



KAZIMIERZ BARAN

 <https://orcid.org/0000-0002-6995-3200>

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

# ***Ograniczenie zasięgu prerogatywy monarszej w Anglii w XVII i XVIII wieku i rola tego procesu w kształtowaniu nowoczesnego ustroju brytyjskiego***

## ***1. Wprowadzenie***

W dziejach konstytucjonalizmu angielskiego można zaobserwować postępujący już od średniowiecza proces ciągłego uszczuplania królewskich prerogatyw, a szerzej — w ogóle kompetencji posiadanych zrazu przez monarchę angielskiego w prowadzeniu nawy państwowej. Proces ten szczególnej dynamiki nabrał w XVII stuleciu, zwłaszcza w okresie przypadającym na kadencję Długiego Parlamentu wraz z towarzyszącą jej rewoltą cromwellovską. Tendencja ta uległa pewnemu złagodzeniu z początkiem lat sześćdziesiątych, w epoce restauracji. Jednak doświadczenia ery rewolucyjnej torowały niebawem drogę do kolejnych zwań między Koroną a parlamentem, prowadząc do dalszego ograniczenia monarszej prerogatywy przez takie unormowania, jak: *Habeas Corpus Act* z 1679 r., *Bill of Rights* z 1689 r. czy — już pod rządami następnej dynastii — *Act of Settlement* z 1701 r. Później, w wieku XVIII, proces ten postępował. Uwydatnił się on szczególnie w odniesieniu do dyskrejonalnej władzy króla w obszarze powoływania ministrów Korony. Pod rządami dynastii hanowerskiej bowiem gabinet monarchy popadał w coraz większe uzależnienie od stronnictw politycznych, które w danym momencie sprawowały kontrolę

nad większością parlamentarną. Król tracił więc swobodę w doborze gremium ministerialnego.

Ogólnie rzecz biorąc, ów konflikt między Koroną, opierającą swe racje na legitymizmie, jaki wciąż obowiązywał w pierwszych dekadach XVII stulecia, a parlamentem z jego coraz śmieiej artykułowanym dążeniem do objęcia pozycji suwerena w królestwie przybierał charakter węzła gordyjskiego. Dobrze odzwierciedla to konstatacja W. Holdswortha. W *A History of English Law* pisał on: „Prawnicy królewscy byli zbyt sprytni, aby odsłonić swe karty przez wielkie obstawanie przy tezie, że prerogatywa ma suwerenną moc w państwie bądź też, by wdawać się w udowadnianie beznadziejnego projektu głoszącego, iżby Korona mogła ustanawiać prawo lub nakładać podatki bez zgody parlamentu. Lecz dostrzegali oni, że król ma wiele prerogatyw, które — po niewielkim poszerzeniu — mogły być wykorzystane tak, by zapewnić mu suwerenność i albo uczynić kontrolę ze strony parlamentu bezskuteczną, albo całkowicie umożliwić mu obywanie się bez parlamentu. Na przykład jego władza wydawania proklamacji w celu sprawowania kontroli nad handlem, osadzanie w więzieniu osób niebezpiecznych dla państwa lub podejmowanie działań skierowanych na obronę królestwa, mogły być tak interpretowane, że prowadziłyby do takiego właśnie rezultatu... Jest rzeczą niemożliwą twierdzić, iżby dyskrejonalna władza, jakiej domagano się dla króla, była w sposób oczywisty niezgodna z prawem. Jeszcze mniej możliwe jest twierdzenie, że była ona w sposób oczywisty sprzeczna z praktyką państwową. Z drugiej strony stawało się coraz bardziej oczywiste, w miarę jak upływały lata tego stulecia, iż owo roszczenie do dyskrejonalnej władzy nie było podnoszone w dobrej wierze dla zwiększenia skuteczności władzy wykonawczej, lecz w tym celu, by mogła ona stać się absolutną. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że choć Korona miała często — częściej niż się czasem przypuszcza — literę prawa po swojej stronie, to korzystała z niej po to, by unicestwić jej ducha. Jedenaście lat rządów prerogatywnych (1629—1640) uczyniło to wszystko nader oczywistym dla społeczeństwa w siedemnastym stuleciu. I tak, zarówno po stronie króla, jak i po stronie opozycji parlamentarnej odwoływanie się do prawa brzmi coraz bardziej fałszywie. To, do czego obie strony się odwołują, to nie jest prawo, lecz polityczne wyznaczenie wiary, które zostało przez nie przepracowane w kategoriach prawnych i przyodziane w argumentację prawną”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Holdsworth: *A history of English Law*. T. 6. London 1971, s. 80.

## 2. *Uszczuplanie prerogatywy monarszej w różnych nurtach funkcjonowania nawy państwowej Spór w obszarze „law-creation”*

W wielowiekowym procesie uszczuplania królewskich prerogatyw na uwagę zasługuje nałożenie na monarchę barier w obszarze kreowania prawa. Pierwotnie to monarcha tworzył normy prawne. Nosiły one różne nazwy, często zwano je assyzami. Wraz z powstaniem parlamentu, po okresie, w którym widziano w nim jedynie miejsce dyskusji i formułowania kierowanych do monarchy suplik (petycji) zabiegających o wydanie przez króla pożądaných norm prawnych — parlament przejął funkcję forum, na którym tworzone projekty ustaw. Tak więc w miejsce kierowanych do monarchy petycji zasiadający w parlamencie posłowie zaczęli redagować bille, gotowe projekty ustaw. Monarcha mógł je przyjąć lub odrzucić, nie mógł jednak ingerować w ich treść. Krępowało to jego wcześniejszą *law-creating power*. Jeśli decydował się na odrzucenie billu, to czynił to, wypowiadając kurtuazyjną formułę w języku francuskim: *le roi s'avisera* (król się zastanowi), jeśli zaś aprobował projekt ustawy, potwierdzał to formułą: *le roi le veult*, a czasem frazą: *soi droit fait, comme il est desiree*<sup>2</sup>. Z początkiem XVIII w. panujący po raz ostatni odmówił swej zgody (assent) na wniesiony przez izby projekt ustawy (*Scottish Militia Bill* z 1707 r.). Stało się to pod rządami królowej Anny. Z upływem czasu uznano, że owo prawo monarchy do odmowy udzielenia sankcji na przedłożony mu bill wygasło w wyniku *desuetudo*<sup>3</sup>.

Udzielanie sankcji na projekty ustaw to nie jedyny nurt, za pomocą którego monarcha wywierał wpływ na proces kształtowania prawa. Czynił to także przez wydawane proklamacje. Wywoływały one nieraz kontrowersje, jeśli chodzi o ich relację do prawa stanowionego w parlamencie oraz w odniesieniu do *common law*. Aby położyć kres wątpliwościom w tej sprawie, indagowano wybitnego siedemnastowiecznego jurystę Ewarda Coke'a, który w swoim *Case of Proclamations* stanowczo stwierdzał, że przez proklamacje monarcha nie może zmienić *common law* ani stworzyć — bez udziału parlamentu — nowego nieznanego wcześniej przestępstwa<sup>4</sup>. Zadaniem proklamacji było przeto raczej wdrażanie i nadawanie skuteczności ogólnym normom, które wywieść można było z prawa pospolitego i ustaw parlamentarnych. Proklamacje dotyczyły

<sup>2</sup> Por. S.E. Lehmborg: *Parliamentary attainder in the Reign of Henry VIII*. „The Historical Journal” 1975, vol. 18, s. 682—686; por. też K. Baran: *Z dziejów prawa karnego Anglii. Między Renesansem a Oświeceniem, XVI—XVIII w.* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1996, s. 31.

<sup>3</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3. Warszawa 1959, s. 98.

<sup>4</sup> Por. W. Holdsworth: *A History of English Law*. T. 4. London 1971, s. 296—297.

więc m.in. takich spraw, jak: stopy przeliczeniowe obcej monety na monetę angielską, regulacja cen artykułów żywnościowych, zakaz rozpowszechniania książek, które — z perspektywy Kościoła państwowego — miały charakter heretycki, wdrażanie parlamentarnego ustawodawstwa przeciw włóczęgostwu<sup>5</sup>.

W czasach Karola I skuteczność proklamacji uzależniona była od istnienia sądów Rady Królewskiej, takich jak Izba Gwiazdzista, Sąd Wysokiej Komisji itp., które sądziły wykroczenia przeciw proklamacjom. Gdy przeto, w wyniku legislacji Długiego Parlamentu, usunięto z judykatury angielskiej ten typ sądów, zniknęła podporządkowana Radzie Królewskiej agenda, która zabezpieczałaby egzekwowanie przepisów wprowadzonych mocą proklamacji w sposób zgodny z zamysłem monarchy. Cały wymiar sprawiedliwości sprawowany był odtąd przez sądy *common law*.

