kompromisy unikać wojny domowej.

Ukształtowanie się sejmu polskiego jako trybuny walki politycznej wyraźnie zaznaczało się również w symbolice sejmowania. Podnosiło ono znaczenie sejmu jako najwyższego organu władzy i sprawiało, że każdorazowo był on wydarzeniem ogromnej doniosłości w życiu aktywnego politycznie społeczeństwa. Kampanie przedsejmowe i posejmowe, rodzenie się i dojrzewanie programu obrad i wreszcie same prace w czasie sejmu były czasem największego ożywienia politycznego; rodziły plany, budziły nadzieje, rozniecały ambicje i namiętności. Wiadomo, że sejm polski decydował o fortunach i karierach. Był sądem. Czuwał nad zarządkiem państwa, zastępując organy administracji i nadawał kierunek polityce zagranicznej. Był zgromadzeniem, w czasie którego w sposób najbardziej pełny wprowadzano do publicznego obiegu hasła nurtów ideowych i w którym powstawały najbardziej trwałe elementy refleksji teoretycznej. Tworzył klimat polityczny w państwie i odmierzał poziom intelektualny i poziom kultury politycznej elity narodu szlacheckiego. Był w końcu okazją do załatwiania zbiorowych, partykularnych i indywidualnych interesów, lekcją wychowania obywatelskiego i sceną intryg, a także swoistym karnawalem, pokazem mody, wydarzeniem towarzyskim. Na obrazach i sztychach pochodzących z drugiej połowy XVIII w. zwraca uwagę duża liczba kobiet: działały w kuluarach i pojawiały się wśród arbitrów.

Nasuwa się pytanie, jak był polski sejm przygotowany do stawiania czoła owym rozlicznym zadaniom? Wydaje się, że tylko tak pytając, mamy szansę uzyskania możliwie kompleksowej odpowiedzi na temat wartości prawa i praktyki sejmowania w dawnej Polsce, na temat sensu porządku, atmosfery obrad i techniki prac sejmowych, a w konsekwencji także rezultatu jego działania.

II. Pierwsza refleksja natury merytorycznej jest prostym wnioskiem wysnutym z faktu zdobycia przez sejm owego niezwykłego, wielowymiarowego miejsca w państwie. Nie może dziwić brak norm — tym bardziej norm pisanych — które by precyzyjnie i wyczerpująco regulowały jego status i tryb działania. Nawet kompetencje sejmu nie zostały dokładnie określone (i to właściwie aż po okres stanisławowski). W jeszcze większej mierze dotyczy to regulaminu czynności, techniki prowadzenia obrad i ich porządku. Zgromadzenie składające się ze stanów, toczących z sobą ostrą walkę polityczną, stojące przed koniecznością wykonywania mnogich zadań, które się wciąż zmieniały, wikały a zarazem zwielokrotniały, wołało się nie wiązać nadmiarem norm. Działo, zresztą zgodnie z duchem feudalnej epoki, świadomie — jak wiadomo — za-

dierającej dystynkcje między normą pisaną a zwyczajem⁷. W tej perspektywie nie można temu działaniu odmówić logiki i roztropności. Prawda — stan ten zmuszał do częstego wdawania się w spory proceduralne, wzmagał właśnie i powodował przedłużanie się obrad, ale zarazem otwierał drogi kompromisom i umożliwiał odwroty. W dziejach dwuizbowego sejmu Rzeczypospolitej nie brak licznych dowodów na to, że organ ten okazywał się faktycznie zdolny do znajdowania porozumienia między stanami.

Zrozumiałe, że przebieg i rezultat sejmowania były odbiciem przede wszystkim aktualnego układu sił w sejmujących stanach; zależały od siły tych stanów, od panującej w nich „zgody”, najbardziej od rzeczywistych możliwości króla, który — jak wiemy — przez cały czas zachowywał niemały wpływ na materię sejmów, na ich bieg i ich efekt końcowy. W tym aspekcie o rezultatach pracy sejmu decydowały również czynniki tkwiące poza nim.

