

ZDZISŁAW JAROSZ

ZASADA ODWOŁALNOŚCI W SYSTEMIE PRZEDSTAWICIELSKIM PRL

I

Art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL głosi, że „przedstawiciele ludu w Sejmie [...] i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”. W literaturze¹ podkreśla się, że przytoczony przepis art. 2 konstytucji — zwłaszcza w zestawieniu z innymi jej postanowieniami² — zawiera kilka podstawowych dla naszego systemu przedstawicielskiego instytucji prawnych: 1. obowiązek posłów i radnych działania zgodnego z wolą wyborców; 2. obowiązek posłów i radnych zdawania sprawy wyborcom z działalności własnej oraz z działalności organu przedstawicielskiego, do którego zostali wybrani; 3. prawo wyborców do kontroli i odwołania posła lub radnego przed upływem kadencji.

Instytucja odwołalności została zatem przez ustawodawcę konstytucyjnego sformułowana w ścisłym powiązaniu z innymi zasadami systemu przedstawicielskiego, w szczególności z tymi, które odnoszą się bezpośrednio do określenia samej istoty przedstawicielstwa oraz nowej socjalistycznej koncepcji mandatu. Jednocześnie instytucja ta uznana została za tak doniosłą, że znalazła swoje miejsce wśród najbardziej podstawowych zasad prawnych naszego ustroju, sformułowanych w pierwszym rozdziale konstytucji³.

Istotnie, zasada odwołalności przedstawicieli przez wyborców stanowi jedną z podstawowych zasad konstytucjonalizmu socjalistycznego. Jest to przy tym instytucja całkiem nowa, charakteryzująca w sposób szczególny socjalistyczny system przedstawicielski; w takiej postaci nie zna jej żaden system polityczny państw burżuazyjnych.

¹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, S. 193.

² Art. 1, art. 2 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 4, ust. 1 i inne.

³ O znaczeniu prawnym uznania pewnych zasad ustroju za szczególnie doniosłe i szczególnie blisko związane z istotą państwa ludowego, por. S. Rozmaryn, *op. cit.*; s. 238 i n.

Nie zmienia tego fakt istnienia takich instytucji, jak *recall* w niektórych miastach i stanach USA, szwajcarskie *Aberrufungsrecht* czy analogiczna instytucja przyjęta w niektórych krajach niemieckich po pierwszej wojnie, albo zadeklarowane w konstytucji japońskiej z 1946 r. prawo odwoływania członków zgromadzeń terenowych oraz wybieralnych urzędników⁴. Instytucje te, powstałe pod koniec ubiegłego, względnie w pierwszej połowie bieżącego stulecia, są wprawdzie w pewnej mierze wyrazem odstąpienia od tradycyjnej koncepcji „mandatu przedstawicielskiego”, zakładającej (przynajmniej teoretycznie) pełną niezależność deputowanego od wyborców oraz kategoryczny zakaz *mandat impératif*, jednakże z reguły nie były i nie są stosowane, bądź też miały bardzo ograniczone znaczenie praktyczne. Dziś w każdym razie nie odgrywają żadnej istotnej roli w życiu politycznym Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii czy Japonii, choć przepisy dotyczące tych instytucji nie zostały tam formalnie uchylone⁵.

Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, że wspomniane instytucje nigdzie nie dotyczyły i nie dotyczą parlamentu centralnego⁶. Jak wiadomo, szwajcarskie *Aberrufungsrecht* odnosi się jedynie do niektórych zgromadzeń kantonalnych; próby przeszczepienia go do organów ogólnozwiązkowych zostały zdecydowanie odrzucone. Również instytucja *recall* może mieć zastosowanie tylko wobec odpowiednich organów wybieralnych na szczeblu stanowym (lub niższym). To samo dotyczy albo dotyczy analogicznych instytucji w Niemczech okresu międzywojennego, w Japonii, w Australii. Zresztą pojawienie się tych instytucji w ustawodawstwie to przecież wypadki odosobnione: zasada „mandatu przedstawicielskiego” jest i pozostaje nienaruszoną zasadą konstytucjonalizmu burżuazyjnego.

Tego ogólnego obrazu nie zmienia również fakt, że historia parlamentaryzmu burżuazyjnego — zwłaszcza we Francji — zna liczne próby i propozycje zmierzające do stworzenia różnych form zależności prawnej deputowanego, bądź bezpośrednio od wyborców, bądź też od ciał mających reprezentować ich opinię (kolegium wyborcze, partie poli-

⁴ O sposobie ukształtowania oraz funkcjonowania tych instytucji informują m. in.: A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 351 in.; J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 427—428; E. Tichonowa, *Prawo otzywa dieputata*, Moskwa 1961, s. 44—46. W naszej literaturze o zagadnieniach tych pisali: W. Zamkowski (*Prawo odwołania posła w PRL*, Państwo i Prawo, 1956, z. 5—6) oraz I. Grajewska (*W sprawie odwołalności posłów*, Państwo i Prawo 1956, z. 8—9).

⁵ O zasięgu i formach stosowania *recall* i *Aberrufungsrecht* por. wyżej wymienione pozycje; w Japonii w ogóle nie wydano przepisów, które miały wprowadzić w życie wspomnianą zasadę konstytucyjną.

⁶ Podkreśla to słusznie I. Grajewska, *op. cit.*, s. 494.

tyczne itp.). Jakkolwiek bowiem propozycje te stanowiły z reguły wyraz demokratycznej, a niekiedy rewolucyjnej opozycji wobec koncepcji „mandatu przedstawicielskiego”, to jednak nie uzyskały one aprobaty i nie doprowadziły do zmiany obowiązujących zasad prawnych⁷.

Temu stanowisku ustawodawstwa burżuazyjnego towarzyszyły przez długie lata równie zdecydowane poglądy doktryny burżuazyjnej, a przynajmniej najbardziej typowych jej przedstawicieli⁸. Współcześnie, kiedy różne formy faktycznej zależności deputowanego, zwłaszcza od partii politycznych, stały się zjawiskiem oczywistym, większość autorów burżuazyjnych jest zgodna co do tego, że przewidziana w konstytucjach „niezależność” deputowanego stała się zwykłą fikcją prawną. Takie stanowisko charakterystyczne jest zwłaszcza dla tej części literatury, która reprezentuje metodę socjologicznej analizy stosunków politycznych. Stwierdzenie owej faktycznej zależności deputowanego łączy się jednak i dziś z kategorycznym odrzucaniem możliwości ustalenia prawnych form zależności deputowanego od wyborców, a zwłaszcza prawa odwołania przed upływem kadencji. Zdaniem jednych⁹, byłoby to po prostu sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem konstytucyjnym, zdaniem innych — z ideą stabilności organów władzy, a tym samym z założeniami i celami „państwa dobrobytu”¹⁰.

Nie znajduje również szerszego poparcia wysuwana przez niektórych autorów¹¹ koncepcja prawnego usankcjonowania odpowiedzialności deputowanego przed partią polityczną¹².

Nie jest moim celem analiza argumentów teoretycznych oraz politycznych uwarunkowań tego stanowiska ustawodawstwa burżuazyjnego i doktryny, wszakże jeden moment jest tu szczególnie doniosły i wart podkreślenia. Otóż, jak stwierdza to Laferrière, przyjęcie od początku w typowych państwach burżuazyjnych systemu rządów przedstawicielskich, i to w takiej postaci, jaką nadaje mu instytucja „mandatu przedstawicielskiego”⁷, tłumaczyło się nie tylko — i nawet nie głównie —

⁷ O historii tego zagadnienia we Francji por. J. Uaferrière, *op. cit.*, s. 425 i n.; por. także I. Grajewska, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, Państwo i Prawo 1956, zł 11.

⁸ Np. Esmein, Jellinek, Dicey i inni.

⁹ Np. M. Préloit, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cz. II, Paris 1957, s. 359.

¹⁰ Tak np. H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, New York 1949, s. 376; por. także G. C. Field, *Political Theory*, London 1996, s. 153.

¹¹ Np. H. Kelsen (*O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1928, s. 44), którego zdaniem „poseł powinien utracić mandat, gdy przestaje należeć do stronnictwa, z którego listy otrzymał mandat”.