Aż po *Glorious Revolution* z 1689 r. w obszarze monarszej kompetencji tkwiło prawo do udzielania dyspensy i suspensy wobec uchwalonych w parlamencie ustaw. Uprawnienie to pozwalało monarsze ingerować w obowiązywanie uchwalonych przez parlament ustaw. W przypadku dyspensy monarcha mógł wstrzymać stosowanie prawa w odniesieniu do pewnego przypadku lub też wobec indywidualnie wskazanych osób. Szerszy zasięg posiadała suspensa. Uprawniała ona monarchę do zawieszania mocy prawnej ustawy wobec wszystkich, których dotyczyła<sup>6</sup>. Sądy doby restauracji uznały królewskie prawo do suspensy i dyspensy, czemu dały wyraz w orzeczeniu Ławy Królewskiej (*King's Bench*) z roku 1681, argumentując, że ostatecznie sam król jest źródłem prawa<sup>7</sup>. Podobnie wypowiadały się sądy za rządów Jakuba II. Na zajęcie przez nie takiego stanowiska wpływ miała zapewne okoliczność, że aż do *Act of Settlement* z 1701 r. sędziowie powoływani byli na czas wyznaczony klauzulą *durante bene placito regis*<sup>8</sup>.

Zarówno za rządów Karola II, jak i później za krótkich rządów jego brata Jakuba dyspensa i suspensa stawały się przedmiotem zwań między monarchą a parlamentem. Król bowiem wykorzystywał instrument suspensy do wprowadzania tolerancji religijnej wobec nonkonformistów religijnych, obejmując tym dobrodziejstwem także katolików. Spór wobec suspensy i dyspensy miał więc tło religijne. By zrozumieć jego istotę, warto przypomnieć kilka faktów. Otóż w Deklaracji z Bredy z 1660 r., ustalającej zasady powrotu Stuartów na tron, monarcha nieco lekkomyślnie scedował uregulowanie religijnego ładu w państwie na parlament<sup>9</sup>. Liczył na dobrą wolę i tolerancyjne nastawienie

<sup>5</sup> Ibidem, s. 297—307.

<sup>6</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 95.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> D.L. Keir: *The Constitutional History of Modern Britain, 1485—1937*. London 1948, s. 263.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 231; por. też C.R. Lovell: *English Constitutional History*. New York 1962, s. 370.

układającej się z nim strony parlamentarnej. Rezygnował jednak tym samym z supremacji w odniesieniu do materii wyznaniowej, jaką niegdyś za aprobatą powolnych mu parlamentów zawłaszczył dla Korony Henryk VIII, tym samym pozbawiając Kościół w Anglii autonomii, jaką wcześniej ten posiadał wobec władzy państwowej z racji podległości jedynie Stolicy Apostolskiej. Postępująca protestantyzacja zdestabilizowała wyznanie chrześcijańskie w Anglii, doprowadzając do oderwania się od wspieranego przez państwo oficjalnego Kościoła anglikańskiego, określanego mianem *High Church* — szeregu sekt reprezentujących mozaikę poglądów w obszarze sakramentów i liturgii. Trwająca dziesiątki lat propaganda antypapieska sprawiała, że zarówno wzmiankowany *High Church*, jak i inne odłamy protestantyzmu — niejednokrotnie prześladowane przez Kościół oficjalny — były wrogo usposobione do katolicyzmu.

Powracając do Deklaracji z Bredy, zauważmy, że uznający prawo do tronu Karola II Stuarta układający się z nim porewolucyjny angielski establishment był niezwykle wyczulony na wszelkie zabiegi zdradzające prokatolickie nastawienie przywracanego na tron władcy. Stąd też wydawane w geście tolerancji przez Karola II, a później jego brata, deklaracje o indulgencji osadzone w ramach ich prerogatywy dyspensowania i suspensowania wywoływały narastający krytycyzm wobec Korony i prowadziły do rozmaitych kontrakcji podejmowanych przez izby. I tak np. po pierwszej deklaracji o indulgencji wydanej przez Karola II w 1673 r. parlament uchwalił *Test Act*, żądający od każdego urzędnika złożenia przysięgi, w której uznawał on zwierzchnictwo króla nad Kościołem, a nadto zobowiązany był złożyć oświadczenie, że nie wierzy w katolicką naukę o transsubstancjacji, czyli przeistoczeniu. Ustawa ta miała zagrozić katolikom drogę do sprawowania urzędów<sup>10</sup>. Wobec wspomnianego już scedowania na parlament prawa do wydawania regulacji dotyczących *religious settlement* Karol II nie ośmielił się odmówić swego *assent* w stosunku do tej ustawy.

Parlament był też zaniepokojony perspektywą objęcia tronu po śmierci Karola II przez jego młodszego brata Jakuba, otwarcie wyznającego katolicyzm. Stronnictwo wigów w parlamencie usiłowało więc przeforsować w izbach *Bill of exclusion* — projekt ustawy wykluczającej Jakuba — jako wyznawcy Kościoła katolickiego — z objęcia tronu. Wigowie napotkali tu jednak opór torysów, nieskorych do łamania obowiązującego legitymizmu w obszarze sukcesji. Tak czy inaczej, w celu złagodzenia rysującego się w tych okolicznościach napięcia, Karol II postanowił bez nadmiernej zwłoki udzielić swój *assent* na wysunięty przez izby projekt słynnego *Habeas Corpus Act* z 1679 r., który miał pozbawić monarchę możliwości stosowania opartego na prerogatywie arbitralnego aresztowania poddanych.

Gdy po śmierci Karola II w 1685 r. tron w istocie objął po nim jego brat Jakub, wigowie pokładali nadzieję w tym, że nie miał on męskiego potomka,

<sup>10</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 81.

co dawało szansę na przejęcie tronu po jego śmierci przez kogoś z jego protestanckich krewnych. W sprawowaniu swych rządów Jakub II wykazał zbyt mało roztropności. Stworzył *Court of Ecclesiastical Commission*, nasuwający skojarzenia ze zniesionym przez Długi Parlament w 1641 r. niepopularnym Sądem Wysokiej Komisji. Posługując się z kolei swoimi uprawnieniami osadzonymi w prerogatywie, usiłował też Jakub II zunifikować kult religijny w kierunku zmierzającym do przywrócenia katolicyzmu. Wbrew zapisom *Test Act* powierzał rozmaite stanowiska urzędowe katolikom, posiłkując się przysługującym mu z prerogatywy prawem udzielania dyspensy wybranym osobom od rygorów obowiązujących ustaw. W latach 1687 i 1688 wydał dwie deklaracje o indulgencji, zawieszające ustawy dyskryminujące dysydentów religijnych<sup>11</sup>.

Gdy po małżeństwie Jakuba II z katoliczką Marią z Modeny przyszedł na świat jego syn, niepokój wigów sięgnął zenitu. Udało się im wciągnąć w spisek przeciw legitymowanemu monarsze wahających się uprzednio torysów. Tron zaoferowali spiskowcy stadhouderowi Holandii Wilhelmowi. Osaczony Jakub II Stuart rejterował na kontynent, Wilhelm zaś obejmował tron na warunkach przedstawionych mu w dokumencie zwanym *Declaration of Rights* (1689), przekształconym później w *Bill of Rights*, a wreszcie, po udzieleniu nań sankcji przez nowego władcę, stającym się regularną ustawą. W *Bill of Rights* wykluczono między innymi omawianą tu prerogatywną władzę króla do posługiwania się dyspensą i suspensą, nazywając ją — nie bez hipokryzji — „władzą rzekomą” (*pretended power*). Ogołacano w ten sposób konstytucyjną sylwetkę króla z kolejnej spośród nielicznych już pozostałych przy nim prerogatyw.