Sytuacja zmieniała się zresztą. W pierwszej połowie XVI w. siła króla i popierających go w sejmie senatorów z jednej strony oraz siła posłów szlacheckich z drugiej były — jak się wydaje⁸ — na ogół wyrównane. Za czasów Zygmunta Augusta szala możliwości przechyliła się na korzyść króla. Konstancy Grzybowski w swej znanej monografii o teorii reprezentacji w Polsce epoki odrodzenia ujął tę nową konstelację następująco: „Nie sejm, którego częścią składową jest m. in. król, z którym dla spraw sejmowych współdziałają senatorowie i posłowie jest wolą państwa. I nie łączna wola króla, senatorów i posłów jest wolą państwa, lecz jest nią decyzja króla, poparta radą senatorów i zgodą posłów”⁹. Okres od lat siedemdziesiątych XVI stulecia aż po panowanie Jana Kazimierza może być uznany za czas powracania do sytuacji równowagi sił i możliwości, z tym wszakże, że widoczny staje się powolny upadek znaczenia monarchy, któremu coraz trudniej przychodziło pociągać za sobą izby, z których zwłaszcza poselska coraz wyraźniej sytuowała się na pierwszym planie w konstrukcji stanów sejmujących i w sejmowej praktyce. Należy wyrazić głębokie zadowolenie z wyraźnego ostatnio postępu badań nad sejmem tej epoki, co stanowi zasługę przede wszystkim Władysława Czaplińskiego i jego uczniów¹⁰. W drugiej połowie

⁷ Rozwijał to zagadnienie K. Grzybowski w rozprawie *La loi et la coutume en Pologne. Depuis le X-ème siècle jusqu'à 1795*, w: *Rapports Polonais présentés au sixième congrès international de droit comparé*, Varsovie 1962.

⁸ Potwierdzają to wyniki, jakie uzyskał ostatnio Wacław Uruszczak (*Sejm walny koronny w latach 1506 - 1540*, Warszawa 1981, s. 12 i n.).

⁹ K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 145.

¹⁰ Badania na tym polu rozpoczął W. Czapliński rozprawą *Dwa sejmy w roku 1652*, Wrocław 1952. Kontynuowali je: K. Matwijowski, J. Serebryński, S. Ochmann, A. Filipczak-Kocur, J. Rzońca, J. Pietrzak i inni.

stulecia oraz w czasach saskich konstelacja sił w sejmie uprościła się, choć zarazem mocno pogmatwała¹¹. Możliwości króla prowadzenia konstruktywnej działalności spadły ewidentnie, i nie mogło być inaczej, choćby dlatego, że zwłaszcza w pierwszej połowie XVIII w. monarcha przestał być — i to nie tylko w szlacheckiej doktrynie — podmiotem symbolizującym rację stanu. W okresie oligarchii magnackiej wzmocniła się jeszcze bardziej pozycja izby poselskiej (a nawet — skrajnie rzecz traktując — każdego poszczególnego jej reprezentanta), co wynikało zarówno z faktu niedoprowadzenia do końca procesu budowy oligarchii magnackiej jako formy państwa (na co kiedyś interesująco zwracał uwagę Stanisław Russocki¹²), jak i z faktu równowagi sił w warstwie magnackiej, stanowiącej oprawę dla walk pomiędzy koteriami. To owa równowaga sił tkwiła u podłoża długotrwałej kariery *liberum veto*, podobnie jak stanowiła fundament innych instytucji symbolizujących demokrację bezpośrednią. Mam tu na uwadze zarówno kult wolnej elekcji, głoszący, że prawo każdego szlachcica do obioru monarchy jest zapewnieniem skutecznej ochrony przed *absolutum dominium*, jak i ideę sejmu konnego, zakładającą, że w razie potrzeby cały stan szlachecki konno i zbrojnie wymusi posłuch dla praw i przywilejów.

Sejm ery stanisławowskiej był już oczywiście inny, choć przeobrażał się bardzo powoli i w toku niezwykle zacieklej walki. Sukces stał się możliwy dzięki nowym realiom. Trudniej o nich tu rozprawiać szerzej, choć ważne wydaje się przypomnienie, że to sam sejm stał się animatorem tych przeobrażeń, że proces odnowy brał swój początek w izbach i że to powaga sejmu gwarantowała postęp reformy. Poparcie ze strony króla, nowa sytuacja międzynarodowa, klimat oświecenia stanowiły czynniki ważne, przecież nie pierwotne. O sejmie epoki stanisławowskiej będzie jeszcze mowa w końcowej części niniejszych refleksji.