¹² Jeden z nielicznych wyjątków stanowiło, jak wiadomo, ustawodawstwo międzywojennej Czechosłowacji.

trudnościami techniczno-organizacyjnymi demokracji bezpośredniej, lecz chodziło o to, aby „przekazać faktyczne kierownictwo sprawami publicznymi rządzącej elicie, konstytuowanej w drodze wyborów przez lud, ale nie podporządkowanej mu w swych decyzjach”¹³. Durdeau przyznaje wprost, że najistotniejszym powodem przyjęcia koncepcji *mandat représentatif* był „strach przed ludem”¹⁴. Tu właśnie tkwiło główne źródło odrzucenia demokracji bezpośredniej, jako ideału, który — wprawdzie technicznie nierealny — nakazywałby jednak postawienie woli wyborców ponad wolę deputowanych. Dla burżuazji o wiele dogodniejsze było ustalenie zasady „wolnego mandatu”, która stwarzała prawne gwarancje niezależności od ludu, ale nie przekreślała przecież tysięcy powiązań i form faktycznej zależności deputowanego od elity społecznej i ekonomicznej¹⁵.

Te zasadnicze względy klasowe i polityczne — mimo zmian w mechanizmie stosunków politycznych — leżą niewątpliwie i dziś u podstaw negatywnego stosunku konstytucjonalizmu burżuazyjnego do koncepcji mandatu nakazczego i odwołałości deputowanych, a także innych, choćby pośrednich, form zależności prawnej od wyborców.

W tym świetle uwypukla się szczególne znaczenie, jakie przywiązują do tego problemu konstytucje socjalistyczne. Również i one przyjmują jako podstawową formę sprawowania władzy system przedstawicielski. Jeśli jednak ma on w pełni odpowiadać treści społecznej i politycznej państwa ludowego, musi być ukształtowany na takich zasadach, które zapewniają poddanie organów przedstawicielskich kontroli i odpowiedzialności wobec wyborców. Jest to bowiem jedna z podstawowych i najskuteczniejszych form zabezpieczenia maksymalnej zgodności kierunku i treści działania tych organów z interesami i wolą mas pracujących. To zaś stanowi niewątpliwie o istocie przedstawicielstwa i systemu przedstawicielskiego w państwie ludowym. W odróżnieniu od „klasycznego” systemu przedstawicielskiego, który był świadomie konstruowany jako przeciwieństwo demokracji bezpośredniej¹⁶, system przedstawicielski w państwie socjalistycznym powinien realizować postulat kojarzenia korzyści demokracji pośredniej i bezpośredniej. A to oznacza właśnie m. in. podporządkowanie organów przedstawicielskich woli wyborców i usta-

¹³ J. Laferrière, op. cit., s. 416.

¹⁴ G. Bruudeau, *Traité de la Science Politique*, t. IV, s. 252.

¹⁵ Par. M. Sobolewski, *Prawne znaczenie wyborów do parlamentu*, Państwo i Prawo 1961, z. 2, s. 31 i n.

¹⁶ (Por. J. Laferrière, op. cit., s. 390 i 414 oraz cyt. tam sformułowania Sieyès’a, zawierające ostre przeciwstawienie systemu rządów przedstawicielskich i demokratycznych.

lenie skutecznych form kontroli działalności tych organów ze strony wyborców.

Wiadomo, jak wielką wagę do zasady odpowiedzialności i odwołalności członków ciał wybieralnych przywiązywali klasycy marksizmu-leninizmu. Marks, analizując doświadczenia Komuny Paryskiej, wymienia je wśród najistotniejszych zasad, na jakich opierać się ma mechanizm przyszłego państwa proletariackiego¹⁷. Znane są kategoryczne stwierdzenia Lenina, że zgromadzenie przedstawicielskie może być uznane za prawdziwie demokratyczne i rzeczywiście reprezentujące wolę ludu tylko pod warunkiem przyznania i stosowania prawa odwoływania przez wyborców swoich delegatów¹⁸. Zasada ta była, jak wiadomo, uznana i stosowana zarówno w Komunie Paryskiej, jak też w czasie rewolucji 1906¹⁹ i 1917 r.²⁰ w Rosji. Lenin wskazywał, że w okresie listopada i grudnia 1917 r. proces rewolucyjny wyrażał się przede wszystkim w zmianie składu (*pierewyborach*) starych organów wyższego szczebla, których skład odzwierciedlał burżuazyjny etap rewolucji²¹.

Zapewnienie masom pracującym prawa wybierania i odwoływania przedstawicieli uznane zostało w programie uchwalonym na VIII Zjeździe RKP(b) za jedno z podstawowych zadań partii i władzy radzieckiej²². Odwołalność jako zasada ustroju radzieckiego sformułowana została w pierwszej konstytucji RSFRR 1918 r. (art. 84) oraz w konstytucjach niektórych innych republik radzieckich. Jak wielką wagę przywiązywano do tego zagadnienia w praktyce, świadczy bujny rozwój ustawodawstwa radzieckiego w tym przedmiocie, szczególnie w latach dwudziestych i na początku czwartego dziesięciolecia²³.

Dziś zasada odpowiedzialności i odwołalności członków ciał przedstawicielskich jest, jak wiadomo, uznana za obowiązującą zasadę ustrojową zarówno w konstytucji ZSRR, jak i w konstytucjach niemal wszystkich pozostałych państw socjalistycznych²⁴. Zarówno w Związku

¹⁷ K. Marks, *Wojna domowa we Francji*, w: Marks, Engels, *Dzieła wybrane*, t. I, 1949, s. 434.

¹⁸ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 20, s. 336.

¹⁹ Zob. T. Topczewej, *Wybory w sowiecie 1905 g.*, Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1955, nr 8, s. 104—108.

²⁰ Zob. E. Tichonowa, op. cit., s. 6 i n.

²¹ W. I. Lenin, op. cit., s. 382.

²² Zob. *KPZR w rezolucjach i uchwalach*, cz. I, Warszawa 1956, s. 468—469.

²³ Szczegółowy, stosunkowo najpełniejszy opis rozwoju prawodawstwa radzieckiego dotyczącego zagadnienia odwołalności delegatów w tym okresie, a częściowo także i praktyki zawiera cyt. wyżej praca E. Tichonowej (s. 6—25).

²⁴ Wyjątek stanowi konstytucja NEJD. I w tym przypadku jednak możliwość pewnej szczególnej formy odwoływania przedstawicieli wynika z ustawodawstwa zwykłego.

Radzieckim, jak i w większości europejskich państw demokracji ludowej zostały też uchwalone przepisy szczegółowe, stwarzające prawne warunki realizowania tej zasady w praktyce²⁵.

II

Polskie ustawodawstwo konstytucyjne okresu międzywojennego stało na gruncie „mandatu przedstawicielskiego” z wszystkimi jego konsekwencjami. Dotyczyło to w szczególności konstytucji 1921 r., która wyraźnie postanawiała, że „posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców” (art. 20). Konstytucja kwietniowa z 1935 r. nie powtórzyła wprawdzie tej zasady, ale nie oznaczało to bynajmniej przyjęcia koncepcji mandatu nakazczego i odwołalności posłów²⁶. To stanowisko ustawodawstwa konstytucyjnego było popierane przez wszystkie legalne stronnictwa, rządzące i opozycyjne, oraz afirmowane przez naukę prawa państwowego²⁷. Jedyne partie komunistyczne — w swym projekcie platformy politycznej Rad Delegatów Robotniczych — stała na stanowisku odpowiedzialności delegatów przed wyborcami i możliwości ich odwoływania²⁸.

Również ustawodawstwo pierwszego okresu Polski Ludowej w zasadzie nie знаło tej instytucji. Ustawa z 23 VII 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej stwarzała raczej formy prawne zapewnienia dyscypliny partyjnej i organizacyjnej, nie zaś prawo odwołania w pełnym tego słowa znaczeniu. Jest to zresztą zrozumiałe, skoro, jak wiadomo KRN nie pochodziła z wyborów. Nie przewidywała możliwości odwołania posłów na Sejm Ustawodawczy ordynacja wyborcza z 1946 r., ani ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. Podkreślić jednak należy, że ustawa ta, przywracając moc obowiązującą przepisów konstytucji z 1921 r. dotyczących stanowiska posła, nie przywróciła mocy wiążącej art. 20 tej konstytucji. W ten sposób kwestia uregulowania prawnego stosunków między posłem a wyborcami pozost

²⁵ Dotyczy to w szczególności Związku Radzieckiego, Czechosłowacji, Węgier i Jugosławii. Swoistą formę „odwoływania”, a ściślej — pozbawienia mandatu przez właściwy organ przedstawicielski, przewiduje ustawodawstwo Bułgarii i NRD.