## **2.1. Spór o prerogatywne daniny na rzecz Korony**

Innym nader newralgicznym obszarem, w którym prerogatywa monarsza ścierała się już od średniowiecza z oporem społecznym, było uprawnienie monarchy do nakładania na społeczeństwo rozmaitych danin i podatków. Już w Wielkiej Karcie Wolności z 1215 r. uzależniono ściąganie podatku tarczowego (*scutagium*) od zgody Ogólnej Rady Królestwa (*commune consilium regni*). Po wyłonieniu się parlamentu na scenie angielskiej kwestia podatkowa odradzała się w postaci rozlicznych tarć z Koroną na jego forum. Z chwilą objęcia tronu przez Karola I Stuarta (1625 r.) szczególnie opór wywołało nakładanie przez monarchę na społeczeństwo rozmaitych danin czy — wobec majątniejszych ziemian — przymusowych pożyczek (*forced loans*), a także opłat celnych od tonażu przywożonych na statkach ładunków (*tonnage and poundage*). Daniny te były mocno osadzone we wcześniejszym uzusie. Ściągali je bez przeszkód poprzednicy Karola I. W szczególności *tonnage and poundage* miał głębokie

<sup>11</sup> C.R. Lovell: *English Constitutional History...*, s. 390—391.

uzasadnienie w prerogatywie, pozwalającej monarsze regulować handel przez system zachęt lub obostrzeń celnych. Sam fakt, że monarcha zwracał się przy okazji pierwszego zwoływanego pod jego panowaniem parlamentu o uchwalenie owego podatku uważano li tylko za gest kurtuazyjny z jego strony wobec izb, bo zwyczajowo obowiązkiem izb było podatek ten zaakceptować<sup>12</sup>. Jednak parlamenty z lat 1625 i 1626 postanowiły wykorzystać kwestię uchwalenia *tonnage and poundage* do gry politycznej. Uzależniały one podjęcie rzeczonyj uchwały od spełnienia przez monarchę wysuwanych przez izby żądań w sferze wewnętrznej polityki (np. usunięcia niepopularnego doradcy króla). Nieustępliwość izb w kwestii podatkowej zmusiła króla do rozwiązania obu wspomnianych parlamentów. W parlamencie zwołanym w latach 1628—1629 doszło do pewnego kompromisu. W zamian za uchwalenie żądanych przezeń subsydiów król wyraził zgodę na podpisanie Petycji o prawo (1628), zobowiązując się do nienakładania podatków bez zgody izb, a także do innych ustępstw, m.in. do zaniechania kwaterunku żołnierzy w domostwach swych oponentów<sup>13</sup>.

Mimo zobowiązań podjętych w Petycji o prawo, w jedenastoletnim okresie, jaki nastąpił po rozwiązaniu parlamentu z lat 1628—1629, monarcha, odkładając ponowne zwołanie izb, uciekał się do ściągania danin, co do których żywił przekonanie, że mieszczą się w granicach jego prerogatywy. Wśród nich istotną pozycję zajmował podatek okrętowy (*ship money*). Jego ściąganie na zasadzie prerogatywy istotnie ugrutowane było we wcześniejszych precedensach. Rację do nałożenia tego podatku czerpano z zagrożenia królestwa z zewnątrz, od strony morza. Ponieważ Anglia trapiąca była plagą korsarstwa, przesłanka do ściągania *ship money* wydawała się spełniona. Nadużyciem mogło być jedynie rozciągnięcie obowiązku płacenia *ship money* nie tylko na nabrzeżne, lecz także inne miasta królestwa<sup>14</sup>.

Wspomniany jedenastoletni okres obywatela się króla bez parlamentu przepłatany był wyrastającymi na tle podatkowym konfliktami. Zdarzali się podatnicy odmawiający płacenia *ship money*. Gdy spory na tym tle pojawiały się przed sądem, rozstrzygnięcia zapadały na korzyść Korony. Sędziów bowiem przed *Act of Settlement* z 1701 r. powoływał monarcha wedle maksymy *durante bene placito*, nie byli więc w pełni bezstronni<sup>15</sup>. Nie znaczy to jednak, że wszystkie korzystne dla Korony orzeczenia zapadały jednomyślnie.

Ten szczęśliwy dla monarchy okres, zawdzięczany w znacznym stopniu talentom królewskiego doradcy earla Strafforda, skutecznie wzmacniającego administrację wykonawczą agend państwowych, przerwany został skierowanym

<sup>12</sup> K. Baran: *King versus Parliament. Rediscussion of constitutional cases illustrative of the Stuart reign till 1642*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. *Prace prawnicze*. Z. 86. Kraków 1980, s. 9—10, 22—24.

<sup>13</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 8—9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 97—98; D.L. Keir: *The Constitutional History...*, s. 263.

przeciw królowi powstaniem w prezbiteriańskiej Szkocji. Prezbiterianie, których protestantyzm zabarwiony był kalwinizmem, oponowali wobec prób narzucenia im przez Londyn anglikańskiego Kościoła z jego episkopalną hierarchią. Owa rebelia postawiła monarchę ponownie wobec konieczności zwołania parlamentu i zabiegania o środki potrzebne do stłumienia szkockiej religijnej irredenty.

Lata 1640—1642 były kluczowe dla utraty przez Koronę wcześniejszych uprawnień do nakładania prerogatywnych podatków. W istocie rozmaite *impositions*, *ship money* i tym podobne daniny zostały uznane w Długim Parlamencie za nielegalne<sup>16</sup>. Będący w tarapatkach finansowych monarcha był zmuszony zaaprobować ten stan rzeczy. Ponieważ stało się to przed rozejściem się dróg monarchy i parlamentu w wyniku wybuchu wojny domowej w 1642 r., unormowanie to było wiążące również po powrocie do przedrewolucyjnego legitymizmu z chwilą restauracji monarchii w 1660 r. Pozbawiony dochodów z danin prerogatywnych monarcha zdany był na subsydia uchwalane przez parlament z reguły na krótkie okresy. Z nich musiał pokryć wydatki na utrzymanie dworu i powoływanych przezeń urzędników cywilnych. Uzależniało go to od parlamentu. Karol II podejmował jednak próby zdobycia pewnej niezależności od izb, których sesje, mimo zwołania parlamentu, odraczał na długie okresy. W międzyczasie swe potrzeby zaspokajał z otrzymywanych od Ludwika XIV dotacji, będących nagrodą za prowadzoną przez Anglię korzystną dla Francji politykę na scenie europejskiej. Chociaż prowadzenie polityki zagranicznej wedle uznania monarchy w pełni mieściło się w jego uprawnieniach prerogatywnych, brak na nią wpływu parlamentu był trudny do zniesienia przez izby na dłuższą metę. Nie mogąc bezpośrednio oddziaływać na monarchę, parlament czynił to drogą okrężną — oskarżając w trybie *impeachment* ministra, który gorliwie wypełniał polecenia monarchy w nurcie nieakceptowalnych przez izby posunięć na scenie międzynarodowej. Omawiana dalej sprawa Danby'ego, ściąganego za wypełnianie poleceń monarchy sprzecznych z życzeniami izb, była przykładem zdobywania przez nie kolejnego przyczółka w procesie zawłaszczania prerogatywy królewskiej.

Powracając jednak do sprawy prerogatywnego nakładania podatków, zauważmy, że po wygnaniu Jakuba II na kontynent i zaoferowaniu tronu Wilhelmowi Orańskiemu izby nie omieszkały w przedłożonym mu do akceptacji Billu o prawach (1689 r.) umieścić zapisu o zakazie ściągania nieuchwalonych w parlamencie podatków, choć było to tylko potwierdzeniem już utrwalonego stanu prawnego<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> D.L. Keir: *The Constitutional History...*, s. 230—231.

<sup>17</sup> Ibidem; por. także *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór źródeł*. Wyboru dokonał M.Z. Jedlicki. Warszawa 1955, s. 149.



## 2.2. Ograniczenie dyskrecjonalnej władzy króla do powoływania gremium jego doradców („counsels”) oraz sędziów

Jak wspomniano już we wstępie, dopiero w drugiej połowie XVIII w., po zaistnieniu pierwszego przypadku wotum nieufności, monarcha czuł się zobowiązany do powoływania swego gabinetu z większości parlamentarnej. Wcześniej bowiem uważał, że ma pełną swobodę w kształtowaniu funkcjonującego przy jego boku ministerium. Wszakże już w średniowieczu parlament wypracował pewien instrument, za pomocą którego mógł wymusić na monarsze usunięcie doradcy królewskiego, któremu zarzucano działania *contra legem*. Instrumentem tym było powstałe w XIV w. *impeachment*, a więc oskarżenie realizujące rodzaj odpowiedzialności konstytucyjnej królewskiego ministra. Oskarżenie wносиła Izba Gmin, osądu zaś dokonywali lordowie. W postępowaniu w trybie *impeachment* stosowano zasady regularnego procesu karnego. Winę należało oskarżonemu udowodnić<sup>18</sup>.

Derywatywą *impeachment*, wycelowaną w pełnienie podobnej funkcji kontrolnej wobec władzy wykonawczej, był *Act of Attainder*, swoista ustawa o skazaniu. Była ona instrumentem nader groźnym, z czasem mocno krytykowanym, a ostatecznie zarzuconym w XVIII w., gdyż nadmiernie podważała elementarne poczucie sprawiedliwości. Ustawowa natura *Act of Attainder* pozwalała oskarżycielom przemknąć nad niedostatkami dowodowymi, jakimi obarczone bywały zarzuty stawiane oskarżonym. Wina ich bowiem w trybie *Attainder* nie tyle była udowadniana, ile uchwalana, choć promotorzy oskarżenia nieraz sięgali do jakichś, często szczątkowych, dowodów. *Bill*, czyli projekt ustawy *Attainder*, przechodził przez odpowiednią liczbę czytań w izbie niższej, a następnie w izbie wyższej, i wreszcie przekształcał się w *Act* po uzyskaniu królewskiej sankcji, czyli *assent*<sup>19</sup>.