III. Wróćmy jednak do norm określających rangę i tryb działania sejmu. Choć nie objęły one całokształtu kwestii, nie mogło się obejść bez prawnych regulacji w sprawach, które przedstawiały dla szlachty wartość szczególną. Należało do nich przede wszystkim ograniczenie prerogatyw monarchy. Konstytucje z lat 1573 i 1588 zabraniały mu stanowić *prawa sejmowi należące*. Konstytucja z 1576 r. złożyła w ręce sejmu sprawę związków małżeńskich króla. W dwa lata później sejm wydał ustawę o nobilitacjach, które odtąd miały następować tylko na sejmie lub w czasie wojny. Konstytucje porokoszowe z lat 1607 i 1609 ostatecznie sprecyzowały zasadę *de non praestanda oboedientia*. Nie mnożąc występujących na tym polu przykładów, przypomnijmy, że usta-

¹¹ Por. H. Olszewski, o.c., passim.

¹² S. Russocki, *Parlament Rzeczypospolitej w dobie upadku*, „Kultura” 26 II 1967, s. 5.

wowymi regulacjami objęto też kwestie terminu, czasu trwania i charakteru sejmów; unormowano obowiązki króla w dziedzinie zwoływania sejmów, a także sprawę alternaty miejsca obradowania. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że konstytucyjne określenie prerogatyw sejmu było z reguły reasumpcją praktyki, czy też — jakże często — ostrzeżeniem przed naruszaniem tej praktyki. Praktyki prowadzenia obrad dotyczyło to w szczególnej mierze.

Aż do roku 1690 konstytucje regulowały zaledwie fragmenty trybu obradowania, czy to zakazując sejmowania „przy świecach”, czy to nakazując obiór marszałka poselskiego w dniu otwarcia sejmu, czy to wreszcie przeznaczając ostatnie dni na konkludowanie. Według konstytucji z 1690 r. najważniejsze stadia sejmowania przedstawiać się miały następująco. Pierwszy dzień przeznaczano na elekcję marszałka poselskiego i przeprowadzenie rugów. Potem w izbach połączonych miano — po uroczystym powitaniu króla — czytać kolejno: pakta konwenta, propozycję od tronu, skrypta *ad archivum* i *senatusconsulta*, „upomnienie się wakansów” oraz słuchać wotów członków senatu; następnie należało powołać deputowanych do ułożenia projektów konstytucji, do skarbu i artylerii spośród senatorów i wysłuchać — już *semotis arbitris* — sprawozdań posłów wysłanych za granicę. Po rozłączeniu się izb senat miał odprawiać sądy, zaś izba poselska — prowadzić debatę nad przygotowaniem konstytucji, przy czym na posłach spoczywał obowiązek zajęcia się w pierwszej kolejności sprawami zabezpieczenia kraju. Ostatnie pięć dni — jak o tym była mowa wyżej — przeznaczano na obrady wspólne dla ostatecznego przedyskutowania i przyjęcia projektów ustaw.

Tyle prawo z 1690 r. o porządku sejmowania, uznane przez współczesnych za jedno z największych osiągnięć legistyki polskiej, wielokrotnie potem reasumowane, umieszczone w rzędzie praw kardynalnych na równi z zasadą wolnej elekcji, zasadą *aequalitas* czy prawem głosu wolnego.

Porządek sejmowania, sformalizowany w okresie, w którym sejm trawiła już ciężka chorooba, pozostał aktem ramowym, zarówno w tym sensie, że odwołując się do „starodawnych praw i zwyczajów” uwzględniał główne elementy praktyki przyjmowanej właściwie od początku XVI w., jak i w tym znaczeniu, że przechodził do porządku nad formami pracy, które ukształtowały się w wyniku precedensów w epoce, przynoszącej już zmniejszenie się efektywności obrad. Pozwoliło to zawrzeć w nim treści nader różnorodne: i takie, które miały przypominać o suwerenności sejmu w państwie, i takie, którym zadaniem było uprzytamnianie sejmującym, że jest on strażnikiem wolności, wędzidłem na króla i jego zauszników a zarazem kontrolerem ministrów, i wreszcie takie, które wyrażały jego władzę sądenia, prowadzenia polityki zagranicznej oraz symbolizowały jego znaczenie jako ośrodka kultury politycznej. Zaznaczmy bowiem, że choć w praktyce obrady sejmów przypominały wiel-