²⁶ Jak informuje Komarnicki, komisja opracowująca projekt konstytucji 1935 r. uznała, że określenie stanowiska posła jako przedstawiciela całego narodu kłóciłoby się ze szczególną rolą Prezydenta; w myśl założeń tej konstytucji tylko on miał reprezentować „cały naród”. Był to jedyny powód, dla którego przepisy art. 20 konstytucji z 1921 r. nie zostały powtórzone w konstytucji kwietniowej (por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski Współczesnej*, Wilno 1937, s. 310).

²⁷ Por. W. Zamkowski, op. cit. s. 860.

²⁸ Por. KPP. *Uchwały i rezolucje*, Warszawa 1953, s. 71.

stała otwarta. Analogiczna sytuacja istniała również w odniesieniu do radnych (których stanowiska „Mała Konstytucja” w ogóle nie regulowała)²⁹. Problem ten mógł być więc odpowiednio uregulowany w drodze zwykłego ustawodawstwa. Takim aktem była w pewnym stopniu ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, która ustalając zasadę wybieralności radnych (art. 2), postanawiała jednocześnie, że „członkowie rad narodowych mogą być odwoływani przez wyborców” (art. 3, ust. 1). Zasady te miały być jednakże wprowadzone w życie osobnym aktem ustawodawczym. Akt taki, jak wiadomo, nie został w tym czasie uchwalony.

Nowy etap w historii tego problemu otwiera uchwalenie konstytucji w 1952 r., która nie tylko rozciągnęła zasadę odwołałości również na posłów, lecz — co ważniejsze — podniosła ją do rangi norm konstytucyjnych, co nakładało na ustawodawcę prawny obowiązek wydania odpowiednich przepisów wykonawczych. Wiadomo jednak, że przez długi czas po wejściu w życie konstytucji obowiązek ten nie był przez Sejm realizowany. Ordynacje wyborcze z 1952, 1954 i 1956 r. nie zawierały przepisów o trybie odwoływania posłów lub radnych; nie zostało to również uregulowane w odrębnej ustawie. Niewiele posunęła sprawę naprzód także ustawa z 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych. Art. 9 tej ustawy, ustalający tryb odwoływania radnych, odnosił się z natury rzeczy jedynie do rad gromadzkich. Jego postanowienia, podobnie jak wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze³⁰, wzbudzały zresztą daleko idące obiekcje z punktu widzenia zgodności z konstytucją³¹.

Pod koniec pierwszej kadencji Sejm powołał nadzwyczajną komisję „dla rozpatrzenia zmian ordynacji wyborczej”. Zadaniem komisji było opracowanie również projektów ustaw o odwoływaniu posłów i radnych. Komisja opracowała wstępne projekty takich ustaw, jednakże — jak poinformowała posłów na posiedzeniu Sejmu w dniu 19 XI 1956 r. — projekty te „nie dojrzały jeszcze do tego”, aby mogły być przedstawione Sejmowi do uchwalenia³². Zgodnie z zaleceniem Rady Seniorów zo-

²⁹ Z tym, że — w odróżnieniu od posłów — radni, jak wiadomo, do r. 1954 nie pochodzili z wyborów.

³⁰ Uchwała Rady Państwa z 11 III 1955 r. (M. P. nr A-25, poz. 250).

³¹ Por. np. K. Biskupski, *Niektóre problemy socjalistycznego parlamentaryzmu*, Państwo i Prawo 1956, z. 10, s. 548; S. Zawadzki, *O wzrost znaczenia rad narodowych*, Państwo i Prawo 1956, z. 8—9, s. 276—211; A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 612.

³² Por. Sprawozd. sten. z X Sesji Sejmu PRL I kadencji, łam 485 oraz 665.

stały one przekazane „jako materiał roboczy” Sejmowi drugiej kadencji³³. W ten sposób aż do r. 1957 opisana wyżej sytuacja w naszym ustawodawstwie nie uległa zasadniczej zmianie.

Nie znaczy to jednak, że przepisy art. 2 ust. 2 konstytucji nie miały w tym okresie realnego znaczenia prawnego. Łącznie z innymi postanowieniami³⁴ — stwarzały one bowiem szereg instytucji, które w nowy sposób kształtowały stanowisko posła i radnego, a w szczególności nakładały na nich prawny, konstytucyjny obowiązek działania zgodnego z wolą wyborców oraz obowiązek zdawania wyborcom sprawy ze swej działalności i z działalności odpowiedniego organu przedstawicielskiego. Kształtowały więc stosunek posła i radnego do wyborców na zasadach odpowiadających współczesnemu pojęciu mandatu imperatywnego³⁵. Jak podkreśla się w literaturze³⁶ przepisy te odgrywają istotną rolę jako jedne z najważniejszych gwarancji konstytucyjnych — niezależnie od tego, czy zostały czy też nie zostały rozwinięte w szczegółowych aktach normatywnych. Również sama zasada odwołałości nie może być uznana za *lex imperfecta*³⁷ już choćby z tej racji, że nakłada jak wspomniano, określone obowiązki na ustawodawcę. Tym niemniej faktem jest, że brak wspomnianych przepisów stwarzał poważną lukę w ustawodawstwie i uniemożliwiał praktyczną realizację jednej z najistotniejszych zasad ustroju politycznego PRL. Nic też dziwnego, że sytuacja ta była — i jest w odniesieniu do posłów — ujemnie, a niekiedy nawet bardzo ostro oceniana w literaturze prawniczej³⁸.

Uchwalenie przez Sejm PRL drugiej kadencji ordynacji wyborczej do rad naradowych³⁹, ustalającej nowy tryb odwoływania radnych,

³³ Wyniki prac komisji stały się później podstawą dla ustalenia przepisów o odwoływaniu radnych w ordynacji wyborczej uchwalonej 31 X 1957 r. (por. uzasadnienie do projektu ordynacji, druk nr 74, s. 13).

³⁴ Por. wyżej, przypis 2.

³⁵ Por. S. Rozmaryn, op. cit., s. 197—198, por. także A. Tichonowa, op. cit., s. 3. Inne stanowisko reprezentuje M. Sobolewski (op. cit., s. 42), który formułując tezę o prawnym obowiązku deputowanego (zarówno w państwach burżuazyjnych jak i socjalistycznych) działania w określonym kierunku stwierdza, że nie łączy się to z przejściem mandatu imperatywnego.

³⁶ S. Rozmaryn, op. cit. s. 193 i n.

³⁷ Jak określa to R. Klimowiecki, op. cit., s. 613.

³⁸ Por. np. A. Gwiżdż, *O trybie odwoływania deputowanego do Rady Najwyższej ZSRR*, Państwo i Prawo 1960, z. 2; W. Zamkowski, op. cit., s. 876; S. Zawadzki, op. cit., s. 265. Ta ostatnia praca zawiera również krytyczny przegląd różnych propozycji de lege ferenda co do trybu odwoływania przedstawicieli.

³⁹ Ustawa z 31 X 1957 r. — z późniejszymi zmianami. Tekst jednolity —

odnoszący się jednolicie do członków rad narodowych wszystkich szczebli, w znacznym stopniu wypełniło istniejącą lukę. Ustawa ta stworzyła właściwie po raz pierwszy w naszym ustawodawstwie poprawne z punktu widzenia zgodności z konstytucją formy postępowania w tym zakresie. Nie znaczy to jednak, że obecną sytuację można uznać za zadowalającą. I to nie tylko dlatego, że brak dotychczas analogicznych przepisów dotyczących posłów. Chodzi zwłaszcza o to, że przepisy ustawy z 1957 r. nie spełniły oczekiwań, jakie wiązano z ustawodawczym uregulowaniem trybu odwoływania radnych, nie są bowiem wykorzystywane w praktyce.