Gdy pod koniec średniowiecza *impeachment* zaczęło na pewien czas popadać w zapomnienie, w jego miejsce doszło do rozkwitu ustawy *Attainder*, która — co paradoksalne — w czasach Tudorów zatraciła swą funkcję kontrolną względem gremium królewskich doradców, a stała się dla monarchy dogodnym narzędziem, za pomocą którego mógł on w powolnych mu parlamentach usuwać swoich rzeczywistych czy wyimaginowanych oponentów. Już w czasach Henryka VII odnotowano 138 skazań w trybie *Attainder*<sup>20</sup>, za Henryka VIII

<sup>18</sup> K. Baran: *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. *Prace prawnicze*. Z. 51. Kraków 1971, s. 7 i nast.

<sup>19</sup> Więcej na temat *Act of Attainder* zob. K. Baran: *Dzieje przestępstw politycznych w Anglii. Między średniowieczem a współczesnością*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2000, s. 66—70.

<sup>20</sup> S.E. Lemberg: *Parliamentary Attainder in the Reign of Henry VIII*. „Historical Journal” 1975, vol. 18, s. 676.

zaś było tych skazań 130<sup>21</sup>. Stawiane oskarżonym zarzuty kwalifikowano jako *high treason* — zbrodnię stanu, toteż kara, jaką wymierzano ustawą *Attainder*, była karą kapitalną. W czasach Henryka VIII, po ogłoszeniu Aktu o supremacycji, wielu duchownych sprzeciwiających się uznaniu króla za głowę Kościoła padło ofiarą tej ustawy. Jedną z ofiar *Act of Attainder*, choć na podstawie innych zarzutów, była też piąta żona Henryka VIII Katarzyna Howard.

W czasach Stuartów, za panowania Jakuba I, doszło do odtworzenia niemal całkiem już zapomnianej procedury *impeachment*. Wniesione w tym trybie oskarżenia królewskich ministrów (np. kanclerza Lorda Bacona w 1621 r. czy Lionella Cranfielda w 1624 r.) nie były jeszcze kreowane na podstawie zarzutu *high treason*. Gminy zarzucały ministrom uchybienia w sprawowaniu urzędu, za co groziła im tylko utrata stanowiska i uwięzienie. Oskarżenia te uzmysłowiły jednak monarsze, że parlament domaga się uzyskania wpływu na dobór otaczających go doradców, a więc na sferę będącą wcześniej jego niepodważalną prerogatywą<sup>22</sup>. Z początkiem panowania Karola I parlament przygotował *impeachment* wobec jego ministra księcia Buckingham na podstawie zarzutów ewidentnie politycznych. Izby usiłowały wymóc na monarsze usunięcie z jego otoczenia niepopularnego doradcy. Król zaś był świadom, że jakiegokolwiek jego ustępstwo w tym względzie byłoby uznaniem politycznej odpowiedzialności jego ministrów przed parlamentem. Nieprzejednana postawa izb, odmawiających uchwalenia subsydiów dla Korony przed spełnieniem ich żądania, zmuszała monarchę do rozwiązywania kolejno zwoływanych parlamentów<sup>23</sup>.

Do dramatycznego ataku na królewskiego ministra doszło w początkach lat czterdziestych, w zwołanym po jedenastoletniej przerwie Długim Parlamencie. Ofiarą oskarżenia padł hrabia Strafford, oddany doradca Karola I, któremu monarcha zawdzięczał niezwykle sprawne, choć ocierające się czasem o administracyjne nadużycia, zarządzanie krajem. Parlament oskarżył Strafforda w trybie *impeachment* o *high treason*. Oskarżenie to nie miało wszakże oparcia w materiale dowodowym. Przeto Gminy — by przekonać wahających się posłów — sięgnęły do wątpliwej argumentacji prawnej, tworząc takie karłowate pojęcia, jak *cumulative treason* czy *treason by way of consequence*, żadną miarą niewyczerpujące znamion *treason*, określonej w podstawowym statucie o zdradzie z roku 1352<sup>24</sup>. Gdy stało się jasne, że owe spekulacje jurydyczne nie usatysfakcjonują izby wyższej, jeden z wojowniczych przywódców Gmin Arthur Haslerigh rzucił hasło sięgnięcia po *Act of Attainder*<sup>25</sup>. Aby go

<sup>21</sup> Ibidem, s. 701.

<sup>22</sup> *The Stuart Constitution, 1603—1688. Documents and Commentary*. Ed. by J.P. Kenyon. Cambridge 1966, s. 94.

<sup>23</sup> K. Baran: *Dzieje przestępstw...*, s. 111.

<sup>24</sup> K. Baran: *Proces Strafforda na tle dziejów zdrady głównej w Anglii*. „Kraakowskie Studia Prawnicze” 1981, R. 14, s. 60.

<sup>25</sup> Ibidem.

przeforsować, starano się złamać opór przeciwników tej ustawy, posiłkując się nachalną propagandą i terrorem ulicy. Na murach Londynu rozlepiano plakaty szkalujące sądownego ministra, lordów opierających się skazaniu wyzywano od straffordczyków — wrogów kraju<sup>26</sup>. Nic dziwnego, że *bill Attainder* uchwalony został w obu izbach pod nieobecność dużej liczby uprawnionych. By *bill* stał się ustawą, musiał jeszcze uzyskać *assent* Karola I. Podpis sankcjonujący ów *bill* monarcha złożył w okolicznościach bliskich stanowi wyższej konieczności. Podsycona propagandą Gmin tłuszcza oblegała Whitehall, grożąc wdarcie się do pałacu i wymordowaniem rodziny królewskiej<sup>27</sup>.

Próby zawłaszczenia przez Gminy królewskich prerogatyw w obszarze swobodnego doboru ministrów powróciły w przededniu wybuchu wojny domowej, w dokumencie zwanym *Wielką Remonstracją* przedstawionym królowi do aprobaty. Jedno z postanowień *Remonstracji* żądało, by król obsadzał stanowiska swych doradców osobami mającymi zaufanie parlamentu<sup>28</sup>. Król *Remonstrację* odrzucił.

W okresie restauracji, w latach siedemdziesiątych, w dobie rządów Karola II ujawniły się ponowne zapędy Gmin do narzucenia kontroli królewskiemu ministrowi Danby'emu, a w dalszym horyzoncie — uzależnienia polityki zagranicznej monarchy od życzeń parlamentu. Danby, działając na polecenie monarchy, prowadził nieaprobowaną przez izby politykę profrancuską, której skutkiem — w wyniku sekretnych negocjacji — było powstrzymanie interwencji angielskiej w Niderlandach. Przechwycony przez izby list, ekspediowany przez Danby'ego, a dotyczący tajnej umowy Karola II z królem Francji, stał się podstawą oskarżenia Danby'ego o zbrodnię stanu. Sprawa budziła jednak sporo kontrowersji. List podpisany był inicjałami C.R. (*Carolus Rex*). Był to dowód na okoliczność, że Danby tylko wykonywał polecenie monarchy. Oskarżając Danby'ego o *high treason*, parlament usiłował wchłonąć w obszar zdrady na wskroś polityczny przypadek, izby próbowały wymusić na królu prowadzenie polityki zgodnej ze swymi życzeniami oraz wprowadzenie jawności obrad zespołu ministerialnego. Redagując oskarżenie, usiłowały więc ponownie sięgnąć po karkołomną konstrukcję prawną w obszarze *high treason*. Bo w istocie to, co uczynił Danby, nie było niezgodne z prawem. Teoretycznie nikt w tych czasach nie negował prerogatywy króla w sprawach wojny i pokoju<sup>29</sup>. Oskarżenie Danby'ego miało ugruntować przekonanie o odpowiedzialności ministerialnej w ogóle. „Ostateczny kształt oskarżenia ujawnił niedwuznacznie, że dotyczyło ono ministra posłusznego Koronie, działającego w ramach prawa, lecz przyjmującego ciosy za niepopularne posunięcia polityczne monarchy”<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> P. Pakenham: *King Charles I*. London 1936, s. 84.

<sup>27</sup> K. Baran: *Dzieje przestępstw...*, s. 121.

<sup>28</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 11.

<sup>29</sup> Por. K. Baran: *Dzieje przestępstw...*, s. 145—146.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 147.

