

TADEUSZ SMOLIŃSKI

ORDYNACJE WYBORCZE DO SEJMU X KADENCJI I SENATU PRL

I. W dniu 7 IV 1989 r., w dwa dni po podpisaniu i w wyniku wykonania porozumienia przy Okrągłym Stole, Sejm PRL uchwalił ordynację wyborczą do Sejmu X kadencji na lata 1989 - 1993 oraz ordynację wyborczą do Senatu. W tym samym dniu dokonano jeszcze najgłębszej z pewnością w dziejach PRL zmiany konstytucji oraz uchwalono ustawy o stowarzyszeniach, o związkach zawodowych rolników indywidualnych, a także zmieniono ustawę o związkach zawodowych. W trybie więc prawdziwie nagłym, dokonano wielu posunięć na drodze dozowanej od dłuższego czasu demokratyzacji systemu.

Pierwszy raz w historii Polski Ludowej uchwalono ordynację wyborczą do drugiej izby parlamentu. Drugi raz natomiast uchwalono ordynację wyborczą do sejmu, która daje realne możliwości wprowadzenia do jego składu posłów będących w opozycji w stosunku do określonej w konstytucji (art. 3) — „przewodnią siłą polityczną w budowie socjalizmu” — partii rządzącej oraz współdziałających z nią stronnictw. Jednak w myśl założeń pierwszej w Polsce Ludowej ordynacji wyborczej z 22 IX 1946 r., poszczególne ugrupowania polityczne lub ich bloki, w tym także ugrupowania ówczesnej opozycji miały walczyć o mandaty poselskie; wprowadzono bowiem system proporcjonalnego rozdziału mandatów w zależności od ilości zdobytych głosów. Natomiast do wyborów w 1989 r., jeszcze przed wyborami — zgodnie z ustaleniami Okrągłego Stołu — Rada Państwa podzieliła kraj na 108 okręgów wyborczych, w których co najmniej jeden mandat przypadać ma kandydatom bezpartyjnym, co w praktyce oznacza kandydatów opozycji, tak by w efekcie poza blokiem stronnictw koalicyjnych znalazło się 35% mandatów.

Wypada wspomnieć, że przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r. PPR i PPS proponowały nadanie wyborom charakteru manifestacji poparcia ze strony społeczeństwa dla ówczesznie działających władz. Aby nie doprowadzać do ostrej walki wyborczej i polaryzacji społeczeństwa, proponowano Polskiemu Stronnictwu Ludowemu (które przeciwne było dokonywaniu socjalistycznych przemian w Polsce) 20% mandatów; następnie zaś pod opływem wyników referendum zwiększono ich ilość do 25%. Stanisław Mikołajczyk żądał jednak dla ugrupowań

chłopskich 75% mandatów, co z pewnością nie odpowiadało ani faktycznemu układowi sił politycznych w Polsce, ani sile i pozycji rolnictwa w gospodarce, czy wreszcie poparciu na płaszczyźnie międzynarodowej poszczególnych kierunków politycznych w Polsce. Jeżeli więc można czynić pewne porównania między 1946 a 1989 r., to stwierdzić należy, że obecnie obie strony wykazały więcej realizmu, a może obecna sytuacja polityczna i gospodarcza zmusza do zawierania rozsądniejszych kompromisów.

Wreszcie jeszcze jedna uwaga ogólniejszego charakteru. Obecna ordynacja wyborcza uchwalona została wyłącznie do Sejmu X kadencji na lata 1989 - 1993. Równocześnie uchwalono zmianę konstytucji, której art. 30 ust. 2 stanowi, że „...prezydent może po zaciągnięciu opinii marszałka Sejmu i marszałka Senatu, rozwiązać Sejm”. Gdyby więc prezydent z tego prawa skorzystał, wtedy nastąpiłyby poważne komplikacje natury prawnej. Obecna ordynacja odnosi się jedynie do Sejmu X kadencji, z drugiej strony jego kadencja musi trwać cztery lata. Z pewnością postanowienia konstytucji stoją ponad postanowieniami ordynacji wyborczej. Stąd określenie w ordynacji wyborczej X kadencji sejm, kadencją na lata 1989 - 1993, nie może prezydentowi uniemożliwić wcześniejszego rozwiązania tego właśnie sejm. Jeżeliby zaś do tego ewentualnie doszło przed uchwaleniem nowej ordynacji, to według jakich przepisów miałby być wybierany następny sejm — Sejm XI kadencji i kto by miał taką ordynację wyborczą uchwalić? ¹

II. Nie sposób w jednym artykule omówić wszystkich postanowień ordynacji wyborczych do sejm i senatu. Z tego też względu skupiono uwagę na ważniejszych postanowieniach oraz na tych, które nie były ujmowane w poprzednich ordynacjach wyborczych do Sejmu PRL. Uczyniono to też w formie bardzo skrótowej.