Jakie są przyczyny, dla których odwołalność radnych, mimo istnienia odpowiednich przepisów, nie uzyskała dotąd prawa obywatelstwa w naszej praktyce ustrojowo-politycznej? Aby dać na to odpowiedź z punktu widzenia problematyki prawnej⁴⁰ — oraz wysunąć pewne wnioski de lege ferenda — trzeba, jak się wydaje, przeanalizować zwłaszcza dwie grupy zagadnień: kwestie związane z podstawą wszczęcia postępowania w sprawie odwołania radnego oraz kwestie dotyczące samego trybu odwołania.

III

Na wstępie pierwszego z tych zagadnień wydaje się celowe postawić pytanie: co to jest odwołalność przedstawicieli, albo ściślej — w jakim wypadku mamy do czynienia z tą właśnie instytucją, sformułowaną u nas w art. 2 ust. 2 konstytucji?

Przypomnijmy, że w literaturze pod pojęciem odwołalności rozumie się tak różne instytucje, jak szwajcarskie *Aberrufungsrecht*, które jest formą rozwiązania organu przedstawicielskiego (całego organu) na żądanie wyborców, północnoamerykański *recall*, będący w praktyce rodzajem balotażu między dotychczasowym członkiem ciała przedstawicielskiego (lub sędziego lub urzędnika) a ewentualnym jego następcą, czy też np. złożenie przez osobę obejmującą mandat rezygnacji in blanco na ręce odpowiednich władz partyjnych lub komitetu wyborczego⁴¹. Pod pojęcie odwołalności podciąga się też niekiedy, znaną w wielu

Dz. U. z 1960 r., nr 58, poz. 326; w dalszym ciągu powołuję przepisy tej ustawy wg tekstu jednolitego.

⁴⁰ Co oczywiście nie znaczy, że tylko w tej płaszczyźnie szukać należy odpowiedzi (por. niżej).

⁴¹ Por. np. omawiane przez Esmeina (op. cit., s. 349 i n.) propozycje tego typu złożone w 1894 r. we Francuskim Zgromadzeniu Narodowym; por. także inne omówione tam formy proponowanych lub urzeczywistnionych rozwiązań problemu odwołalności.

państwach kapitalistycznych⁴² i socjalistycznych⁴³, instytucję pozbawiania mandatu przez organ przedstawicielski, którego deputowany jest członkiem. Tę ostatnią kwestię wypadnie omówić nieco bliżej, gdyż wiąże się ona bezpośrednio z problematyką odwołałości posłów i radnych w Polsce.

W szczególności istnieje w naszej literaturze pogląd⁴⁴, że formą odwołałości było pozbawianie mandatów albo wykluczanie członków rad narodowych w czasie okupacji (art. 6 Statutu Tymczasowego Rad Narodowych) oraz później w trybie art. 18 § 3 i 4 ustawy z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych); w tym kontekście omawia się też znany wypadek pozbawienia przez Sejm Ustawodawczy mandatu Mikołajczyka i innych posłów. Pogląd ten opiera się na założeniu — zresztą merytorycznie słusznym — że wspomniane wyżej organy przedstawicielskie, wykluczając swych członków, działały „w imieniu i w interesie ludu”, co uzasadniać ma uznanie tego za „swoistą formę odwołania przez naród”, bo „instytucja odwołałości wymaga, by odwołania dokonali wyborcy lub organ przedstawicielski”⁴⁵.

Istnieje więc problem, czy rzeczywiście instytucje, o których mowa, można uznać za formę odwołałości przedstawiciela; czy faktycznie zasadę tę można realizować zarówno w drodze decyzji samych wyborców, jak i poprzez organ przedstawicielski. Bezpośrednie znaczenie teoretyczne i praktyczne tego problemu wynika z faktu, że również ordynacja wyborcza z 1957 r.⁴⁶ wprowadziła, jak wiadomo, analogiczną instytucję, także uznawaną częściowo w literaturze za formę odwołania radnego⁴⁷. Czy więc istotnie mamy tu do czynienia z instytucją przewidzianą w przepisach art. 2 ust. 2 konstytucji?

⁴² Np. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i in.; por. S. Rozmaryn, *Ustawa z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, Państwo i Prawo 1940, z. 8, s. 10—12.

⁴³ Por. np. § 11 ust. 3 konstytucji węgierskiej z 1949 r.: „Wszelka polityczna gospodarcza lub innego rodzaju działalność albo zachowanie się posła, sprzeczne z interesem pracujących, nie dadzą się pogodzić z mandatem poselskim”.

⁴⁴ W. Zamkowski, op. cit., s. 872—873.

⁴⁵ W. Zamkowski, op. cit., s. 873—875; nawiasem mówiąc, autor jest niekonsekwentny, bo w innym miejscu pisze, że odwołanie posła „należy traktować jako ważny akt polityczny, będący bezpośrednim przejawem woli zwierzchnika — ludu pracującego” (s. 875, podkreślenie — Z. X).

⁴⁶ Art. 73, ust. 1, pkt 4 oraz art. 74.

⁴⁷ Por. R. Klimowiecki, op. cit., s. 614: „Ordynacja wyborcza do rad narodowych wprowadziła dwojakiego rodzaju tryb odwoływania radnych. Zna ona mianowicie tryb odwoływania radnych przez same rady narodowe oraz tryb odwoływania przez wyborców”. O „dwóch sposobach odwołania radnego” mówił również jeden z posłów w dyskusji nad projektem tej ordynacji (por. Sprawozd. sten. z II Sesji Sejmu PRL II kadencji — łam 26).

Z punktu widzenia teoretycznego odpowiedź na te pytania powinna być — jak się wydaje — negatywna. Jeśli bowiem uświadomimy sobie historię odwołalności deputowanych, to okaże się, że dążność do jej wprowadzenia była związana z tym nurtem, który wprawdzie ze względów „technicznych” uznawał konieczność istnienia systemu przedstawicielskiego, ale dla którego demokracja bezpośrednia pozostawała ideałem urzeczywistnianym w miarę możliwości⁴⁸. Za jedną z takich form uznawano — i w szczególności uznaje się obecnie w państwach socjalistycznych — uzależnienie przedstawiciela od wyborców, poddanie go ich woli oraz ustalenie skutecznych form kontroli organu przedstawicielskiego ze strony wyborców. Konsekwencją i swoistą sankcją tej nadrzędności ma być właśnie prawo odwołania przedstawiciela przed upływem kadencji. Jest rzeczą zrozumiałą, że prawo to, pomyślane jako swoista gwarancja dla wyborców w stosunku do organu przedstawicielskiego, nie może być przekazane do realizacji samemu temu organowi.

Nic tu nie zmienia fakt, że w wypadku naszych instytucji z pierwszego okresu Polski Ludowej chodziło o działalność „w interesie ludu pracującego”, podczas gdy w wypadku analogicznych instytucji burżuazyjnych mamy do czynienia z wykluczaniem ludzi „niegodnych”, co z reguły oznacza — niewygodnych dla burżuazji. Jest tu niewątpliwie zasadnicza różnica treści, ostrza politycznego, ale nie struktury prawnej tych instytucji. Zasada odwołalności bowiem, ze swej natury, musi być realizowana nie tylko „w interesie ludu”, ale również „przez sam lud”, inaczej traci ona swój rzeczywisty sens, jako jedna z form zacierania ostrego przeciwieństwa między demokracją pośrednią a bezpośrednią.

To oczywiście nie oznacza, aby można było w ogóle negować praktyczno-polityczną celowość instytucji wykluczania przedstawicieli. W określonych warunkach jej wprowadzenie może się okazać konieczne. Tak było w szczególności w Polsce w czasie okupacji — gdy chodziło zwłaszcza o zapewnienie bezpieczeństwa działalności rad narodowych⁴⁹, oraz w pierwszych latach po wyzwoleniu — kiedy należało stworzyć skuteczne formy oczyszczania rad z osób związanych z reakcyjnym podziemiem, zdemaskowanych jako byli kolaboranci itp. Odpowiednio skonstruowana, instytucja ta może nawet zapewnić dość istotny współdziałal wyborców — bądź organów lub organizacji społecznych i politycznych (np. partie polityczne, organy Frontu Narodowego), reprezentujących ich interesy wobec organów przedstawicielskich — w procesie oczyszczania

⁴⁸ J. Laferrière, op. cit., s. 391.