By powstrzymać dalsze procedowanie przez parlament w sprawie Danby'ego, król zdymisjonował Danby'ego, a w dalszej perspektywie — objął go ułaskawieniem, do czego znów miał prawo z racji swej prerogatywy. Gminy jednak uznały, że łaska monarsza nie wstrzymuje możliwości dalszego procedowania przeciw ministrowi w trybie *impeachment* i zesłały Danby'ego do Tower. Zmusiło to króla do rozwiązania parlamentu w 1679 r. Sam Danby został uwolniony dopiero w 1685 r. przez Jakuba II<sup>31</sup>. W przyszłości pamięć o przypadku Danby'ego przyczyniła się zapewne do postanowienia zawartego w *Act of Settlement* z 1701 r., wedle którego monarcha nie mógł wystawić sprawcy działania *contra legem* — dokumentu zawierającego przebaczenie dokonanego przezeń czynu, tak by uniemożliwić izbom wystąpienie wobec niego z oskarżeniem w trybie *impeachment*<sup>32</sup>. Reminiscencją tego postanowienia jest występujący w dzisiejszych konstytucjach (np. w Konstytucji USA) zapis, pozbawiający głowę państwa możliwości skorzystania z prawa łaski względem osób skazanych w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej za działania *contra legem*.

Z czasem problem uzależnienia królewskiego ministerium od parlamentu niejako sam się rozwiązał. W XVIII w., w czasach dynastii hanowerskiej, a ściślej — w „erze czterech Jerzych”, gabinet coraz bardziej uzależniał się od woli izb, gdyż królowie wykazywali duże *desinteressement* obradami gabinetu. W pewnym momencie monarcha uświadomił sobie, że nie może prowadzić skutecznie nawy państwowej, gdy nie powoła gabinetu z większości parlamentarnej. Tak przeto, oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów realizowanej przez *impeachment*, rodziła się ich odpowiedzialność parlamentarna, czyli polityczna. Instrumentem sposobnym do jej zmaterializowania było wotum nieufności.

Spśród innych funkcjonariuszy, których — poza ministrami — powoływał monarcha w ramach swej dyskrejonalnej władzy, na uwagę zasługują wyżsi sędziowie. Powoływani przez króla *durante bene placito* mogli być przezeń odwołani, gdy ich orzeczenia biegły na przekór linii, którą monarcha uważał za słuszną. W sprawach, jakie wyłaniały się przeto pod rządami Karola I na tle ściągania opartych na prerogatywach podatków czy osadzania poddanych w areszcie *per speciale mandatum domini regis*, a bez podania przyczyn pozbawienia wolności — oponenti Korony bacznie śledzili postawę, jaką sędziowie prezentowali w swych rozstrzygnięciach. W wyniku rebelii, jaką wybuchła w 1642 r., niektórzy z nich — z racji swej rojalistycznej postawy — byli ścigani przez władze nowego rewolucyjnego porządku. W okresie restauracji powoływanie i trwałość stanowisk sędziowskich powróciły do monarszej prerogatywy i dopiero po upływie dwóch dekad od zakończenia *Glorious Revolu-*

<sup>31</sup> Por. C.R. Lovell: *English Constitutional History...*, s. 384.

<sup>32</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 98.

tion z 1689 r., a mianowicie na mocy *Act of Settlement* z 1701 r., wprowadzono niezawisłość sędziów. Odtąd mieli być powoływani wedle maksymy *quam diu se bene gesserit*, a więc na tak długo, jak długo się dobrze sprawowali. Tylko ich działanie *contra legem* mogło doprowadzić do utraty przez nich stanowiska, a decydować o tym miały izby parlamentu<sup>33</sup>.

### **2.3. Prerogatywa monarsza w odniesieniu do zwoływania i rozwiązywania parlamentu**

Do czasu zwołania Długiego Parlamentu z początkiem lat czterdziestych XVII w. niepodważalną prerogatywą monarchy było decydowanie o zwoływaniu izb, o ich kadencji i rozwiązywaniu. Monarcha kierował się tu swoimi potrzebami. Elżbieta Wielka w ciągu 45 lat swego panowania zwołała 10 parlamentów. Przerwy między nimi były dość regularne, a ich kadencja trwała przeciętnie 11 tygodni<sup>34</sup>. Monarchini nieraz stanowczo podkreślała, że los parlamentów jest całkowicie w jej ręku, a także iż od jej woli zależy, czy zaakceptuje ich dokonania<sup>35</sup>. Mając tę tradycję w pamięci, Karol I Stuart, skonfliktowany ze swym pierwszym już nader zrewoltowanym parlamentem, mógł zwrócić się do posłów tymi słowy: „Pamiętajcie, że parlamenty są całkowicie poddane mej władzy co do ich zwoływania, zasiadania i rozwiązywania. Przeto, w zależności od tego, czy owoce ich pracy znajdują dobrymi, czy złymi, one trwają bądź też nie”<sup>36</sup>.

Owe pierwsze parlamenty z czasów Karola I stawały się coraz bardziej buńczuczne w artykułowaniu swych ambicji. Jak już wspomniano, szantażowały monarchę, uzależniając uchwalenie dlań subsydiów od spełnienia ich żądań. W ramach istniejącego legitymizmu nie mogły jednak rzucić otwartego wyzwania Koronie w obszarze omawianej tu prerogatywy. W napiętej atmosferze zwarcia z Koroną, w trzecim już zwołanym przez króla parlamencie z lat 1628—1629, ambicje izb nakierowane na uzyskanie jakiegoś wpływu, przynajmniej na odrzucanie obrad w ramach parlamentarnej sesji, eksplodowały w 1629 r. epizodem, noszącym znamiona aktu terroru. Gdy bowiem najbardziej napastliwi spośród posłów zaplanowali wygłoszenie w Gminach przemówień ostro atakujących Koronę, król — uzyskawszy zawnazu informację na ten temat — polecił ówczesnemu Speakerowi Finchowi nie dopuścić do realizacji tego planu przez przerwanie sesji i odroczenie obrad. Zrewoltowani posłowie

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> K. Baran: *King versus Parliament...*, s. 12—13.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>36</sup> *Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625—1660*. Ed. by S.R. Gardiner. Oxford 1958, s. 6.

zareagowali gwałtownie. Dopadli Fincha, przymusili go siłą do pozostania w fotelu, wygłosili kontrowersyjne przemówienia, po czym izba na podstawie własnej uchwały, a nie polecenia monarchy, odroczyła swe obrady<sup>37</sup>.

Z początkiem lat czterdziestych, przyparty do muru brakiem środków na stłumienie rebelii szkockiej, król zmuszony był zwołać parlament, a zabiegając o subsydia — także poczynić wielorakie ustępstwa na rzecz izb, a wśród nich zrezygnować z prerogatywy pozwalającej mu zwoływać parlament wedle swej władzy dyskrecyjnej. Uczynił to, dając sankcję na ustawę o trzechleciu (*Triennial Act*) w roku 1641. Gwarantowała ona zwoływanie każdego kolejnego parlamentu nie później niż w ciągu trzech lat od rozwiązania poprzedniego. Jako że *Triennial Act* uzyskał sankcję przed wybuchem wojny domowej z 1642 r., jego postanowienia obowiązywały nadal po restauracji Stuartów na tron w roku 1660. Wprawdzie w 1664 r. parlament uległ perswazjom monarchy i odwołał *Triennial Act* z 1641 r., lecz uczynił to tylko w tym zakresie, w jakim ustawa ta pozwalała na samodzielne zebranie się izb w razie niezwołania ich w odpowiednim czasie przez króla. Jednak wymóg zwoływania parlamentu przynajmniej raz na 3 lata został zachowany. Jedynie więc sam akt zwołania parlamentu — pod warunkiem zachowania wspomnianego zastrzeżenia — pozostał w obrębie królewskiej prerogatywy<sup>38</sup>. Dodajmy, że dwaj ostatni Stuarci wywoływali irytację parlamentarzystów, gdy po zwołaniu izb odraczali ich sesje na długi czas, tak że *de facto* rządzili bez parlamentu<sup>39</sup>.

Generalnie jednak wykształcał się mechanizm, który wymuszał na monarche częste znoszenie się z parlamentem. Chodziło o to, że na mocy wciąż wiążącego ustawodawstwa Długiego Parlamentu sprzed 1642 r. Korona nie mogła już nakładać nieuchwalonych w parlamencie, a płynących z prerogatywy monarszej danin w rodzaju *impositions, benevolencies, ship money* itp. Toteż dla Korony jedynym źródłem finansowania utrzymania dworu i opłacenia korpusu urzędników cywilnych były dochody z dóbr dziedzicznych monarchy (*hereditary revenues*) oraz przyznawane Koronie przez parlament na pewien czas dotacje, służące na opędzenie wspomnianych wydatków. Stąd też monarcha nie mógł obyć się bez parlamentu<sup>40</sup>.

W dalszym biegu wydarzeń uzależnienie króla od parlamentu w sferze finansowania, a w konsekwencji w obszarze zwoływania izb jeszcze się pogłębiło. Od XVIII w. weszło w zwyczaj przyznawanie monarsze corocznie pewnej

---

<sup>37</sup> State Trials (*Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and other Crimes and Misdemeanours*). T. 3. London (1809—1829), s. 6; por. także T. Pitt Taswell-Langmead: *English Constitutional History*. London 1946, s. 421—422.