ki jarmark, to przecież pomyślane były jako misterium o treściach głęboko symbolicznych. Warto np. zwrócić uwagę na jakże znamienne dla dziejów sejmu walnego w Rzeczypospolitej koegzystencję i ścieranie się zasad hierarchii i równości. Zasada hierarchii dominowała w senacie, znajdując uzewnętrznienie czy to w porządku zajmowania miejsc na krzesłach i ławach, czy to w kolejności wotowania. Dla odmiany zasada *aequalitas* przeważała i z pietyzmem bywała kultywowana w pracach izby poselskiej. Wyrażały ją np. połączenie idei starszeństwa województw, ziem i powiatów z ideą alternaty, dalej — siedzisko marszałka, usytuowane pośrodku czworoboku ław poselskich, a także — praktyka głosowania *per turnum*, ideologia *passivitas* czy — w najbardziej skrajnej postaci — zasada jednomyślnego podejmowania uchwał. Charakter symboli posiadały elementy sakralne czy parasakralne, wprowadzone do praktyki sejmowania: uroczysta procesja stanów z pokojów królewskich do katedry i msza św. połączona z kazaniem sejmowym, wysokie miejsce duchownych w hierarchii senatorów, rota przysięgi na krzyż, *Te Deum laudamus* na zakończenie doszłego sejmu i inne¹³. Bogata symbolika zawarta była w aktach adoracji monarchy, wyrażającej się m. in. w całowaniu ręki królewskiej, w dość rygorystycznie przestrzegającym rytuale oznajmiania woli króla ustami ministrów, w ceremoniale towarzyszącym wielu czynnościom, jakie miały miejsce w izbach połączonych (np. w czasie audiencji odbywanych przez posłów od dworów obcych) oraz w preambułach konstytucji, które przez całe dzieje dawnej Rzeczypospolitej wydawane były w imieniu monarchy. W teorii adoracji majestatu spotykały się z sobą i wzajemnie uzupełniały potrzeba rozwijania kultu tradycji rodzimego sejmowania z tendencją do uznawania monarchy za symbol potęgi państwa, uosobienie ładu i porządku wewnętrznego, czynnik politycznej integracji¹⁴.

W tym sensie można dopatrywać się w teorii polskiego parlamentaryzmu elementów logiki, wyrafinowania a nawet mądrości. Mniej więcej do połowy XVII stulecia teoria ta nie ujawniła jeszcze wszystkich ujemnych następstw w praktyce. Badania z ostatnich lat, prowadzone głównie we Wrocławiu i Opolu, wydają się dowodzić, że sejm pierwszej połowy XVII w. działał jeszcze na ogół sprawnie, często ze skutkiem zwalczając

¹³ Przypomniał o tym Aleksander Gieysztor w tezach zgłoszonego a niewygłoszonego na konferencji poświęconej sejmowi staropolskiemu, która odbyła się w Kórniku 11 - 12 maja 1982 r. referatu nt. *Symbolika sejmowania w dawnej Rzeczypospolitej*.

¹⁴ Tendencja ta nie zanikła również w dobie upadku parlamentaryzmu szlacheckiego. Wszyscy autorzy poddający badaniu praktykę sejmowania w XVII w. są w zasadzie zgodni w tym, że wciąż dbano o prestiż majestatu i z zasady starano się unikać drastyczniejszych uchybień w etykiecie. Jeszcze w czasach saskich z oburzeniem przyjmowała szlachta każdy przejaw niedostatku należnego majestatu szacunku. Było tak pomimo poważnego upadku pozycji monarchy w sejmie, o czym mowa była wyżej.

elementy destrukcji w izbach. Naturalnie już wtenczas spory o alternatę łaski i o pierwszeństwo pomiędzy województwami, problem rugów, przeciągające się elekcje marszałków, czasochłonne *solennitates* w izbach połączonych, wota senatorów i zamęt panujący w izbie poselskiej każdorazowo nakazywały z największą obawą oczekiwać ostatecznego wyniku sejmu. Po roku 1652 obawa ta towarzyszyła obradom od pierwszego dnia i od pierwszego zebrania się izby poselskiej. Jak wiadomo — sejmy okresu panowania Sobieskiego i obu Wettynów więcej czasu strawiły *in passivitate*, czyli na wysiłkach zmierzających do odblokowywania zgłoszonych protestów, aniżeli na działaniach konstruktywnych.