⁴⁹ Taka właśnie intencja ustalenia w Statucie Tymczasowym Rad Narodowych instytucji wykluczania radnych przez prezydium rady wynika jasno z zamieszczenia odpowiednich przepisów (art. 6) pod tytułem „Bezpieczeństwo pracy rad narodowych”.

składu tych organów z elementów przypadkowych i niepożądanych⁵⁰. W ten sposób może ona być w znacznym stopniu zbliżona do zasady odwołalności we właściwym tego słowa znaczeniu — zwłaszcza tam, gdzie cele i treść polityczna działalności organów przedstawicielskich faktycznie są zbieżne z wolą i interesami większości wyborców. Jednak zapewnienie decyzji w sprawie pozbawienia przedstawiciela mandatu bezpośrednio wyborcom jest oczywiście formą wyższą.

Warto w tym kontekście podkreślić, że cały rozwój ustawodawstwa radzieckiego w tym zakresie wskazuje na stałe dążenie do zapewnienia wyborcom decydującej roli w akcie odwołania deputowanego⁵¹. Charakterystyczna jest tu zwłaszcza specjalna instrukcja Prezydium CKW ZSRR z dnia 26 XI 1927 r., która wymieniając wypadki mogące być podstawą odwołania⁵² specjalnie podkreślała doniosłość wyłączonego prawa wyborców do odwoływania swych przedstawicieli⁵³. Do sprawy tej przywiązywano szczególne znaczenie. Późniejsze akty normatywne, uchwalone w poszczególnych republikach, wyraźnie pozbawiły rady prawa decydowania w sprawach odwołania delegatów, pozostawiając im jedynie możliwość (a niekiedy obowiązek) zwrócenia się do wyborców z wnioskiem o odwołanie deputowanego⁵⁴.

W płaszczyźnie prawnopozytywnej odpowiedź na sformułowane wyżej pytania jest, jak się wydaje, prostsza — i również negatywna. Przepis art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że decyzja w sprawie odwołania posła lub radnego należeć ma bez-

⁵⁰ Taki wypadek stanowi np. system bułgarski, ustalający, że przedstawiciel ludowy może być „odwołany” (przez właściwy organ przedstawicielski) na żądanie organizacji, która wystawiła jego kandydaturę. Podobnie w NRD o „odwołaniu” posła decyduje Izba Ludowa, lecz z inicjatywy wyborców, którzy „na zgromadzeniach wyborców zwołanych w należytych trybie przez odpowiedni komitet Frontu Narodowego” mają prawo uchwalić wniosek o odwołanie posła.

⁵¹ Zob. E. Tichonowa, op. cit., s. 14 i n.

⁵² Mianowicie: 1. systematyczne opuszczanie posiedzeń rady lub komisji; 2. odmowa wypełnienia poleceń rady; 3. niewypełnianie nakazów wyborców; 3. zachowanie uwłaczające godności radnego.

⁵³ Instrukcja wskazywała, że prawa podejmowania przez rady uchwał o wygaśnięciu mandatów nie należy mieszać z zasadą odwołalności delegatów; uchwały takie powinny być podejmowane wyłącznie w wypadkach utraty praw wyborczych albo zrezygnowania z mandatu.

⁵⁴ W tym świetle trudno się zgodzić z tezą B. Topornina (*Wyszyje organy gosudarstwennoj vlasti jehropiejskich stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1962, s. 87), który — rozpatrując jako formę odwołania m. in. węgierską instytucję pozbawiania mandatów (por. przyp. 43) — utrzymuje, że „różnice w sposobie odwoływania [...] nie mają istotnego znaczenia”. Nawiasem mówiąc, konstytucja WRL wyraźnie rozróżnia pozbawienie mandatu i odwołalność (por. § 11 ust. 3 oraz § 62 ust. 3).

pośrednio do wyborców⁵⁵. Wynika to zarówno z niedwuznacznych sformułowań tego: przepisu, jak i stąd, że konstytucja ustala zasadę odwołalności w wyraźnym i ścisłym związku z zasadą odpowiedzialności posłów i radnych wobec wyborców. Nie można więc uznać za formę „odwołania” instytucji, która by wykluczała wyborców od decyzji w tej sprawie.

Nie podzielam wprawdzie poglądu⁵⁶, że pozbawienie radnego mandatu decyzją rady jest sprzeczne z art. 2 konstytucji. Nie traktują tego bowiem jako wadliwej formy odwołania, lecz jako nowy przypadek wygaśnięcia mandatu z przyczyn wymienianych w ustawie; przypadek nie przewidziany w konstytucji, ale też przez nią, moim zdaniem, nie wykluczony. Nie sądzę też, aby instytucja ta była prawnie niedopuszczalna z punktu widzenia „zasady reprezentacji”⁵⁷. Status prawny przedstawiciela określają bowiem obowiązujące przepisy prawne, nie zaś pozaprawne „normy”, wynikające rzekomo z samej zasady wybieralności. Sądzę natomiast, że instytucję tę należy ocenić ujemnie ze względu na jej skutki praktyczno-polityczne, a zwłaszcza — na jej konsekwencje dla realizacji zasady odwołalności.

Przypomnijmy, że bezpośrednio przed wejściem w życie ustawy wyborczej z 1957 r. nie istniała w naszym prawie państwowym instytucja pozbawienia mandatu posła lub radnego decyzją Sejmu bądź odpowiedniej rady narodowej. Zaś wobec braku również innych form pozbawienia mandatu w indywidualnych wypadkach — a szczególnie możliwości odwołania przez wyborców — jedynym sposobem uwolnienia Grganu przedstawicielskiego od osób nie odpowiadających wymaganiom związanym z piastowanym stanowiskiem było skłonienie ich do zrzeczenia się mandatu⁵⁸.

Wprowadzenie tej nowej instytucji przez ordynację wyborczą w 1957 r. nastąpiło nie tylko jednocześnie z ustaleniem form realizacji zasady odwołalności, lecz w wyraźnym związku z tą zasadą — jako swego rodzaju konkurencyjna forma uwalniania rad od elementów niepożądanych. Taka była niedwuznaczna intencja ustawodawcy, wyra-

⁵⁵ Tak słusznie M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1061, s. 59 i 60.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Praktyka ta była swego czasu dość szeroko stosowana w odniesieniu do radnych, a niekiedy także w stosunku do posłów. Jako przykład może tu służyć wypadek — z okresu I kadencji Sejmu PIROL — zrzeczenia się mandatu przez posła S. Kowalczyka z okręgu nr 12 w Skierniewicach (por. Sprawozd. sten. z VIII Sesji — łam 7). Oczywiście, inna była sytuacja w odniesieniu do radnych gromadzkich, do których stosowały się przepisy art. 9 ustawy o reformie podziału administracyjnego wsi, dość często wykorzystywane w praktyce.

żona zarówno w uzasadnieniu do poselskiego projektu ordynacji wyborczej z 1957 r., jak i w dyskusji sejmowej nad tym projektem. W materiałach tych widoczne jest z góry przyjęte założenie, że odwołalność radnych będzie instytucją rzadko w praktyce stosowaną. Natomiast pozbawienie mandatu przez radę będzie tą sprawnie działającą formą „szybkiego usuwania z rad ludzi niegodnych, bez angażowania w to tysięcy a czasem dziesiątków tysięcy wyborców i stosowania długotrwałej procedury odwołania”⁵⁹. Odwołanie zaś będzie mieć miejsce wtedy, „gdy wyborcy dojdą do wniosku, że radny zawiódł ich zaufanie [...], albo gdy rada uzna [podkreślenie Z. J.], że względy społeczne i polityczne przemawiają za szeroką oceną niegodnego postępowania radnego przez ogół jego wyborców”.

Tu dochodzimy bezpośrednio do kwestii podstaw odwołania. Z pozoru zostały one określone w ustawie bardzo szeroko. Jak wiadomo, ustawa postanawia, że wyborcy mogą odwołać radnego, który zawiódł ich zaufanie” (art. 75). Ta ogólna i rozciągliwa klauzula mogłaby wskazywać na intencję pozostawienia wyborcom (albo ich organizacjom) pełnej swobody zgłoszenia odpowiedniego wniosku w każdym wypadku, gdy dojdą do przekonania, że radny „zawiódł ich zaufanie”⁶⁰. Jednakże sama ustawa ustaliła jednocześnie wypadki, kiedy odwołanie nie będzie mieć miejsca, a działać może lub musi rada narodowa. Przypomnijmy, że chodzi tu o następujące wypadki: 1. skazanie radnego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub z innych niskich pobudek; 2. sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu radnego; 3. jaskrawe naruszenie swym postępowaniem godności radnego; 4. uchylanie się od pracy w radzie w ciągu co najmniej sześciu miesięcy. W ostatnim wypadku pozbawienie mandatu jest fakultatywne, w pozostałych — obligatoryjne (art. 74 ust. 1 i 2)⁶¹.