<sup>38</sup> C.R. Lovell: *English Constitutional History...*, s. 368—369.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 390. W czasie takich wieloletnich przerw w obradach Karol I czerpał wsparcie finansowe od Ludwika XIV w zamian za prowadzenie polityki zagranicznej korzystnej dla Francji.

<sup>40</sup> D.L. Keir: *The Constitutional History...*, s. 230.

sumy na jego potrzeby. „Z sumy tej miał król zaspokajać potrzeby swego dworu oraz opłacać niektórych urzędników cywilnych, jak przedstawiciele dyplomatycznych za granicą, sędziów i pewnych wyższych urzędników”<sup>41</sup>. Uchwalony na ten cel dokument zwano listą cywilną.

#### **2.4. Prerogatywa monarchy w zakresie dyscyplinowania przez areszt jego oponentów i innych niebezpiecznych osób Kwestia pozbawiania wolności „per speciale mandatum domini regis”**

Prerogatywą monarchy objęte było prawo Korony do dyscyplinowania posłów i innych osób posuwających się zbyt daleko w krytyce panującego czy naruszających ład prawny. W odniesieniu do posłów prerogatywa wchodziła w konflikt z aprobatą, jaką monarcha udzielał na pierwszej sesji zwoływanego przezeń parlamentu wobec tradycyjnie wygłaszanej supliki Izby Gmin, w której zabiegała ona u monarchy o przyzwolenie na swobodną w niej debatę<sup>42</sup>.

Z prerogatywy dyscyplinującej posłów korzystała bez wahania Elżbieta Wielka, wysyłając do Tower posłów o nieokiełznanej mowie bądź też podnoszących tematy, których wyraźnie zabraniała (np. dotyczące jej ewentualnego małżeństwa)<sup>43</sup>. Również Jakub I nie wahał się osadzać w areszcie — po rozwiązaniu parlamentu — zbyt napastliwych posłów<sup>44</sup>.

Ogólnie jednak rzecz biorąc, za Stuartów coraz trudniej przychodziło Koronie sięgać po taką metodę dyscyplinowania posłów z powodu ich wypowiedzi. Gdy w 1628 r. Karol I uwięził Johna Eliota i Dudleya Diggesa — niewątpliwie za wygłoszone przez nich w parlamencie oskarżenie pod adresem królewskiego ministra Buckingham — musiał wkrótce ich uwolnić, by nie wstępować na niepewny grunt w polemice z izbami na temat wolności wypowiedzi w parlamencie<sup>45</sup>. Z kolei po rozwiązaniu parlamentu z 1629 r. posłowie, którzy dopuścili się opisywanej wcześniej fizycznej przemocy wobec Speakera Fincha, uniemożliwiając mu odroczenie debaty parlamentarnej i wygłaszając napastliwe wobec Korony przemówienie, zostali osadzeni w areszcie, a wdrożona przeciw nim procedura w trybie *information* gwarantowała rozpatrzenie ich sprawy przez sąd prerogatywny wywodzący się z Rady Królewskiej. Korona sytuowała czyn podsądnych na niskim poziomie (*misdeameanour*), gdyż

<sup>41</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 99.

<sup>42</sup> *Constitutional Documents of the Puritan Revolution...*, s. 87.

<sup>43</sup> *Select Statutes and Other Constitutional Documents illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*. Ed. by G. Prothero. Oxford 1954, s. 118, 126.

<sup>44</sup> K. Baran: *King versus Parliament...*, s. 18.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 16; T.P. Taswell-Langmead: *English Constitutional History...*, s. 408—409.

tylko sprawy tej kategorii mogły być przez sąd taki rozstrzygane. Pozwalało to pominąć *grand jury* dla zweryfikowania stawianych oskarżonym zarzutów, co musiałoby nastąpić, gdyby kwalifikacja czynów była wyższa i oskarżenie trafić by miało pod zwykłe sądy *common law*. Tak czy inaczej, tryb *information* stwarzał większe szanse korzystnego dla Korony wyroku<sup>46</sup>.

Przejdźmy z kolei do zatrzymań dokonywanych *per speciale mandatum domini regis*, lecz nie dotyczących parlamentarzystów. Duże poruszenie w czasach Karola I wywołało aresztowanie w ramach królewskiej władzy dyskrecyjnej opornych podatników, odmawiających zapłaty opartych na prerogatywie danin (sprawa Darnella z 1627 r.)<sup>47</sup>. Zatrzymani, dążąc do odzyskania wolności, sięgnęli po ryt *habeas corpus*, który funkcjonował na długo przed ustawą z 1679 r., lecz nie był oparty na precyzyjnej i skutecznej procedurze, którą dopiero rzeczona ustawa miała wprowadzić. Podjęte przez zatrzymanych zabiegi o uwolnienie okazały się bezskuteczne. W odpowiedzi bowiem na przysłany doń z sądu ryt *habeas corpus* naczelnik więzienia — zgodnie z prawdą — wskazał, że uwięzienie zainteresowanych nastąpiło *per speciale mandatum domini regis*, a więc na specjalne polecenie króla. W opinii sędziów epoki była to dopuszczalna odpowiedź na ryt *habeas corpus*. W ramach swej prerogatywy monarcha takie polecenie mógł wydać. Blokowało ono wszakże dalsze procedowanie wedle owego rytu nakierowane na uwolnienie zatrzymanych. Wobec braku sformułowania konkretnego stawianego im zarzutu ich sprawa bowiem nie mogła zostać skierowana przed sąd, który rozstrzygnąłby, czy zasługują oni na skazanie, czy na uniewinnienie<sup>48</sup>. Rzecz charakterystyczna, że wybitny prawnik epoki Selden uznał, iż przytoczenie królewskiego polecenia jako powodu aresztowania zachowuje swą ważność, choć dawał on jednocześnie wyraz pewnym wątpliwościom, podkreślając: „W dawnych czasach było to uważane za dobrą odpowiedź na ryt, gdy należyty respekt i szacunek był okazywany rządowi, lecz — dodawał — *tempora mutantur*”<sup>49</sup>.

Do dramatycznego zwarcia doszło między monarchą a opozycją parlamentarną na tle próby podjętej przez Karola I aresztowania w 1642 r. pięciu członków Izby Gmin i jednego lorda. Król zamierzał, jak można mniemać, postawić im zarzut *treason*, z racji spisku zawiązanego przez nich poza murami parla-

<sup>46</sup> State Trials (Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and other Crimes and Misdemeanours). T. 3..., s. 309—318.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 281; por. też T.P. Taswell-Langmead: *English Constitutional History...*, s. 410.

<sup>48</sup> Na temat rytu *habeas corpus* por. State Trials (Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and other Crimes and Misdemeanours). T. 3..., s. 151—161, 265 i nast.; także H. Hallam: *History of England*. T. 1. London 1930, s. 219 i nast.

<sup>49</sup> State Trials (Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and other Crimes and Misdemeanours). T. 3..., s. 281; K. Baran: *King versus Parliament...*, s. 29.



mentu. W takim przypadku uwięzienie podejrzanych nie naruszałoby przywileju parlamentarnego. Jak wiadomo, plan monarchy zakończył się fiaskiem, bo Gminy przezornie ukryły niedoszłych aresztantów, traktując próbę ich uwięzienia jako niedopuszczalny atak na swe przywileje. Spór między monarchą a parlamentem sięgnął zenitu i wojna domowa stawała się nieunikniona<sup>50</sup>.

Powracając ponownie do przypadków aresztowania *per speciale mandatum domini regis* osób innych niż parlamentarzyści, zauważmy stopniowe wykluczanie się procedury zapobiegającej nadużyciom w tym obszarze. Tak przeto w Długim Parlamencie pojawił się ustawowo usankcjonowany zakaz osadzania w więzieniu poddanych Korony bez wskazania podstaw ich zatrzymania. Zawarty był on w uchwalonej jeszcze wciąż za aprobatą królewską ustawie z roku 1641. Pozwalała ona uwięzionemu lub innym upoważnionym przez niego osobom uruchomić procedurę *habeas corpus*, zmuszającą władzę do podania prawdziwego powodu jego zatrzymania (*certify the true cause of such detinor or imprisonment*) i przekazywania sprawy do dalszego procedowania sądowi<sup>51</sup>. Jednakże w dobie restauracji Karol II usiłował ponownie sięgnąć do prerogatywnych uprawnień, pozwalających mu na osadzanie w więzieniu przeciwników politycznych na mocy jego dyskrecjonalnej decyzji. Wywołało to rosnący nacisk ze strony parlamentu w kierunku uzupełnienia nie dość precyzyjnych uregulowań zawartych w ustawie z 1641 r. I rzeczywiście nowa ustawa w tym przedmiocie została uchwalona w 1679 r., a król przystał na udzielenie jej swej *assent*, by zneutralizować napięcie polityczne powstałe na tle presji wigów w kierunku uchwalenia *Bill of Exclusion*, który mógłby odsunąć w przyszłości jego brata Jakuba od sukcesji tronu<sup>52</sup>. Ustawą tą był słynny *Habeas Corpus Act*. Wdrażał on bardzo precyzyjny i skuteczny mechanizm uwalniania osób uwięzionych bez podania wyraźnych podstaw ich zatrzymania. Ustawa przewidywała surowe kary nakładane na urzędników ociągających się z realizowaniem kolejnych etapów procedowania<sup>53</sup>.