IV. Z drugiej strony godzi się wszakże podkreślić, że praktyka polska wykształciła szereg form instytucjonalnych — bardzo interesujących — które na ogół dobrze służyły dochodzeniu do zgody w sejmie. Jedną z nich były kolokwia, czyli posiedzenia zespołów, węższych od plenum trzech stanów. Wacław Uruszczak wykazał ostatnio, że już w początkach XVI w. odbywano kolokwia senatorów i posłów bez udziału króla, a także kolokwia senatorów świeckich z posłami¹⁵. Praktyka ich odbywania przetrwała w głąb XVIII w. Przez cały czas odbywały się też narady senatorów duchownych, narady poselstw jednej ziemi czy jednego województwa, narady posłów i senatorów jednego województwa czy wreszcie narady senatorów i posłów poszczególnych prowincji. Te ostatnie — zwane przez szlachtę chętnie sesjami narodów — dochodziły do skutku szczególnie często w drugiej połowie XVII w., zastępując w pewnej mierze zanikające sejmiki prowincjonalne. Znaczenia obrad w tych gremiach nie można — rzecz prosta — przeceniać, ale nie można ich też niedoceniać. Stałymi — jak wiadomo — organami sejmu były komisje i deputacje, powoływane przez izby dla wykonywania konkretnych zadań, przy czym najważniejszymi z nich były deputacja konstytucyjna oraz komisja do sprawy rachunków podskarbińskich. Nie funkcjonowały one nieskazitelnie (napisano już o nich wiele złego), ale teoretycznie pomyślane były dobrze; podejmując obowiązki trudne, drażliwe, mogły pomagać w sprawnym prowadzeniu obrad plenarnych w izbie poselskiej.

Za panowania Augusta II weszło do praktyki parlamentarnej limitowanie sejmów, czyli ich odraczanie na dalszy termin z pozostawieniem w mocy ważności mandatów członków izby poselskiej na okres do zakończenia kadencji z limity¹⁶. Limita była uważana przez opinię za rozwiązanie niebezpieczne, zagrażające wolności i jeszcze w latach dwudzie-

¹⁵ W. Uruszczak, o.c., s. 148 i n.

¹⁶ H. Olszewski, o.c., s. 426 i n.

stych została zabroniona; potem odżyła jeszcze raz — na krótko — w okresie stanisławowskim.

Rodzaj osłony dla sejmu stanowił też — jak wiadomo — węzeł konfederacki, choć i sejm konfederacki uznawany był za ostateczność, do której można się uciec wyłącznie w sytuacjach skrajnego zagrożenia, dla zapobieżenia nadzwyczajnemu złu. Wielce znamienna była to ideologia, jeżeli zważyć, że odrębność sejmów konfederackich zaznaczała się za ledwie w dwóch kwestiach. Po pierwsze — zebranie się stanów pod węzłem konfederackim zwalniało izbę poselską od obowiązku obioru marszałka, gdyż stawał się nim automatycznie marszałek konfederacki. Po drugie — konsekwencją samego węzła była możliwość podejmowania uchwał w trybie *pluralitas*.

Warto też wspomnieć o instytucji delegacji sejmowej, zastosowanej — jak przypomniał to ostatnio Ryszard Łaszewski¹⁷ — na sejmach w latach 1767 - 1768, 1773 - 1775 oraz 1793 i polegającej na przelaniu na nią uprawnień sejmu. Gdyby nie fakt, że wszystkie delegacje powołane zostały pod naciskiem sił zewnętrznych i skompromitowały się m. in. zaaprobowaniem pierwszego i drugiego rozbioru, można by je uznać za rozwiązanie z punktu widzenia organizacji prac sejmowych obiecujące.