⁵⁹ Cytat z przemówienia posła S. Tomaszewskiego, sprawozdawcy Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych o projekcie ordynacji wyborczej (Sprawozd. sten. z II Sesji Sejmu PRL II kadencji — łam 13); por. także podobne sformułowania w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 74). Niektórzy posłowie (np. poseł S. Kwirynowicz, Sprawozd. sten. j. w. łam. 42) wprost wyrażali przypuszczenie, że przepisy o odwoływaniu nie będą miały istotnego znaczenia w praktyce.

⁸⁰ Tego typu ogólne tylko sformułowanie zawiera również radziecka ustawa o odwołalności deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR, a także ustawodawstwo CSRS. Z tym jednak, że ustawy te wskazują nie tylko na wypadek, gdy przedstawiciel zawiódł zaufanie wyborców, lecz również — gdy dopuścił się czynów nie liczących z godnością członka parlamentu lub rady narodowej. Nasza ustawa w zasadzie nie zna takiego rozróżnienia.

⁶¹ Przy czym w wypadkach 2 i 3 jest to obligatoryjność połączona jednak z prawem rady do swobodnej oceny danego wypadku; por. S. Rozmaryn, *Nowe instytucje prawa wyborczego do rad narodowych*, Państwo i Prawo 1957, z. 12, s. 970.

Teoretycznie może oczywiście powstać problem, czy w wymienionych wyżej wypadkach nie istnieje prawna możliwość zastosowania procedury odwołania przez wyborców — zamiast uchwały rady o pozbawieniu mandatu⁶². Rozstrzygnięcie tej kwestii prawnej ma jednak drugorzędne znaczenie wobec tego, że w praktyce ustalenie owej łatwiejszej i „tańszej” formy pozbawienia mandatu musi nieuchronnie prowadzić (i prowadzi) do całkowitego wykluczenia dla tych wypadków drogi odwołania przez wyborców.

A przecież, merytorycznie biorąc, wypadki wymienione w art. 74 ust. 1 i 2 ordynacji — które można by ogólnie określić jako niewywiązywanie się z zadań oraz postępowanie nie licujące z godnością radnego — w naszych obecnych warunkach społeczno-politycznych stanowić będą najczęstszą postać sprzeniewierzenia się woli wyborców. Znaczenie zasady odwołalności — jakkolwiek zrodziła się ona i rozwijała głównie jako instytucja walki politycznej z elementami obcymi klasowo — nie może się ograniczać tylko do tej funkcji. W obecnym okresie, kiedy kwestia właściwego składu społeczno-politycznego rad narodowych rozwiązana jest już w trakcie wyborów, instytucja ta kierować się będzie z natury rzeczy przeciwko tym elementom i tym zjawiskom, które w naszej konkretnej sytuacji stanowią największą groźbę z punktu widzenia oblicza rad narodowych oraz ich aktywności. Chodzić tu więc będzie zwłaszcza o takie ujemne zjawiska, jak łapownictwo, kumoterstwo, pijaństwo, czy niemal równie szkodliwą — zupełną bierność⁶³.

Ograniczenie zasady odwołalności do zjawisk i problemów czysto politycznych byłoby równoznaczne z uznaniem, że w warunkach zaawansowanego procesu budownictwa socjalistycznego zasada ta traci swój istotny sens. Tak jednak nie jest. Przeczą temu m. in. uchwały XXII Zjazdu KPZR i praktyka stosowania tej instytucji w Związku Radzieckim⁶⁴.

⁶² Moim zdaniem de lege lata możliwość taka nie istnieje, zwłaszcza w wypadku, gdy działanie rady jest obligatoryjne.

⁶³ Warto w tym kontekście przytoczyć słowa posła Hochfelda wypowiedziane w związku z kwestią odwołalności: „Bywali — i mogą się także na przyszłość zdazyć — radni, że tak powiem, bumelanci i radni, że się tak wyrażę chuligani. Mogą być radni, którzy uchybiają godności radnego i mogą być radni, którzy ubliżają publicznemu poczuciu moralności. O takie wypadki tu idzie, a nie o żadne inne” (Sprawozd. sten. z II Sesji Sejmu PRL II kadencji, łam. 45).

⁶⁴ Jak podaje sekretarz Prezydium RN ZSRR M. Georgadze (*Wybory w Wierciownyj Sozviet SSSR, Sowiety Dieputatow Trudiaszczichsja* 196.2, nr 2, s. 5), w latach 1959—1961 odwołanych zostało przez wyborców 5 deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR, 28 deputowanych do Rad Najwyższych republik związkowych i ponad stu deputowanych do rad terenowych. Por. także E. Tichonowa, op. cit., s. 28 i n.

Wyłączenie tych najbardziej typowych w obecnych warunkach wypadków sprzeniewierzenia się zaufaniu wyborców jako podstawy odwołania stało się — moim zdaniem — jednym z najistotniejszych powodów, dla których przepisy o odwołalności przez cały ośmioletni już okres obowiązywania pozostały martwe.

W odróżnieniu od zasady odwołalności, instytucja pozbawiania mandatu przez radę jest — jak się należało spodziewać — instytucją dość często stosowaną. Według danych zestawionych przez Biuro Rad Narodowych Kancelarii Rady Państwa, w czasie trzech lat ubiegłej kadencji rad narodowych 2926 radnych zostało pozbawionych mandatów z przyczyn i w trybie określonym w art. 74 ordynacji wyborczej⁶⁵. Liczba ta, jakkolwiek procentowo niewielka⁶⁶, świadczy w każdym razie, że nadal istnieje potrzeba uwalniania składu rad narodowych od osób, które nie są godne piastowania mandatu radnego i tym samym nie zasługują na zaufanie wyborców.

Można by oczywiście podnieść, że również w drodze wykluczania możliwe jest uwalnianie rad od elementów niepożądanych lub szkodliwych — i to sprawniej i skuteczniej niż uczyniliby to sami wyborcy. Rzecz jednak w tym, że te dwie różne drogi postępowania nie reprezentują bynajmniej tych samych walorów społeczno-politycznych. I na tym chyba polega istota zagadnienia. Znaczenie stosowania zasady odwołalności wykracza bowiem daleko poza bezpośredni skutek, jakim jest zmiana osoby piastującej mandat. Idzie przecież o to, że w tym wypadku wniosek zgłasza organizacja, która wysunęła i popierała kandydaturę radnego w wyborach i która za jego postawę jest w określonym stopniu politycznie odpowiedzialna; zaś decyzja w sprawie pozbawienia mandatu należy do wyborców. Wyborcy biorą udział w omawianiu i ocenie postawy radnego, a organizacja musi ich przekonać o zasadności swojego wniosku. Nie ma potrzeby podkreślać oczywistej doniosłości takiej drogi postępowania dla procesu włączania obywateli do bezpośredniego udziału w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu spraw publicznych.

Wnioski de lege ferenda, jakie się tu nasuwają, są dość jednoznaczne. Natomiast wniosek generalny, to zniesienie instytucji pozbawienia mandatu decyzją rady narodowej, a tym samym — zniesienie organiczeń co do podstaw odwołania radnego przez wyborców. Inaczej mówiąc, odwołanie przez wyborców powinno mieć miejsce również wtedy, gdy

⁶⁵ W tym 6 członków rad szczebla wojewódzkiego, 380 członków rad powiatowych, 385 członków rad miejskich (bez miast wyłączonych z województw) i dzielnicowych oraz 2155 członków rad gromadzkich i osiedli (Biuletyn Biura Rady Narodowych KRP, nr 7 z 1964 r.).