1. Ordynacja do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 V 1985 r. rozpoczynała się od słów „Lud pracujący wybiera swoich przedstawicieli na posłów do Sejmu spośród obywateli o nieposzlakowanej postawie moralno-politycznej, dających rękojmię należytego wypełniania powierzonego mandatu [...] zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (art. 1). Postanowienie to zamykało, a w każdym razie (powinno zamykać drogę do mandatu poselskiego wszystkim tzw. opozycjonistom, bo przecież mieli oni „poszlakowaną”

¹ W związku z tym, że w ramach zmiany konstytucji zniesiono Radę Państwa, a wprowadzono instytucję Prezydenta, który nie uzyskał jednak prawa wydawania aktów prawnych równych mocą ustawy, odpadła możliwość wprowadzenia ordynacji wyborczej poprzez dekret z mocą ustawy, co ewentualnie w myśl obowiązujących dotychczas przepisów mogła uczynić Rada Państwa.

postawę moralno-polityczną; z reguły też przeciwstawiali się konstytucyjnej zasadzie ustroju PRL — przewodniej roli partii marksistowsko-leninowskiej². Obecnie gdy otwarto opozycji drogę do mandatów poselskich, nie sposób by postanowienie o podobnym brzmieniu znalazło się w ordynacji wyborczej. Nie wiadomo jednak jaka myśl przewodnia przyświecała komisji sejmowej opracowującej tekst ordynacji, gdy na wstępie umieszczano postanowienie, „Wybory do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są przeprowadzane zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (art. 1). Należy mieć nadzieję, że umieszczono je nie w celu podkreślenia, że w dalszym ciągu w trakcie wyborów należy kierować się postanowieniem art. 3 konstytucja „Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego jest płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa. . . ”.

W ordynacji wyborczej do Sejmu X kadencji nie określono już moralnych czy politycznych wymogów, którym powinni odpowiadać ubiegający się o mandat. W art. 3 postanowiono jedynie, że „Wybrany do Sejmu może być każdy obywatel, któremu przysługuje prawo wybierania, jeżeli w dniu wyborów ukończył 21 lat”.

2. W zakresie czynnego prawa wyborczego zrezygnowano z szeroko krytykowanego wymieniania obok osób, które nie mają prawa wybierania, osób które nie biorą udziału w głosowaniu. Według ordynacji wyborczej z 1985 r., nie brały udziału w głosowaniu osoby: odbywające karę pozbawienia wolności lub karę aresztu, umieszczone w ośrodkach przystosowania społecznego i tymczasowo aresztowane (art. 5). Obecna ordynacja wyborcza takich ograniczeń nie wprowadza, stanowi jednak (w art. 13), że „... tworzy się obwody głosowania ... w miejscach czasowego pobytu grupy wyborców, z wyjątkiem zakładów karnych aresztów śledczych i ośrodków przystosowania społecznego”. Praktycznie więc owa grupa osób, która według poprzedniej ordynacji wyborczej nie brała udziału w głosowaniu ze względu na swój faktyczny status ludzi, których pozbawiono wolności lub im ją ograniczono., obecnie nie ma możliwości skorzystania z przysługującego im prawa wybierania dlatego, że w miejscach ich pobytu nie tworzy się obwodów głosowania.

3. Podobnie jak w poprzedniej ordynacji wyborczej, liczbę okręgów wyborczych, ich granice i numery, a także ilość mandatów w okręgu wyborczym określa Rada Państwa (art. 12). Została ona jednak zob-

² Od dłuższego czasu prawnicy konstytucjoniści (szczególnie opracowując podręczniki czy skrypty akademickie), dążyli w oparciu o konstytucję do skatalogowania podstawowych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego PRL. Różnie formułowano owe zasady, zmienna też była ich ilość, zawsze jednak ujmowano wśród podstawowych zasad przewodnią rolę partii marksistowsko-leninowskiej w budowie socjalizmu; por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 68; T. Smoliński, *Ustrój PRL*, Poznań 1979, s. 32; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 122 i n.

wiązana do tworzenia stosunkowo małych okręgów — od dwu- do pięciomandatowych. Przyczyni się to z jednej strony do bliższego „związania” posła z wyborcami, z problemami i potrzebami okręgu, z drugiej przypuszczalnie ograniczy ilość działaczy różnych organów i organizacji szczebla centralnego, którzy poprzednio uzyskiwali mandaty w terenie. Na fali wszelkiego demokratyzowania z reguły ożywiają się bowiem patriotyzmy lokalne. Stwierdzić też należy, że partie i stronnictwa polityczne mając możliwość umieszczania swych czołowych działaczy na krajowej liście wyborczej, nie mają potrzeby „przemycania” ich w okręgach wyborczych, do czego z pewnością zostaną zmuszone lokalne Komitety Obywatelskie „Solidarności”.

4. Dotychczasowe kampanie wyborcze do sejmu czy rad narodowych z pewnością były niemrawe — nie wzbudzały autentycznego zainteresowania społeczeństwa. Wybory pozbawione elementów konkurencji nie powodowały emocji nawet wśród kandydatów do mandatów poselskich. Starano się więc wykazać zainteresowanie Społeczeństwa poprzez „masowe” sprawdzanie spisów wyborców wykładanych w lokalach komisji wyborczych. Mimo stosunkowo szerokiej krytyki koncepcji sztucznego angażowania społeczeństwa w kampanię wyborczą, poprzez sprawdzanie spisów; mimo dotychczasowego faktycznie nikłego zainteresowania wyborców tą fazą kampanii wyborczej, instytucja ta została utrzymana w nowej ordynacji wyborczej. Zmianę wprowadzono jedynie w tym zakresie, że zamiast dotychczasowych „co najmniej 14 dni”, spisy wykładane mają być jedynie przez 3 dni, po 5 godzin dziennie (art. 24). Uregulowanie nowej ordynacji jest z pewnością słuszne, chociaż w obecnej sytuacji politycznej, przy faktycznej konkurencji między kandydatami do foteli poselskich czy senatorskich, wspomniana instytucja nie jest już potrzebna, tym bardziej, że zgodnie z art. 63 pkt 4 ordynacji wyborczej, „Wyborca nie umieszczony w spisie wyborców, nie posiadający zaświadczenia o prawie do głosowania, zostanie dopuszczony do głosowania, jeżeli z zapisu w jego dowodzie osobistym wynika, że jest zameldowany na pobyt stały na terenie obwodu, w którym chce głosować”. Redagując przyszłą ordynację wyborczą, trzeba będzie zastanowić się, czy nie zrezygnować w ogóle z systemu sporządzania list wyborczych z „urzędu” przez terenowe organy administracji i nie przejść na system rejestracji wyborców. Wtedy wyborcą będzie tylko ten obywatel, który faktycznie chce skorzystać z przysługującego mu prawa wybierania. Przyjdzie zarejestrować się w charakterze wyborcy obywatel zaangażowany politycznie. Nie trzeba bowiem szerzej uzasadniać twierdzenia, że władza tylko wtedy faktycznie należy do ludu, czy narodu, jeżeli jest to lud aktywny, zaangażowany, świadomy swych praw i obowiązków.

5. Ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji wprowadziła nowe i nie stosowane w Polsce od czasu wyborów do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r., zasady zgłaszania kandydatów na posłów.

Z teoretycznego punktu widzenia rozróżnia się dwa sposoby zgłaszania kandydatów na przedstawicieli: 1) system zgłaszania przez legalnie działające partie i organizacje społeczne, 2) system tzw. wolnej grupy wyborczej. Z reguły ordynacje wyborcze przyjmują jeden z tych systemów. Pqprzednia ordynacja do Sejmu PRL dopuszczała zgłaszanie kandydatów przez legalnie działające partie, Stowarzyszenie „PAX”, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne, Polski Związek Katolicko-Spoieczny, PRON, a także przez wojewódzkie władze lub porozumienia związków zawodowych, społeczno-zawodawych organizacji rolników,, socjalistycznych związków młodzieży, organizacji kombatanckich i kobiecych oraz innych organizacji społecznych o zasięgu krajowym (art. 51). Formalnie więc organizacje, które mogły wysuwać kandydatów było około czterystu. Jeżeli do każdego mandatu w okręgu wyborczym mogły kandydować jedynie dwie osoby (art. 61), jeżeli trzeba było wpierv sprawdzić, czy są one „nieposzlakowanej postawy moralno-politycznej”, zaangażowane w działalności społecznej, dają rękojmię należytego wypełniania powierzonego mandatu, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju (art. 1), to konieczny był organ, który by przeprowadził wstępną selekcję kandydatów. Zadanie to spełniały wojewódzkie konwenty wyborcze oraz Ogólnopolski Konwent Wyborczy. Obecna ordynacja wyborcza przyjęła zupełnie inne zasady zgłaszania kandydatów na posłów. Zgłaszać ich mogą: 1) naczelne i wojewódzkie władze PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „PAX”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego, 2) naczelne i wojewódzkie władze organizacji społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym, 3) Wyborcy z danego (jednego) okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000 (art. 41 pkt 1). Połączono więc system zgłaszania kandydatów przez partie i organizacje społeczne z systemem wolnej grupy wyborczej. Zgłoszenie kandydata przez partie i stowarzyszenia wymienione wyżej w pkt 1, nie wymaga poparcia wyborców. Kandydatury wysunięte przez organizacje wymienione wyżej w pkt 2 muszą być potwierdzone podpisami co najmniej 3000 (trzech tysięcy) wyborców. Z tym, że nie muszą to być wyborcy z jednego okręgu wyborczego (art. 41 pkt 1 ust. 2). Kandydatury wysunięte przez wyborców muszą być poparte przez 3000 (trzy tysiące) podpisów wyborców z jednego okręgu wyborczego, tego w którym ma ubiegać się o mandat osoba wysunięta na kandydata. Rozwiązanie takie, stawiające tzw. wolną grupę wyborczą w gorszej sytuacji, nie jest rozwiązaniem szczególnie oryginalnym. W Republice Federalnej Niemiec już w pierwszej po II wojnie światowej, związkowej ustawie wyborczej z 15 VI 1949 r. przy wyborach do Parlamentu Związkowego,

przewidziano zgłaszanie kandydatów przez wyborców i przez kierownictwa krajowe partii politycznych. Kandydatury zgłaszane przez wyborców wymagały złożenia co najmniej 500 podpisów przez wyborców z jednego okręgu wyborczego, natomiast dla wysunięcia kandydatury przez partię wystarczyły podpisy kierownictwa krajowego partii³.

Określony obecnie w ordynacji wyborczej wymóg poparcia kandydatury przez stosunkowo dużą ilość 3000 wyborców z jednego okręgu wyborczego z pewnością nie wypływa z tradycji polskiego parlamentaryzmu i stanowi poważne utrudnienie dla kandydatów bezpartyjnych, szczególnie zaś dla tzw. kandydatów niezależnych, nie związanych z żadną organizacją⁴. Przyznać jednak trzeba, że dla racjonalizacji pracy parlamentów nie jest pożądane by znajdowali się tam przedstawiciele zbyt wielu ugrupowań politycznych czy społeczno-gospodarczych⁵. Z pewnością też nie może być jednoznacznie pozytywnie oceniane zajmowanie foteli poselskich przez tzw. posłów niezależnych. Poseł, który ma oryginalny program działania i chce mieć realne szanse na jego realizację, musi to czynić w zorganizowanej grupie przedstawicieli. Rzecz charakterystyczna, że do brytyjskiej Izby Gmin od dłuższego czasu nie wszedł żaden tzw. kandydat niezależny, a wśród kandydatów partii konserwatywnej czy partii pracy mandaty zdobywają tylko ci, którzy mają tzw. list polecający lidera partii. W demokratycznych państwach burżuazyjnych wyborcy liczą bowiem nie tyle na wybitną osobowość posła, ile na zorganizowane i zdyscyplinowane działanie w ramach partii politycznej.