V. Pora na kilka refleksji na temat techniki sejmowania i atmosfery towarzyszącej obradom. Wiele założeń wypada uznać za słuszne; wprowadzono je do praktyki z myślą o przestrzeganiu prawa; miały służyć osiąganiu zgody i zapobiegać wydłużaniu się czasu potrzebnego na jej osiągnięcie. W sukurs śpieszyła symbolika słów, gestów, sytuacji, podkreślająca przewagę elementów jednoczących nad elementami dzielącymi stany. Również „luki” prawne i możliwość powołania się na „starodawne zwyczaje” mogły w korzystnych sytuacjach dawać dobre rezultaty. Prace autorów badających funkcjonowanie sejmu XVI i nawet pierwszej połowy XVII stulecia przynoszą tu interesujący materiał.

W organizacji obrad tkwiły jednak zarazem ogromne szanse dla amatorów działalności destrukcyjnej. Musiały one wydać swoje złe owoce wtedy, kiedy postępujący naprzód kryzys w państwie przeniknął mury zamków, w których toczyły się obrady. Zwracano już wielokrotnie uwagę na fakt, że polski sejm przedrozbiorowy nigdy nie doczekał się swojego gmachu, że korzystał z gościny króla, że warunki, jakie zwłaszcza mniejsze miasta mogły oferować tłumom zjeżdżającym na sejm, były zdecydowanie kiepskie. Wzmagало to nerwowość i utrudniało np. prolongowanie obrad.

Wiele do życzenia pozostawiała — zwłaszcza od połowy XVII w. — technika prac sejmowych. Przede wszystkim nie wykształcił się racjonal-

¹⁷ R. Łaszewski, *Sejm polski w latach 1764 - 1793*, Warszawa—Poznań 1973, s. 79 - 80.

niejszy tryb prowadzenia obrad w izbie poselskiej; próby wprowadzenia zasady omawiania materii według ich publicznej, państwowej wagi dotyczyły się o sformułowaną w konstytucji z 1607 r. zasadę *domawiania* się przez uczestników sejmu *całości praw*. Dyskutowanie w ordynku województw (*per turnum*) przeplatało się ze swobodną wymianą zdań (*interlocutoriae*).

Władza marszałka poselskiego była słaba i praktycznie sprowadzała się do rozdawania głosów, uciszania zebranych i kierowania ich uwagi na materie wiodące, umieszczone w porządku dziennym sejmu. Mniej więcej w połowie XVII stulecia kończy się szereg wybitnych parlamentarzyistów na tym urzędzie. Szwankował ład w izbie. Straż marszałkowska wykonywała swe uprawnienia porządkowe tylko w stosunku do hałaśliwych, przeszkadzających w pracach izby arbitrów. Każdorazowe wprowadzenie jej do akcji było wielkim ryzykiem, uruchamiając zarzut gwałcenia wolności. Skrajnie pojmowana zasada jawności obrad przynosiła *per saldo* więcej zamieszania niż pożytku.

Wskazmy też na przewlekłą procedurę głosowania w izbie, a także na trudności, jakie narzucały rozliczne *solennitates*. Te ostatnie spełniały wielorakie zadania; grały rolę symboli, ale jak by na nie nie spoglądać, wydłużały sejmowanie i przyczyniały się do powiększania impasu zwłaszcza w ostatnich dniach obrad. Zwróćmy w końcu uwagę na różne przerwy w pracach sejmu: prawda, że czasem umożliwiały one uzgadnianie spornych kwestii w kularach (także w izbach biesiadnych) i — jak o tym była mowa wyżej — wynajdywanie rozwiązań kompromisowych, ale częściej wywierały na sejmujących wpływ destrukcyjny. Wreszcie i liczba terminów prekluzyjnych dla niektórych czynności nie sprzyjała sprawności prac sejmowych. Naruszanie sztywnych rygorów czasu mogło służyć i coraz częściej — w miarę upływu czasu — istotnie służyło za pretekst do tamowania czynności i rwania obrad.

VI. Zatrzymajmy się zatem krótko nad *liberum veto*. W literaturze nie ma już dziś — jak się zdaje — wątpliwości co do tego, że wystąpienie Sicińskiego nie oznaczało nowej zasady ustrojowej, a stanowiło tylko wyciągnięcie skrajnych konsekwencji z zasady ukształtowanej już w wyniku poprzedniego rozwoju. Podobnie jak bezsporne jest, że precedens z 1652 r. wywarł wysoce ujemny wpływ na działalność sejmu w następnym stuleciu¹⁸. Jak wiadomo — na ogólną liczbę 77 sejmów otwartych w latach 1652 - 1763 aż 37 zostało zerwanych. Za Augusta III doszedł i uchwalił konstytucje zaledwie jeden. Veto nie było — jak to uzasadniał Konopczyński¹⁹ — „przasadą wszystkiego”, „instytucją o autorytecie pierwotnym”. Wolne (tzn. nieskrepowane, nigdy nie opisane

¹⁸ H. Olszewski, o.c., s. 301 i n.