⁶⁶ Około 1,6% ogólnej liczby radnych.

radny dopuścił się czynów nie liczących z godnością radnego⁶⁷. Rada narodowa natomiast mogłaby mieć jedynie prawo lub obowiązek wystąpienia w pewnych wypadkach z wnioskiem o odwołanie radnego — po zasięgnięciu opinii organizacji, która zgłosiła jego kandydaturę⁶⁸. Takie rozwiązanie nie hamowałoby inicjatywy wyborców lub ich organizacji w zakresie zgłoszenia własnego wniosku w każdym wypadku, gdy dojdą do przekonania, że radny powinien być odwołany.

IV

Druga zasadnicza trudność wiąże się, jak wspomniałem, bezpośrednio z ustalonym w ordynacji trybem odwołania radnego. Jest to zresztą problem, o który potyka się koncepcja mandatu nakazczego i odwołalności bodaj od chwili swych narodzin⁶⁹; chodzi bowiem o zapewnienie demokratycznego, a jednocześnie skutecznego i nieuciążliwego sposobu realizacji tej zasady. Trudności w tym zakresie były też zawsze ulubionym argumentem przeciwników koncepcji odpowiedzialności oraz odwołalności deputowanych⁷⁰.

Gdy mowa o trybie odwoływania przedstawicieli przez wyborców, problem podstawowy sprowadza się do pytania: na jakich zasadach wyborcy mają uczestniczyć w podejmowaniu tego aktu? Albo inaczej — jaki ma być stosunek tych zasad do reguł obowiązujących w czasie wyborów? Można stwierdzić, że w dotychczasowym rozwoju ustawodawstwa oraz w nauce wykształciły się w tym zakresie dwie główne kon-

⁶⁷ (Wyjątek stanowić by tu mógł jedynie wypadek skazania radnego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub z innych niskich pobudek (art. 74 ust. 1 pkt 1 ordynacji wyborczej z 1957 r.). Naruszenie godności radnego ma bowiem w tym wypadku charakter wyjątkowo jaskrawy i oczywisty. Co ważniejsze zaś — sprawa została już negatywnie oceniona w prawomocnym wyroku sądu i poddanie jej ponownemu rozpatrzeniu i osądowi (wyborców) byłoby niecelowe i społecznie niewskazane. Zresztą w wypadku skazania na karę pozbawienia wolności radny i tak nie mógłby praktycznie wykonywać swojej funkcji. Rola rady narodowej sprowadzałaby się tu do deklaratywnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w związku z wyrokiem, którego nie może on przecieź kwestionować.

⁶⁸ Warto przypomnieć, że w poselskim projekcie ordynacji wyborczej 1957 r. przewidziana była instytucja analogiczna do postulowanej („w przypadku jaskrawego naruszenia przez radnego godności członka rady narodowej, rada narodowa z własnej inicjatywy może podjąć uchwałę w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie”). Komisja Spraw Wewnętrznych doszła jednak do — logicznego skądinąd — wniosku, że przepis ten nie może się ostać wobec obowiązku rady pozbawienia w takim wypadku radnego mandatu własną uchwałą.

⁶⁹ Por. E. Esmein, op. cit., s. 347 i n.

⁷⁰ Ibidem.

cepcje, rzecz by można — dwie szkoły myślenia, z których każda daje zasadniczo inną odpowiedź na postawione pytania⁷¹.

Pierwsza z nich wychodzi z założenia, że odwołanie jest aktem przeciwnym (*actus contrarius*) w stosunku do wyboru. Logiczną tego konsekwencją jest uznanie, że w akcie tym należy przestrzegać wszystkich zasad, jakie obowiązywały przy wyborach. W naszych warunkach byłyby to zwłaszcza zasady powszechności i równości wyborów, tajność głosowania, zasady dotyczące zgłaszania kandydatów, ustalania wyników wyborów itp. Oczywiście wszystkie one miałyby być przy odwołaniu stosowane „odpowiednio”.

Druga koncepcja nie stawia tych rygorystycznych żądań. Opierając się na znanym postulacie Lenina, aby zarówno wybory, jak i odwołanie przedstawicieli w państwie ludowym odbywały się w sposób możliwie najprostszy, najbardziej dogodny dla robotników i chłopów, poszukuje ona rozwiązań najskuteczniejszych praktycznie, w tym głównie upatrując ich walor demokratyczny. Trzeba też od razu stwierdzić, że ta właśnie koncepcja może zapisać na swoim koncie więcej osiągnięć w praktycznym zastosowaniu zasady odwołalności.

W naszej literaturze więcej zwolenników ma pierwsza z wymienionych koncepcji⁷². W tym też kierunku szły z reguły propozycje rozwiązań zgłaszane przed uchwaleniem ordynacji wyborczej z 1957 r.⁷³ Taką wreszcie koncepcję przyjęły w zasadzie jak wiadomo, obowiązujące obecnie w tym zakresie przepisy. Nie poddając ich tu bliższej analizie⁷⁴ stwierdzmy od razu, że ustalona w nich procedura jest bardzo uciążliwa; stanowi ona również jedną z istotnych przyczyn tego, że praktyczne stosowanie odwołalności przy obecnym systemie prawnym jest niezwykle trudne — i mało prawdopodobne⁷⁵.

Powstaje pytanie: czy z teoretycznego punktu widzenia takie rozwiązanie było konieczne i jedynie możliwe? Czy tylko taką koncepcję można uznać za zgodną z dyspozycjami art. 2 ust. 2 konstytucji? Podkreślam — z teoretycznego punktu widzenia, gdyż z tych właśnie, „pryncypialnych” pozycji traktuje się tę formę odwołania jako je-

⁷¹ Por. A. Gwiżdż, op. cit., s. 256-257.

⁷² Por. zwłaszcza K. Biskupski, op. cit., s. 348 oraz R. Klimowiecki, op. cit. s. 614. W literaturze radzieckiej pogląd taki reprezentował A. Karp, *Prawo otzywa dieputata*, Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo 1949, nr 9.

⁷³ Por. np. S. Zawadzki, op. cit., s. 276—277; W. Zamkowski, op. cit., s. 876 i n.

⁷⁴ Szczegółową analizę tych przepisów zawiera praca S. Rozmaryna, *Nowe instytucje ...*, op. cit., s. 973—978.

⁷⁵ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja ...*, op. cit., s. 200. Ustawa wprowadziła zresztą szereg dodatkowych utrudnień proceduralnych, nie wynikających z samej koncepcji *actus contrarius* (por. M. Jaroszyński, op. cit., s. 61—62).

dynie prawidłową (druga koncepcja ma mieć jakoby tylko walory praktyczne)⁷⁶.

Otóż w moim przekonaniu podejście to jest nader kontrowersyjne, wiąże ono bowiem odwołalność bezpośrednio z zasadą wybieralności. Tymczasem, jak już wspomniano, fakt wyboru sam przez się nie określa stanowiska prawnego przedstawiciela. Stanowisko to określają wyłącznie pozytywne przepisy prawne, które bądź ustalają odpowiedzialność i odwołalność deputowanego, bądź też przyjmują koncepcję „wolnego mandatu”. Teza, że wybieralność powinna się wiązać z odwołalnością jest tylko — merytorycznie słusznym — postulatem politycznym, dopóki nie znajdzie swego wyrażenia w przepisach prawa pozytywnego.

„Naturalną” niejako konsekwencją wybieralności jest kadencyjność organów wybieralnych. Natomiast odwołalność jest dodatkową, stosowaną w czasie kadencji formą zabezpieczenia przedstawicielskiego charakteru organów powołanych w drodze wyborów. Instytucja ta jest ściśle związana ze szczególnym charakterem mandatu, a mianowicie — z zasadą odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami, jako bezpośrednia konsekwencja — i gwarancja — tej właśnie zasady. Jest więc — moim zdaniem — w pełni uzasadnione, także teoretycznie, wiązanie trybu odwołania na przykład z formami kontroli przedstawicieli przez wyborców, natomiast nie ma konieczności prawnej stosowania w tym akcie reguł obowiązujących przy wyborach⁷⁷. Rzecz jedynie w tym, aby tryb ten zapewniał wyborcom decydującą rolę w akcie odwołania.

W tym świetle warto pokrótce rozpatrzeć najważniejsze etapy aktu odwołania radnego — m. in. w celu wysunięcia pewnych sugestii co do ewentualnych zmian i uproszczenia obowiązującego trybu postępowania.