Obecna ordynacja wyborcza nie przewiduje żadnych konwentów czy kolegiów wyborczych, które prowadziłyby wstępną selekcję kandydatów. Wszyscy kandydaci bez względu na ich ilość muszą być zarejestrowani przez właściwą miejscowo okręgową komisję wyborczą, chyba że zgłoszenie kandydata wykazuje braki czy wady formalne (art. 46). W tym zakresie nie powinno też być w praktyce większych problemów czy protestów natury politycznej, bowiem w odróżnieniu od poprzedniej ordy-

³ Szerzej w tej materii Z. A. Maciąg, *System partyjny RFN*, Warszawa 1979, s. 52.

⁴ Według art. 45 ordynacji wyborczej do Sejmu (z 28 VII 1922 r.). Zgłoszenie winno być podpisane łącznie lub na oddzielnych deklaracjach najmniej przez 50 wyborców zamieszkających w okręgu wyborczym.

⁵ W Republice Federalnej Niemiec obowiązująca ustawa wyborcza z 1956 r., aby utrudnić kandydatom drobnych ugrupowań wejście do parlamentu, stanowi min., że ugrupowania, które nie miały dotychczas wymaganej reprezentacji w parlamencie, muszą zebrać pod listą kandydatów z listy krajowej, podpisy w proporcji 1 podpis na 1000 (tysiąc) uprawnionych wyborców w danym kraju, nie więcej jednak niż 2000 (dwa tysiące) podpisów (§ 28 ust. 1). Szerzej w tej materii Z. A. Maciąg, *System partyjny*, s. 54.

W Wielkiej Brytanii wymagane są jedynie podpisy 10 wyborców z okręgu wyborczego i opłacenie kaucji wyborczej.

nacji wyborczej, w myśl przepisów której przed rejestracją listy wyborczej musiała ona być skompletowana przez konwenty wyborcze składające się w 3/5 z przedstawicieli PRON, partii i stronnictw politycznych oraz stowarzyszeń katolickich: „PAX”, UChS i PZKS, a w 2/5 z przedstawicieli naczelnych władz lub ogólnokrajowych porozumień, związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, socjalistycznych związków młodzieży, organizacji kombatanckich i kobiecych. Obecnie rejestrowanie kandydatów na posłów następuje bezpośrednio i jedynie w okręgowych komisjach wyborczych, a ewentualne wstępne eliminacje w ramach poszczególnych organizacji, mają tylko wewnętrzne organizacyjne znaczenie i przeprowadzane są raczej ze względów taktycznych. Nic nie stoi też na przeszkodzie, by kandydat, który nie został wysunięty przez naczelne czy wojewódzkie władze partii, stronnictw, względnie stowarzyszeń „PAX”, Unii Chrześcijaństwo-Społecznej czy Polskiego Związku Katolicko-Społecznego, nie starał się następnie o wysunięcie przez tzw. wodną grupę wyborczą. W celu zaś zapewnienia bezstronnego działania okręgowych komisji wyborczych, powoływane one są przez prezydów właściwych terytorialnych rad narodowych, spośród wyborców wysuniętych przez wojewódzkie władze organizacji politycznych i społecznych lub ich porozumień oraz innych wyborców powołanych w skład komisji przez prezydów rad narodowych. W komisjach okręgowych — organach rejestrujących kandydatów nie preferuje się więc już przedstawicieli partii i stronnictw oraz określonych organizacji społecznych. Powinno to skutecznie zapewnić ich bezstronne działanie.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyborca może ważnie uczestniczyć tylko w zgłoszeniu jednego kandydata do jednego mandatu. Żeby więc nie narazić się na komplikacje związane z wysunięciem przez jednego wyborcę kilku kandydatów do jednego mandatu, pełnomocnicy zgłaszających (trzej pierwsi podpisujący zgłoszenie kandydata) mogą zabezpieczyć się przede wszystkim w ten sposób, że zbiorą więcej podpisów niż wymagane trzy tysiące, co w praktyce z pewnością stanowi dalsze utrudnienie.

Podobnie jak w poprzedniej ordynacji wyborczej, przewidziano ogłoszenie listy krajowej. Zgłoszenie tej listy przysługuje porozumieniu naczelnych władz PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszeniu „PAX”, UChS, PZKS oraz PRON. Krajowa lista obejmuje nazwiska tylu kandydatów ile mandatów przypada na listę (art. 44). Należy zakładać, że w odróżnieniu od listy krajowej przygotowanej do Sejmu IX kadencji, obecna lista zawierać będzie w zasadzie jedynie nazwiska członków kierownictw organizacji, które mają prawo uczestniczenia w zgłaszaniu listy krajowej.

6. Podobnie jak pod rządami poprzedniej ordynacji, wybory odbywały się w tajnym głosowaniu. Różnica w uregulowaniu prawnym tkwi w tym, że pod rządami poprzedniej ordynacji, „... wyborca miał prawo