¹⁹ W. Konopczyński, *Liberum veto*, Kraków 1918, s. 427.

wyczerpująco w konstytucjach) prawo sprzeciwu, określone klauzulą *nemine contradicente* (co formalnie znaczyło, że nie trzeba było wyrażonej aprobaty każdego z uczestników sejmku dla uznania uchwały za ważną, natomiast przesądzało o niemożności podjęcia uchwały w razie zgłoszenia jednego choćby sprzeciwu) było środkiem zabezpieczenia szlacheckich prerogatyw stanowych i klasowych, konsekwencją kryzysu ustroju, rezultatem towarzyszącej kryzysowi swoistej relacji stosunków pomiędzy sejmującymi stanami. To ostatnie podkreśliłbym najmocniej. W warunkach osłabienia samodzielności politycznej średniej szlachty, podporządkowania mas szlacheckiej klienteli poszczególnym ugrupowaniom możnowładczym, przy równoczesnym zróżnoważonym układzie sił pomiędzy koteriami — z których żadna nie była na tyle silna, by sięgnąć po władzę, każda natomiast wystarczająco mocna, by skutecznie przeszkadzać konkurentom — nie było sił politycznych, które by na dalszą metę były zainteresowane w wprowadzeniu zasady większości do obrad i w położeniu kresu obstrukcji sejmów. Nie mogło — jak wiemy — stać się promotorem takiej reformy kompromitujące się coraz skuteczniej w opinii mas stronnictwo dworskie. Zerwanie z zasadą jednomyślności stawało się możliwe albo przez gruntowną zmianę układu społecznego, wywołanego zmianą stosunków produkcji, albo przez wytworzenie się takiego układu politycznego, w którym jedno ze stronnictw magnackich uzyskaloby bardziej zdecydowaną przewagę w państwie i w sposób trwały potrafiło sobie zjednać poparcie większości szlacheckiej. Nastąpiło to — jak wiadomo — dopiero w epoce stanisławowskiej.

VII. Sejm stanisławowskiej epoki nic nie stracił ze swego majestatu jako suwerenna władza w państwie, a jeżeli czasem może zbyt często się jako suweren kompromitował, to działało się to przede wszystkim wskutek presji zewnętrznej. Ważne, że od roku 1764 główny nurt reformy państwa miał swoje źródło właśnie w sejmie; że to sejm potrafił zapewnić szerokie pole aktywności postępowym siłom narodu, że stał się główną sceną dla procesu odnowy rządu, że to wokół niego rozwinęła się wspaniała myśl polskiego oświecenia. W zmienionej konfiguracji sił społecznych i politycznych sejm potrafił wykrześć z siebie tyle energii, że w końcu doprowadził — oczywiście, że wśród oporów, potknięć i odwrótów — do istotnej samosanacji. Kollątaj pisał: *Sejm trwały będzie u mnie monarchą, będzie prawa stanowił, będzie wszystkim magistraturom i obywatelom rozkazywał, będzie sam swych rozkazów doglądał*²⁰. Oczywiście nie mogły już wzrosnąć kompetencje sejmu: tu granice możliwości zostały przekroczone w poprzedniej epoce.

Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu ograniczeniem sejmu stały

²⁰ H. Kollątaj, *Listy Anonima i prawo polityczne narodu polskiego*, Warszawa 1954, t. II, s. 97.