## **2.5. Inne obszary zwarcia monarszej prerogatywy z rozszerzającymi się uprawnieniami parlamentu**

Wydaje się, że z braku wystarczającej czujności po stronie monarchy z obszaru jego kompetencji wymknęło się dość wcześnie uprawnienie do decydowania o prawidłowości wyborów parlamentarnych dokonywanych w poszcze-

<sup>50</sup> Ibidem, s. 298; *Constitutional Documents of the Puritan Revolution...*, s. 236—241; K. Baran: *King versus Parliament...*, s. 16—17.

<sup>51</sup> K. Koranyi: *Powszechna historia państwa i prawa*. T. 3..., s. 147.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 147.

gólnych hrabstwach. Już w czasach elżbietańskich, w roku 1586, przy okazji debaty nad ważnością wyborów przeprowadzonych w hrabstwie Norfolk, Gminy podjęły rezolucję, że tylko one — a nie kancelaria monarsza — mają prawo rozstrzygać spór w tej materii<sup>54</sup>. Z kolei zachowane w archiwach konstytucyjne precedensy (np. *Smyth's case* z 1593 r.) przywoływane były na potwierdzenie argumentu, że tylko Gminy mogą zdecydować o spełnieniu przez kandydata na posła kryteriów biernego prawa wyborczego<sup>55</sup>. Korona traciła w ten sposób instrumenty, za pomocą których mogłaby wpływać na skład izby niższej i zapewnić sobie w niej jakąś frakcję gotową popierać interesy monarchy.

Innym obszarem, w którym monarcha nie podjął się wykorzystania swych uprawnień prerogatywnych, było prawo Korony do tworzenia okręgów wyborczych przez wynoszenie osady miejskiej do rangi *constituancy*, nadając jej prawo wysyłania posła do parlamentu. Do skorzystania z uprawnień prerogatywnych w tym obszarze inspirować mogła monarchę nadzieja, że tak stworzony okręg wyborczy wyśle do parlamentu spolegliwego wobec Korony posła. Gdy możliwość taką usiłował wykorzystać Karol II w stosunku do miasta Newark, napotkał tak ostrą opozycję w parlamencie, że wycofał się z tego zamiaru. Monarcha uświadomił więc sobie, że w tym przypadku możliwość wykorzystania przezeń jego uprawnień prerogatywnych uzależniona jest od przyzwolenia izb<sup>56</sup>.

### 3. Wnioski końcowe

Zaprezentowane rozważania ukazują, w jaki sposób siedemnasto- i osiemnastowieczne wydarzenia rozgrywane się na politycznej scenie Anglii uderzyły w istniejącą jeszcze na początku tych dwóch stuleci niemałych rozmiarów królewską prerogatywę. Przed uruchomieniem rewolucyjnych zdarzeń następujących w latach czterdziestych pod rządami Karola II Stuarta Korona posiadała wciąż spory udział w procesie tworzenia prawa, była także władna nakładać na poddanych pewne daniny, których racja tkwiła w prerogatywie. Do niepodważalnej prerogatywy panującego należała też jego dyskrecyjna decyzja odnośnie do zwoływania czy rozwiązywania parlamentu, a także do odraczania jego sesyjnych posiedzeń. Monarcha był nadto władny, wedle swego swobodnego uznania, powoływać i odwoływać członków swego ministerium, a także innych funkcjonariuszy, w tym sędziów nominowanych *durante bene*

<sup>54</sup> *Select Statutes and Other Constitutional Documents illustrative...*, s. 130 i nast.

<sup>55</sup> K. Baran: *Rex versus Parliament...*, s. 15.

<sup>56</sup> D.L. Keir: *The Constitutional History...*, s. 230—231; C.R. Lovell: *English Constitutional History...*, s. 367.

*placito*. Wciąż też — zdaniem jurystów, którym przypadło przed wybuchem wojny domowej rozpatrywać spory na tym tle — posiadał prawo stosowania aresztu wedle formuły *per speciale mandatum domini regis* wobec zbyt napaśtliwych członków parlamentu czy innych niebezpiecznych — z jego punktu widzenia — osób.

Były wszakże pewne obszary prerogatywy monarchy, które z braku jego wystarczającej czujności znalazły się na straconej pozycji. Tak przeto, na skutek zaniedbania wywodzącego się jeszcze z XVI w., wyzbył się panujący instrumentów, które mogły mu zapewnić korzystny dla Korony skład izby niższej. Pozwolił bowiem monarcha, by kontrola nad prawidłowością przeprowadzonych wyborów parlamentarnych przeszła z jego kancelarii na izbę niższą, czyli Gminy Anglii. Z kolei w XVII w., nie posiadając silnego, wspierającego Koronę stronnictwa w Izbie Gmin, zbyt łatwo rezygnował z posiłkowania się swym prawem do nadawania pewnym ośrodkom miejskim, z których spodziewał się poparcia — statusu *constituancy*, a więc okręgu wyborczego, do czego miał prerogatywne umocowanie.

Jeśli przyrzeć się dokładniej, jak rozwijała się ekspansja parlamentu na obszar podległy prerogatywie monarszej, to możemy zauważyć, że np. w sferze *law creation* monarcha formalnie dość długo zachował jeszcze prawo odmowy udzielania sankcji (*assent*) na projekt ustawy (*bill*), który przeszedł przez obie izby, lecz z czasem, wobec wywieranej nań presji, panujący rzadko sięgał do formuły *le roi s'avisera*, równoznacznej z odmową zgody na nowe unormowanie. I tak w okresie napięć wywołanych coraz bardziej agresywną postawą Gmin w roku 1641 monarcha złożył swój *assent* na *Act of Attainder* skazujący jego ministra Strafforda za *high treason* w okolicznościach przypominających stan wyższej konieczności. Jak już wspomniano wcześniej, Whitehall oblężony był podburzoną przez Gminy tłuszcą, grożącą wdarciem się do pałacu i wymordowaniem rodziny królewskiej. Po roku 1707 zaś (po odmowie *assent* na *Scottish Militia Bill*) monarcha nieprzerwanie sankcję na *bill* udzielał, co doprowadziło do sformułowania tezy, że możliwość odmowy udzielenia *assent* przestała istnieć na skutek *desuetudo*. Z kolei pod rządami dwóch ostatnich Stuartów przedmiotem ataku ze strony izb stało się prerogatywne prawo monarchy do zawieszania wiążącej mocy uchwalonych w parlamencie ustaw przez dyspensę i suspensę. Posiłkująca się tymi instrumentami Korona pragnęła prowadzić politykę tolerancji wobec religijnych nonkonformistów, w tym katolików. To wszakże pobudzało do szczególnego oporu panujący w izbach parlamentu anglikański establishment i doprowadziło ostatecznie do usunięcia Stuartów z tronu Anglii. W *Bill of Rights* (1689) rozpoczynającym nową porewolucyjną erę w dziejach ustroju Anglii prerogatywę dyspensy i suspensy uznano za nielegalną.

Oдноśnie do nakładanych na poddanych na podstawie prerogatywy danin w rodzaju *tonnage and poundage* czy *ship money* monarcha utracił możliwość

ich ściągania, gdy uległ w 1641 r. coraz śmielej wyrażanym żądaniom Długiego Parlamentu i usankcjonował ustawę uznającą wszelkie niepoparte przez parlament opodatkowanie za nielegalne. W podobnym trybie wyzbył się monarcha, w tymże 1641 r. — przez sankcję udzieloną na *Triennial Act* — dyskrecyjnej władzy w obszarze zwoływania parlamentu. Mimo pewnych modyfikacji tej ustawy w erze restauracji w roku 1664, zasada, że parlament musi być zwołany przynajmniej raz na 3 lata została utrzymana. Zresztą pozbawiony prerogatywnych danin monarcha zdany był — poza przychodami ze swych dóbr dziedzicznych — wyłącznie na okresowo przyznawane mu dotacje ze strony parlamentu, co z czasem wymuszało na nim częste się z nim znoszenie. Klauzula *Bill of Rights* z pewną nonszalancją powiadała o „częstych parlamentach” (*parliament ought to be held frequently*), nie konkretyzując ich częstotliwości.