do udania się do pomieszczenia za osłoną" (art. 78), natomiast zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, „wyborca udaje się do pomieszczenia za osłoną" (art. 64). Tajność głosowania ujęto więc nie w kategorii prawa obywatela, ale obowiązku w tym zakresie. W trakcie poprzednich wyborów wyborcy nie korzystali z prawa do tajnego głosowania. Wynikało to w pewnej mierze z tego, że w przypadku niedokonania korekty na karcie do głosowania (niedokonania skreśleń), głos i tak był ważny, a zaliczało się go temu kandydatowi, którego na karcie do głosowania umieszczono na pierwszym miejscu (art. 79). Obecnie wyborca ma obowiązek udania się do pomieszczenia za osłoną. Nie znaczy to, że głos wyborcy głosującego jawnie będzie nieważny. Należy jednak zakładać, że większość wyborców uda się do pomieszczeń za osłoną. Uda się tam chociażby z tego względu, że łatwiej korzystając z pulpitu dokonać można będzie skreśleń na karcie do głosowania. W tym miejscu rodzi się jednak pytanie, czy sama procedura głosowania nie została określona w sposób zbyt skomplikowany? Wyborca przystępując do aktu głosowania otrzymuje od członka obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania. W związku z tym, że dla każdego mandatu w okręgu wyborczym drukuje się osobną kartę do głosowania, wyborca w okręgu np. pięciomandatowym dostanie 5 kart (należy zakładać, że z dużą ilością nazwisk). Na kartach tych musi (jeżeli głos ma być ważny) skreślić nazwiska wszystkich kandydatów, z wyjątkiem tego, na którego chce głosować. Poza tymi kartami (na kandydatów w okręgu wyborczym), wyborca uzyska kartę z kandydatami z listy krajowej. Na tej karcie, wyborca może dokonać skreśleń. Jeżeli jednak tego nie uczyni, głos i tak będzie ważny. Wreszcie z rąk członka komisji obwodowej, wyborca dostanie jeszcze jedną kartę do głosowania z nazwiskami kandydatów na senatorów. Na tej karcie, jeżeli zostawi nieokreślone więcej niż dwa (względnie trzy nazwiska w województwach katowickim i stołecznym warszawskim) głos będzie nieważny. Tak skomplikowana procedura głosowania z pewnością spowoduje, że wielu wyborców odda głosy nieważne z uwagi na nieznamość przepisów. Znaczna zaś część (szczególnie wyborców starszych) świadomie odda głosy nieważne, by w ten sposób oszczędzić sobie nerwowej atmosfery lokali wyborczych, w których każdy wyborca powinien z kilkudziesięciu nazwisk kandydatów, wyselekcjonować kilka, jego zdaniem najodpowiedniejszych.

Przedstawiona wyżej skomplikowana procedura głosowania — wymagająca stosowania trzech różnych sposobów postępowania z trzema rodzajami kart wyborczych, musi siłą rzeczy spowodować kolejki w lokalach wyborczych przed pomieszczeniami za osłoną. Jeżeli zaś takich sytuacji nie będzie, lub będą sporadyczne, to można zasadnie wątpić, czy wyborcy rzeczywiście świadomie dokonywali selekcji kandydatów. Owa świadoma selekcja będzie tym trudniejsza, że nazwiska kandydatów na listach powinny być ułożone alfabetycznie bez żadnych danych iden-

tyfikujących⁶. W art. 53 ,pkt 2 stwierdzono wyraźnie, że „Na kartach do głosowania [...] wymienia się numery mandatów oraz nazwiska i imiona kandydatów”. Bliższe dane o kandydatach muszą natomiast podawać wcześniej właściwe komisje wyborcze „... przez rozplakatowanie obwieszczeń — dane o kandydatach na posłów” (art. 48). Wśród owych danych powinno być „... nazwisko, imiona, wiek, zawód, miejsce pracy i miejsce zamieszkania” (art. 47). Ordynacja wyborcza nie wymienia więc wśród „danych o kandydatach”, żadnych informacji o przynależności organizacyjnej kandydata.

7. W obecnej ordynacji wyborczej nie ma przepisów odnoszących się do tzw. minimum frekwencji. Wybory będą więc ważne bez względu na ilość wyborców przy urnach wyborczych. By jednak uzyskać mandat, kandydat winien uzyskać więcej niż połowę ważnych głosów (art. 78). Odnosi się to do kandydatów w okręgach wyborczych jak i z listy krajowej. Jeżeli w okręgu wyborczym w ramach określonego mandatu żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, przeprowadzi się w 14 dni po pierwszym głosowaniu, tzw. głosowanie ponowne (art. 83). Do wyborów ponownych staje tylko dwu kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą ilość głosów (art. 78). Wyborów ponownych nie przewiduje się w ramach listy krajowej. Ustawodawca założył więc z góry, że nie może się zdarzyć, by kandydat z listy krajowej nie zdobył bezwzględnej większości głosów. Jest to zrozumiałe, bowiem głosy na listę krajową będą ważne bez względu na ilość skreśleń na karcie wyborczej. Jeżeli więc wyborca przyjdzie do lokalu wyborczego, weźmie karty do głosowania i bez dokonania skreśleń wrzuci je do urny wyborczej, to jego głosy będą nieważne w stosunku do kandydatów okręgowych do sejmu oraz kandydatów do senatu; będą natomiast ważne w stosunku do kandydatów na posłów do sejmu z listy krajowej. Gdyby jednak dopuścić, że część kandydatów z listy krajowej nie uzyska mandatu (jest to teoretycznie możliwe), to wbrew postanowieniu art. 21

⁶ Alfabetyczne ułożenie kandydatów na okręgowych kartach wyborczych nie wynika wcale ze stosownych postanowień ordynacji wyborczej, umieszczonych w rozdziale 7 — karty do głosowania. Tam bowiem postanowiono jedynie w art. 52, że „Na karcie do głosowania na kandydatów wybieranych z krajowej listy wyborczej, wymienia się nazwiska i imiona kandydatów w kolejności alfabetycznej”; natomiast w stosunku do kandydatów z list okręgowych stwierdzono, iż „... wymienia się numery mandatów oraz nazwiska i imiona kandydatów zgłoszonych w rejestrze kandydatów” (art. 53). Zasadę umieszczania kandydatów na liście okręgowej w porządku alfabetycznym, wyprowadzić można natomiast z postanowień art. 47 ordynacji, w którym stwierdzono, że „... .. okręgowe komisje wyborcze [...] sporządzają rejestry prawidłowo zgłoszonych kandydatów [...] w kolejności alfabetycznej”. Widać więc z tego, że zasada która nie bez oporów znalazła sobie miejsce w polskim systemie wyborczym, wcale nie jest wyraźnie określona w obowiązujących ordynacjach wyborczych.

konstytucji — „Sejm składa się z 460 posłów . . .”, Sejm X kadencji może nigdy nie osiągnąć określonego konstytucją pełnego Składu, a określone przy Okrągłym Stole procenty mandatów przypadające obu stronom od początku mogą być różne od ustaleń.