się prawa kardynalne²¹? Problem należy do powikłanych i wymaga jeszcze badań, podobnie jak problem miejsca i możliwości działania w sejmie monarchy. Było charakterystyczne, że i teraz sejm utrzymał przy sobie szereg prerogatyw, które gdzie indziej były udziałem wykonujących prawo: chodzi o rozporządzanie podatkami, wypowiedanie wojny, nadawanie nobilitacji itp. Należy też stwierdzić, że sejm schyłku tej epoki (czyli: Sejm Czteroletni), dość dokładnie określając swe kompetencje, starał się zabezpieczyć przed sporami z władzami wykonawczymi o zakres władzy. Odrębne zagadnienie to skład sejmu, do którego mieli wchodzić tylko posesjonaci i w którym posłowie nie byli już reprezentantami li tylko swoich wyborców w województwach i powiatach. Dla naszych rozważań najistotniejsze wydają się wszakże te zmiany, które dotyczą organizacji pracy w sejmie. Idąc za Ryszardem Łaszewskim²² można wyróżnić szereg zaznaczających się na tym polu tendencji. Wyrażały je m. in. 1) ograniczenie i z czasem zniesienie instytucji króla jako osobnego stanu sejmowego; 2) wzmocnienie nadrzędności izby poselskiej przez ograniczenie roli stanu senatorskiego; 3) wprowadzenie dwuletniej kadencji sejmu przy jednoczesnym zniesieniu sejmów nadzwyczajnych; 4) uporządkowanie obrad nie tylko przez ograniczenie, a pod koniec okresu także zniesienie zasady jednomyślności, ale i przez wprowadzenie ścisłego, spisanego i bardziej zrozumiałego regulaminu pracy. Pozostawiono w nim większość dawnych elementów składowych, ale je zmodernizowano i przystosowano do zmienionych potrzeb. Przykładowo trzeba wskazać na wprowadzenie obowiązku wpisywania się na listę dyskutantów, wprowadzenie zasady nieprzerywania posiedzenia w trakcie głosowania, złagodzenie zakazu obradowania po zmroku, wprowadzenie *quorum*, zbudowanie galerii dla publiczności w Zamku Królewskim w Warszawie²³, ustanowienie urzędu wicemarszałka sejmowego i rozbudowę kancelarii sejmu.

VIII. Konkludując trzeba podnieść, że w XVIII w. Polska była jednym z nielicznych krajów Europy, w którym parlament w ogóle się zbierał. W niektórych — jak Rosja czy Prusy — nie było reprezentacji stanowej, w innych — jak Francja — wprawdzie egzystowała, ale albo wcale nie zaznaczała swej aktywności, albo dawała jej nieznaczne tylko dowody. W jeszcze innych zgromadzenia stanowe były tak mocno ograniczone przez monarchę i rząd centralny, że praktycznie odgrywały rolę symboliczną (tak było np. w Czechach czy na Węgrzech). W całej Europie — poza Polską — jedynie w Szwecji, w niektórych państwach niemieckich (takich jak Meklemburgia i Wirtembergia), w kantonach szwaj-

²¹ Por. Z. Radwański, *Prawa kardynalne w Polsce*, Poznań 1952, *passim*.

²² R. Łaszewski, o.c., s. 160 i n.

²³ H. Olszewski, o.c., s. 276.

carskich działały reprezentacje stanowe. Oczywiście rozwijał się parlamentaryzm w Anglii, ale — jak wspomniano na wstępie — angielski parlament nie był już reprezentacją stanów.

Czyli: w żadnym z państw feudalnej Europy sejm nie grał tak wielkiej, wielopostaciowej roli jak w Polsce, w żadnym nie był tak silnie związany z dziejami narodu i państwa, w żadnym też tak silnie nie oddziaływał na te dzieje. Mienił się stróżem praw Rzeczypospolitej i jej szlachty. Swą zwierzchność wywodził z natury wolności i suwerenności swych reprezentantów, co pozwalało mu uważać się za synonim Rzeczypospolitej i za synonim samej wolności.

Teoretycznie był nieźle przygotowany do wykonywania swych rozlicznych zadań. Możliwości w tej dziedzinie oddawała m. in. bogata symbolika, wyrażana przez poszczególne czynności sejmowania, przez ceremoniał stosowany w izbach, przez swoistą liturgię obowiązującą w czasie trwania obrad, przez doktrynę. Na ocenę praktyki nie ma z pewnością jednej odpowiedzi. W dobrych czasach identyfikujący się z Rzeczypospolitą sejm działał użytecznie i często wcale sprawnie; w czasach złych, kryzysowych zawodził, a symbole jakie wykształcił, nawyki pracy, rozmiar obowiązków, jakie przejął, zwracały się przeciwko niemu.