Omawiając ową ekspansję parlamentu w obszar królewskiej prerogatywy w przedstawianym tu nurcie, warto przypomnieć też owe symptomy zbliżającej się od lat dwudziestych XVII w. rewolty izb, które były widoczne we wspomnianym w naszych rozważaniach słynnym epizodzie ze Speakerem Finchem, wobec którego szczególnie agresywni posłowie zastosowali fizyczną przemoc, by uniemożliwić mu odroczenie sesji Gmin, i by następnie — wbrew regulaminowi — samodzielnie podjąć uchwałę o odroczeniu obrad.

Interesująco przebiegał proces uzależniania od parlamentu monarszej prerogatywy przynajmniej królowi prawo do swobodnego doboru ministrów, którymi Korona posiłkowała się w prowadzeniu nawy państwowej. Swe dążenia do uzyskania wpływu na dobór tego gremium, a w konsekwencji na uzyskanie wpływu na prowadzoną przez Koronę politykę, realizował parlament nader brutalnymi metodami. Uciekał się do oskarżania — często o *high treason* — doradców królewskich w karnym trybie *impeachment*, choć stawiane podsądnym zarzuty miały naprawdę naturę polityczną, a nie karną (sprawa Strafforda z 1641 r. czy sprawa Danby’ego z 1678 r.). W przypadku Strafforda Gminy, nie dysponując dostatecznymi dowodami jego winy, posunęły się do skazania go na karę kapitalną w trybie ustawy *Attainder*, która pozwalała przemknąć nad niedostatkami materiału dowodowego. Z kolei przypadek Danby’ego utrwalał zasadę *the King can do no wrong*, skoro Danby bezskutecznie powoływał się na polecenie królewskie, na mocy którego realizował politykę monarchy w obszarze zagranicznej polityki. Parlament pozostał głuchy na jego argumentację, przemycając ideę, że minister ponosi odpowiedzialność za monarchę i powinien raczej odmówić wykonania jego poleceń, jeśli są one sprzeczne z życzeniami izb. Przeworsowanie tej linii rozumowania wiodło parlament w kierunku zawłaszczenia przezeń obszaru polityki zagranicznej, wcześniej tkwiącej w zakresie monarszej prerogatywy.

Dalszy rozwój wydarzeń, a zwłaszcza era osiemnastowiecznych monarchów z dynastii hanowerskiej doprowadziła do uzależnienia doboru ministrów zasiadających w królewskim gabinecie od większości parlamentarnej. Tryb *im-*

*peachment*, choć wciąż pozostawał w zasięgu izb, był stopniowo zastępowany przez wotum nieufności, mogące doprowadzić do upadku gabinetu niemającego poparcia większości parlamentarnej.

W obrębie zainteresowania parlamentu byli nie tylko mianowani przez monarchę ministrowie, lecz także sędziowie, których również powoływał i odwoływał monarcha, a których orzecznictwo odgrywało istotną rolę w rozstrzyganiu wyłaniających się sporów ustrojowych na osi parlament — król. Aż do *Act of Settlement* z 1701 r. pozostawali sędziowie na łasce królewskiej, skoro pełnili swe funkcje *durante bene placito*. Dopiero owa ustawa z 1701 r. czyniła ich niezależnymi od monarchy, gdyż odtąd byli nieusuwalni póki należycie wykonywali swe obowiązki. Otrzymywali bowiem stanowisko w myśl maksymy *quam diu se bene gesserit*. Musieliby ustąpić tylko na żądanie obu izb parlamentu.

Przemiany ustrojowe, jakie nastąpiły w Anglii w owych dwóch stuleciach będących przedmiotem obecnych rozważań, złożyły podwaliny pod dzisiejszy system brytyjskiej monarchii parlamentarno-gabinetowej. Przemiany te następowały w ogniu ostrego, a chwilami — w latach czterdziestych XVII w. — krwawego zwania między rebeliancką awangardą parlamentarną a monarchą. Parlament z upodobaniem odwoływał się do *ancient rights and liberties*, których łamanie zarzucał królowi, choć nierzadko to właśnie izby, realizując swe ambicje zmierzające do zajęcia pozycji suwerena w państwie, ignorowały wcześniejszy legitymizm oparty na tradycji i precedensie.

## **Bibliografia**

- Baran K.: *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. *Prace prawnicze*. Z. 51. Kraków 1971, s. 7—30.
- Baran K.: *King versus Parliament. Rediscussion of constitutional cases illustrative of the Stuart reign till 1642*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. *Prace prawnicze*. Z. 86. Kraków 1980, s. 7—32.
- Baran K.: *Proces Strafforda na tle dziejów zdrady głównej w Anglii*. „Krakowskie Studia Prawnicze” 1981, R. 14, s. 37—70.
- Baran K.: *Z dziejów prawa karnego Anglii. Między Renesansem a Oświeceniem, XVI—XVIII w.* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1996.
- Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625—1660*. Ed. by S.R. Gardiner. Oxford 1958.
- Hallam H.: *History of England*. London 1930.
- Holdsworth W.: *A history of English Law*. London 1971.
- Keir D.L.: *The Constitutional History of Modern Britain, 1485—1937*. London 1948.

- Koranyi K.: *Powszechna historia państwa i prawa*. Warszawa 1959.
- Lehberg S.E.: *Parliamentary attainder in the Reign of Henry VIII*. „Historical Journal” 1975, vol. 18, s. 682—701.
- Lovell C.R.: *English Constitutional History*. New York 1962.
- Pakenham P.: *King Charles I*. London 1936.
- Powszechna historia państwa i prawa. Wybór źródeł*. Wyboru dokonał M.Z. Jedlicki. Warszawa 1955.
- Select Statutes and Other Constitutional Documents illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*. Ed. by G. Prothero. Oxford 1954.
- State Trials (*Cobbett's Complete Collection of State Trials and Proceedings for High Treason and other Crimes and Misdemeanours*). T. 3. London (1809—1829).
- Taswell-Langmead T.P.: *English Constitutional History*. London 1946.
- The Stuart Constitution, 1603—1688. Documents and Commentary*. Ed. by J.P. Kenyon. Cambridge 1966.

Kazimierz Baran

### **Einschränkung der monarchischen Prärogative in England im 17. und 18. Jahrhundert und die Rolle dieses Prozesses bei der Entwicklung des modernen politischen Systems Großbritanniens**

**Schlüsselwörter:** politisches System Englands, monarchische Prärogative, Konflikt zwischen dem Monarchen und Parlament (im 17. und 18. Jahrhundert)

**Zusammenfassung:** Der Autor zeigt, wie die Prärogative des englischen Monarchen im 17. und 18. Jahrhundert — in vielerlei Aspekten — durch die ständig wachsenden Ambitionen des Parlaments, die Position des Souveräns in der Staatsführung zu übernehmen, verdrängt wurde. Von den Bereichen, in denen es zwischen der Krone und dem Parlament zu Konflikten wegen der königlichen Prärogative kam, schildert der Autor u.a. *law creation process* (Gesetzgebungsprozess) mit dessen erkennbaren Streitpunkten (der auf den Monarchen ausgeübte Druck, die von den Kammern verabschiedeten Gesetzentwürfe zu sanktionieren, die Frage der Suspendierung und Dispensierung usw.). Darüber hinaus gilt die Aufmerksamkeit des Autors den immer wieder unternommenen Versuchen des Parlaments, die Zusammensetzung des königlichen Ministeriums zu beeinflussen. In diesem Bereich zögerten die Kammern nicht, *per fas et nefas* zu handeln, indem sie das Amtsenthebungsverfahren gegen die königlichen Minister (z.B. Strafford oder Danby) einleiteten, wobei es sich in der Tat nicht um strafrechtliche sondern um politische Anklagen handelte. Der Autor kommt ferner auf die Bereiche zu sprechen, in denen der Monarch zu schnell auf seine Vorrechte verzichtete (z. B. in Bezug auf die Überprüfung der Richtigkeit von Unterhauswahlen).

Kazimierz Baran

**Reduction of the scope of royal prerogative  
in England in the 17th and 18th centuries  
and the role of this process in shaping the modern British system**

**Keywords:** English system, royal prerogative, conflict between the monarch and the parliament (17th—18th century)

**Summary:** The author shows how in the seventeenth and eighteenth centuries the prerogative of the English monarch was, in its various strands, superseded by the ever-increasing ambitions of the Parliament to become the sovereign in charge of the nation. The areas of conflict between the Crown and the Parliament over royal prerogative discussed by the author include, i.a., the law creation process, with the emerging points of contention (pressure on the monarch not to refuse sanctions on bills passed by the chambers, the issues of suspension and dispensation, etc.). The author also devotes attention to Parliament's continuing attempts to influence the shape of the royal ministry. In this area, the chambers did not hesitate to act *per fas per nefas*, holding royal ministers (e.g. Strafford or Danby) accountable by impeachment, actually bringing political rather than criminal charges against them. The author also discusses areas where the monarch too easily gave up his prerogative powers (e.g. with regard to verifying the correctness of the election of MPs to the Commons).