3. Dokonując 7 IV 1989 r. zmiany konstytucji PRL, Sejm postanowił, że art. 2 ust. 1 i 2 otrzyma brzmienie: „Lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych [przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu i rad narodowych. Przedstawiciele ludu są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani]. W konstytucji określono więc tzw. mandat związany, nazywany inaczej imperatywnym, tzn. taki, w ramach którego przedstawiciele są odpowiedzialni przed swymi wyborcami, a przede wszystkim mogą być przez nich odwołani⁷. Uchwalając tego samego dnia ordynacje wyborcze: do Sejmu X kadencji oraz ordynację wyborczą do Senatu, w przepisach dotyczących wygaśnięcia mandatu, nie ujęto postanowień traktujących o możliwości odwołania posła czy senatora⁸. Nie ujęto więc zasadniczego wyróżnika tzw. mandatu związanego. Można więc zasadnie twierdzić, że konstytucja określa mandat związany, natomiast w myśl założeń ordynacji wyborczych jest to mandat wolny. Istnieje więc wyraźna rozbieżność między treścią konstytucji, a treścią obu ordynacji wyborczych. Przyczyna tego z pewnością tkwi we wspomnianym już na wstępie „nagłym trybie” uchwalania owych aktów prawnych. Sejm nie znalazł dostatecznie dużo czasu, by dokładnie przeanalizować postanowienia konstytucji i ordynacji wyborczych. Nie sposób bowiem przyjąć, że świadomie postanowiono w ordynacji wyborczej (art. 1), że „Wybory do Sejmu PRL są przeprowadzane zgodnie z konstytucją”, natomiast sprawy wygaśnięcia mandatu (art. 93) mają być regulowane z naruszeniem konstytucji.

9. Na zakończenie wypada jeszcze poświęcić uwagę jednej kwestii. W poprzedniej i wcześniejszych ordynacjach wyborczych stwierdzano, że koszty związane z wyborami pokrywane są z budżetu państwa. Było to oczywiste i zrozumiałe, gdy weźmie się pod uwagę, że dotychczas w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, sprawy wyborów, tzn. wysuwania kandydatów, przeprowadzania ich selekcji, prowadzenia kampanii wyborczej, wreszcie wyboru posłów, były sprawami państwowymi; za

⁷ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo*, s. 355, charakteryzując mandat związany piszą: „Możliwość odwołania przedstawicieli przez wyborców jest specyficzną zasadą konstytucjonalizmu socjalistycznego [...]. Łączy się ściśle z charakterem mandatu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym”. F. Siemieński, *Prawo*, s. 194-195, określając mandat wolny i związany, wyraźnie wskazuje na możliwość odwołania przedstawiciela przez wyborców, lub na brak takiej możliwości. Podobnie czyni to T. Smoliński, *Ustrój*, s. 74-75.

⁸ Poprzednia ordynacja wyborcza do Sejmu, w rozdziale dotyczącym wygaśnięcia mandatu, ujmowała szereg artykułów regulujących sprawę odwołania posła przez wyborców.

wszystkie fazy postępowania wyborczego faktycznie odpowiedzialny był szeroko pojęty aparat państwowy. Obecna ordynacja wyborcza wyraźnie wyróżnia koszty związane z wyborami (*sensu stricto*), które pokrywane są z budżetu państwa, od kosztów związanych ze zgłaszaniem kandydatów i prowadzoną przez nich kampanią wyborczą, które nie mogą być pokrywane z budżetu państwa (art. 96). Przypuszczać jednak należy, że w toku stosunkowo długiej i gorącej kampanii wyborczej nie uda się w pełni tej zasady zachować. Wielu kandydatów mających z racji profesji dostęp do telewizji czy radia, będzie prowadziło swoją kampanię wyborczą na koszt państwa⁹.

III. W dniu 4 VI 1989 r. po pięćdziesięciu latach przerwy, odbędą się w Polsce wybory do senatu¹⁰. Przeprowadzone zostaną w oparciu o przepisy ordynacji wyborczej do Senatu, uchwalonej 7 IV 1989 r. Wybory do senatu odbędą się w dużej mierze przy zastosowaniu odpowiednich przepisów ordynacji wyborczej do sejmiku (art. 1). Mimo jednak generalnego odwołania się do sejmowej ordynacji wyborczej, ordynacja wyborcza do senatu przewiduje szereg „oryginalnych” rozwiązań. Przede wszystkim pierwszy raz od czasów uchwalenia konstytucji PRL, dopuszczono w pełni do tzw. wolnej gry sił politycznych. Nie określono procentowo składu politycznego naczelnego organu władzy. Z nieograniczonej liczby kandydatów, bez względu na ich przynależność organizacyjną, w każdym z 47 województw, stanowiących okręg wyborczy, zostanie wybranych po dwu senatorów. Jedynie w województwach: stołecznym warszawskim i katowickim, wybranych ma być trzech senatorów (art. 3)¹¹. Pierwszy też raz w Polsce Ludowej nie będzie miała zastosowania podstawowa zasada prawa wyborczego, zasada równości w tzw. znaczeniu materialnym. Głosy wyborców nie będą miały takiej samej siły, takiego samego znaczenia na terenie całego państwa. Przykładowo w województwie suwalskim wybranych zostanie dwu senatorów i dwu senatorów wybiorą wyborcy województwa szczecińskiego, mimo że jest ich jeszcze raz tylu. Z pewnością nie ma w Polsce sensownego uzasadnienia dla wprowadzenia tzw. nadreprezentacji okręgów „wielkich”.

⁹ Przykładowo kandydaci do parlamentu: prof. Kwiatkowski (szef COBOS-u) i płk Płócienniczak wykorzystali wystąpienia w TVP, w programie neutralnym politycznie, dla prowadzenia własnej kampanii wyborczej. Nie należy zakładać, by z „własnych” funduszy opłacili swoje agitacyjne wystąpienia „na antenie”.

¹⁰ Poprzednie wybory miały miejsce 6 XI 1938 r.

¹¹ Taki sposób wyłaniania senatu przypomina w pewnej mierze kreowanie senatu w USA, gdzie w każdym stanie wybieranych jest dwu senatorów. Polska nie jest jednak państwem federalnym i nie składa się jak Stany Zjednoczone z 50 stanów, lecz została podzielona na 49 województw. W okresie II Rzeczypospolitej według ordynacji wyborczej do senatu z 8 VII 1935 r. druga izba składała się z 96 senatorów, z czego 2/3 (64) wybierano w województwach.

Prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przysługuje: 1) naczelnym i wojewódzkim władzom organizacji politycznych, społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnopolskim, 2) wyborcom z danego okręgu wyborczego (województwa). W obu jednak przypadkach, tzn. zarówno legalnie działające organizacje polityczne, społeczne i zawodowe, jak i tzw. wolne grupy wyborcze, muszą zebrać co najmniej 3000 podpisów potwierdzających zgłoszenie kandydata. Przy zgłaszaniu kandydatów na senatorów, partie polityczne i stowarzyszenia: „PAX”, UChS i PZKS, nie mają więc uprzywilejowanej pozycji, tak jak to ma miejsce przy zgłaszaniu kandydatów na posłów.

W ramach wyborów do senatu nie ma listy krajowej. Nie ma więc kandydatów, którzy są w lepszej sytuacji od reszty ubiegających się o mandat.

Pozostałe postanowienia ordynacji wyborczej do senatu nie różnią się w zasadzie od postanowień ordynacji wyborczej do sejmiku, sejmiku który zgodnie z art. 20 Konstytucji jest najwyższym organem władzy państwowej, najwyższym wyrazicielem woli ludu, sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej, który jednak może być przez prezydenta rozwiązany (art. 30 Konstytucji PRL).

IV. Artykuł w przedstawionym wyżej brzmieniu oddano Redakcji w maju 1989 r. Z uwagi na to, że nie opublikowano go przed wyborami, należy obecnie dodać chociaż kilka zdań powyborczych refleksji.

Nie podejmując nowego wątku natury politycznej w przedmiocie wyników wyborów, stwierdzić można, że rozważania autora odnośnie efektów zastosowania przepisów ordynacji wyborczych okazały się w większości przypadków trafne. W szczególności w pkt 5 zwrócono uwagę, że wprowadzenie wymogu poparcia kandydata — wysuniętego przez tzw. wolną grupę wyborczą — trzema tysiącami podpisów stanowi poważne utrudnienie dla kandydatów niezależnych, jednak z punktu widzenia racjonalizacji pracy parlamentu nie jest pożądane, by znajdowało się w nim zbyt wielu przedstawicieli niezależnych, „... wyborcy liczą nie tyle na wybitną osobowość indywidualnego posła, ile na zorganizowane i zdyscyplinowane działanie w ramach partii”. Wyniki wyborów dowiodły, że z grupy kandydatów niezależnych mandat uzyskał tylko senator Henryk Stokłosa, co jednak nie tyle dowodzi, że wyborcy zawierzili jego programowi czy wybitnej osobowości, ile wskazuje, że dla prowadzenia skutecznych działań politycznych potrzebne są „duże pieniądze”. Najdroższa w historii PRL kampania wyborcza indywidualnego kandydata zakończyła się pełnym sukcesem.

Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, gdzie mandaty zdobywają jedynie kandydaci posiadający list polecający lidera partii, w obecnych wyborach w Polsce mandaty uzyskali (z wyjątkiem jednego) tylko ci z kandydatów

bezpартyjnych, którzy mieli wyraźne poparcie Lecha Wałęsy. Podobizna kandydata u boku Lecha Wałęsy stanowiła najskuteczniejszy argument w walce wyborczej i zastępowała wyborcom cały program działania kandydata.

W punkcie 6 niniejszego artykułu stwierdzono: „... skomplikowana procedura głosowania [...] musi spowodować kolejki w lokalach wyborczych przed pomieszczeniami za osłoną. Jeżeli zaś takich sytuacji nie będzie [...] to można zasadnie wątpić, czy wyborcy rzeczywiście świadomie dokonali selekcji kandydatów”. Kolejek przed pomieszczeniami za osłoną nie było. Nie było z tego przede wszystkim względu, że około 40% wyborców nie poszło do lokali wyborczych. Wyborcy, którzy poszli, dokonali jednak świadomie selekcji. Dokonali jej w oparciu o różnego rodzaju „ściągawki wyborcze” pomocne w świadomym głosowaniu, a że nie wybierali „najlepszych”, lecz kandydatów popieranych przez określoną organizację — jest to zupełnie zrozumiałe i normalne. Świadomego i zorientowanego politycznie wyborcę interesuje program działania organizacji, która wysunęła kandydata, a nie program jego indywidualnych działań, który w ramach parlamentarnej demokracji z reguły pozostaje w sferze dobrych intencji kandydata.

Z wiarą w zwycięstwo idei „wyboru najlepszego kandydata” wyszły te ugrupowania, które dawno już odzwyczaiły się od walki, a walki wyborczej w szczególności. Należy wreszcie przyjąć w ramach hasła „stawiania spraw z głowy na nogi”, że zwyczaje i praktyki wyborcze, które w ramach wolnych wyborów sprawdzają się w większości państw demokratycznych, będą miały także rację bytu w Polsce.

W kwestii listy krajowej (pkt 7) zwrócono uwagę, że „teoretycznie jest możliwe”, iż część kandydatów z tej listy nie uzyska mandatu. Po wyborach okazało się, że owa teoretyczna możliwość stała się faktem.

Nie wchodząc w przyczyny postawy wyborców, którzy nie poparli w ramach listy krajowej zwolenników reform politycznych i gospodarczych, stwierdzić należy, że ustawy w ogóle, a szczególnie ustawy dotyczące tak poważnych, a zarazem wzbudzających emocje kwestii, jak ordynacje wyborcze, trzeba uchylać z dużą rozważą, że wszelki pośpiech w tym zakresie, gdy zostanie jeszcze połączony z pewną arogancją i brakiem wyobraźni, może przynieść przykre efekty czołowym osobistościom życia politycznego.

Jeżeli po pierwszej turze wyborów, która wypadła bardzo korzystnie dla opozycji, postanowiła ona dotrzymać umów zawartych przy Okrągłym Stole, to trzeba było znaleźć prawne rozwiązanie dające koalicji partyjno-rządowej możliwość uzupełnienia jej składu w Sejmie o 33 mandaty, które miała uzyskać w ramach listy krajowej. Rozwiązanie które Przyjęto, to znaczy zmiana ordynacji wyborczej dekretem Rady Państwa, było rozwiązaniem z punktu widzenia prawnego bez zarzutu. Było też rozwiązaniem pociągającym najmniejsze wydatki z budżetu państwa oraz

najwłaściwszym z politycznego punktu widzenia. Ewentualne pozostawienie tego problemu nowemu parlamentowi spowodowałoby przeprowadzenie jeszcze jednej (trzeciej) tury wyborów uzupełniających, w których frekwencja przypuszczalnie nie przekroczyłaby kilkunastu procent, co spowodowane by było znużeniem długotrwałą procedurą wyborów oraz brakiem poważniejszego zainteresowania rozdziałem mandatów wyłącznie w ramach koalicji.

Obrady Okrągłego Stołu oraz wybory w czerwcu 1989 r. odbyły się pod hasłem przywracania pluralizmu, czyli wielości. System większościowy w prawie wyborczym (w państwach demokratycznych) prowadzi do wprowadzenia względnie utrwalenia się systemu dwupartyjnego. Jeżeli przyszłe wybory mają faktycznie realizować hasło pluralizmu i dać w efekcie prawdziwe odzwierciedlenie poglądów politycznych społeczeństwa w parlamencie, muszą być przeprowadzone w oparciu o zasadę proporcjonalnego rozdziału mandatów, z pewnymi modyfikacjami umożliwiającymi zorganizowanie w miarę trwałych prawdziwie koalicyjnych rządów.

ELECTORAL REGULATIONS ON ELECTIONS OF THE DIET OF THE Xth TERM AND THE SENATE

Summary

On April 7, 1988 implementing the Round Table Agreements, the Diet of the Polish People's Republic adopted electoral regulations on elections of the Diet of the Xth term (1989-1993) and of the Senate. In Poland, elections of the Senate — the second chamber of the parliament — took place for the first time within the last fifty years. Regulations on elections of the Senate often refer to the appropriate provisions of the regulations on elections of the Diet. However, both acts contain many new solutions, of great importance for the democratization of the electoral system, and thus of direct influence on the shape and composition of the first two-chamber parliament in the People's Republic. It was for the first time in Poland since 1952 that electoral regulations made it possible for the opposition to run for the parliament. There is however, a basic difference between the methods of composing the two chambers of the parliament. While the political composition of the Diet, expressed in percentage, was agreed upon before the elections, the elections of the Senate were to be subject to free political play.

In every system of elections the composition of the parliament is to a considerable extent conditioned upon the method of putting up candidates. In this respect, it was for the first time in the People's Republic that beside the candidates proposed by legal political parties and social organizations, there appeared the candidates proposed by a so-called free electorate, i.e. by non-organized citizens domiciled in an electoral district. However, parties and social organizations were in a better situation. In particular, while parties and some catholic associations were free from the duty of confirming the candidatures with signatures of voters, and social and professional all-Polish organizations were allowed to collect their minimum of 3000 signatures to back up their candidate on the whole territory of

Poland, free electorate had to collect the minimum of 3000 signatures within their electoral district.

It was also for the first time in the Polish People's Republic that citizens elected their representatives from among the unlimited number of candidates.

Both electoral regulations were passed within a very short period. Besides, the Round Table Agreements had to be taken into consideration. All this accounts for the fact that the regulations are far from being perfect from the legal point of view. Moreover, in some places they are in obvious contradiction with the Constitution of 1952, adopted in the time of entirely different political, social and economic conditions.