1. Art. 76 ordynacji wyborczej z 1957 r. postanawia, że „z wnioskiem w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie radnego może wystąpić organizacja, która złożyła jego kandydaturę. Organizacja może wystąpić z takim wnioskiem z inicjatywy wyborców lub z własnej inicjatywy” Przepis ten stanowi swoisty odpowiednik zasad konstytucji (art. 86) i ordynacji wyborczych w zakresie zgłaszania kandydatów. Rozwiązanie takie należy uznać za prawidłowe. Jakkolwiek bowiem prawo odwołania (co obejmuje, moim zdaniem, (również zgłoszenie wniosku)

⁷⁶ Tak w szczególności A. Gwiżdż (op. cit., s. 276—377), który uważa, że system oparty na koncepcji *actus contrarius* jest jedynie logiczny, niesprzeczny wewnętrznie.

⁷⁷ To ostatnie może być natomiast postulatem, który uwzględnia się o tyle, o ile nie obarcza to aktu odwołania nadmierną formalistyką.

przysługuje „wyborcom”, to jednak ustawa może zażądać, aby udział w tym akcie odbywał się w sposób zorganizowany⁷⁸. Odpowiada to zresztą w pełni faktycznemu mechanizmowi artykulacji inicjatyw wyborców w tym zakresie. W każdym razie rozwiązanie to nie może być uznane za sprzeczne z konstytucją lub charakterem aktu odwołania⁷⁹. Inna rzecz, że w tym wypadku szczególne znaczenie mogłaby mieć bezpośrednia inicjatywa wyborców wobec organu uprawnionego do formalnego zgłoszenia wniosku. Sprawę tę jednak może rozstrzygać praktyka, poza przepisami prawa⁸⁰.

2. Nie można również zaprzeczyć prawa ustawodawcy do wprowadzenia pewnych form kontroli nad prawidłowością zgłoszonego przez organizację wniosku. Kontrola ta jednak powinna się ograniczać do elementów formalnych⁸¹ i nie powinna dotyczyć merytorycznej zasadności wniosku.

Ordynacja wyborcza przyjmuje jednak inne zasady. Ustala bowiem nie tylko długotrwałą i uciążliwą procedurę rozpatrywania wniosku przez właściwe rady narodowe⁸², lecz co ważniejsze — uzależnia zarządzenie głosowania, a tym samym i odwołanie radnego, od zgody rady narodowej. Jest to w moim przekonaniu sprzeczne z istotą odwołalności. Wprawdzie nie bez znaczenia jest tu fakt, że rada ma obowiązek działać zgodnie z wolą wyborców, ale sankcją tego obowiązku jest przecież odwołanie radnych — co nie może być dokonane bez zgody samej rady. Nic też dziwnego, że omawiane przepisy spotkały się z ostrą krytyką w naszej literaturze⁸³.

De lege ferenda należałoby wykluczyć możliwość zakwestionowania przez radę narodową wniosku zgłoszonego przez właściwą organizację i odpowiadającego innym wymaganiom formalnym. Rada natomiast powinna umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień oraz zapewnić organizację przebiegu głosowania.

⁷⁸ Ustalenie trybu odwołania konstytucja wyraźnie przekazuje ustawie (art. 88).

⁷⁹ Inny pogląd reprezentuje K. Biskupski (op. cit., s. 548), którego zdaniem prawo zgłaszania kandydatów, a tym samym i wniosków o odwołanie, powinno przysługiwać „wszelkim organizacjom”, a także grupom wyborców, zaś inne rozwiązania są sprzeczne z konstytucją.

⁸⁰ Ustawodawstwo radzieckie i czechosłowackie przewiduje możliwość bezpośredniego zgłaszania wniosków o odwołanie przez zgromadzenia wyborców; odpowiada to jednak obowiązującym tam przepisom w sprawie zgłaszania kandydatów.

⁸¹ Np. właściwość organizacji zgłaszającej wniosek, prawidłowość jego sformułowania (art. 76 ust. 2 ordynacji wyborczej) itp.

⁸² Por. art. 76—79 ordynacji oraz ich omówienie w pracy S. Rozmaryna, *Nowe instytucje ...*, op. cit., s. 975.

⁸³ Por. M. Jaroszyński, op. cit., s. 62, oraz S. Rozmaryn *Nowe instytucje ...*, op. cit. Warto podkreślić, że przepisy tego typu nie istnieją w ustawodawstwie innych państw socjalistycznych.

3. Najistotniejszy i najtrudniejszy problem dotyczy trybu głosowania. Ten właśnie podstawowy element aktu odwołania budzi też najwięcej kontrowersji. Jedną kwestią jest tu wszakże niesporna: uprawnieni do udziału w tym akcie są wyborcy tego okręgu, w którym przedstawiciel został wybrany. Wynika to z istoty koncepcji mandatu imperatywnego, która uznaje, że jest on reprezentantem tej właśnie konkretnej grupy wyborców — przed nią jest odpowiedzialny, przez nią też może być odwołany. Pozostaje jednak problem, na jakich zasadach wyborcy ci mają powziąć decyzję o odwołaniu, w szczególności — czy w akcie głosowania muszą być zastosowane podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność), czy też ich stosowanie nie jest obligatoryjne.

Stwierdziłszy wyżej, że z teoretycznego punktu widzenia taka konieczność bynajmniej nie istnieje. Nie wynika ona także z postanowień art. 2 konstytucji. Jednakże ordynacja wyborcza z 1957 r. (art. 81 ust. 1) ustala, że głosowanie w sprawie odwołania radnego przeprowadza się „przy odpowiednim zastosowaniu” przepisów ordynacji, a więc na zasadach odnoszących się do wyborów. W praktyce oznacza to, że dla odwołania ze składu rady jednej osoby, która straciła zaufanie wyborców, trzeba podjąć m. in. takie czynności, jak: powołanie komisji obwodowych, sporządzenie spisów wyborców i wyłożenie ich do publicznego wglądu, wydrukowanie kart do głosowania, zapewnienie odpowiednich lokali dla komisji obwodowych, przeprowadzenie głosowania, obliczenie ich wyników itd. Ponadto łączyłoby się to niewątpliwie z całą kampanią agitacyjno-propagandową. W warunkach dużych, wielomandatowych okręgów wyborczych jest to system szczególnie skomplikowany i uciążliwy. Bez jego radykalnej zmiany trudno sobie wyobrazić praktyczną realizację omawianej zasady ustrojowej.

Rozwiązań *de lege ferenda* szukać by można, jak się wydaje, w dwóch kierunkach. Po pierwsze, przez pewne uproszczenie systemu wyborczego, zwłaszcza w drodze przejścia do zasady okręgów jednomandatowych⁸⁴. Jest to jednak problem szerszy, który nie może być rozpatrywany wyłącznie z punktu widzenia odwołalności. Drugi kierunek, to radykalne uproszczenie samego trybu głosowania nad wnioskiem o odwołanie.

Taki uproszczony sposób głosowania ustala, jak wspomniałem, w szczególności ustawodawstwo radzieckie. Najistotniejsze zasady tego systemu streszczają się w przepisie art. 5 ustawy z 30 X 1959 r.: „Sprawa odwołania deputowanego do Rady Najwyższej ZSRR jest omawiana

⁸⁴ Postulat taki był swego czasu wysuwany w literaturze. Por. I. Grajewska, s. 496—496.

i rozstrzygana na zebraniach wyborców odpowiedniego okręgu wyborczego zwoływanych [...] w przedsiębiorstwach, instytucjach, kołchozach, w jednostkach wojskowych i w miejscach zamieszkania wyborców. Uchwałę w sprawie odwołania deputowanego do Rady Najwyższej ZSRR przyjmuje się w jawnym głosowaniu".

W naszej literaturze zasady te zostały poddane krytycznej ocenie z punktu widzenia kryteriów formalnych⁸⁵. Moim zdaniem, te kryteria nie są jednak adekwatne dla oceny tego systemu. Najważniejszym jego celem jest stworzenie szerokich możliwości przedyskutowania sprawy na publicznych zebraniach wyborców, wyrażenia przez nich opinii o postawie deputowanego itd. Inaczej mówiąc, chodzi głównie o te elementy, które powodują, że instytucja odwołałości spełnia zarazem ważne zadania polityczno-wychowawcze⁸⁶.

Nie jest moją intencją sugerowanie celowości mechanicznego przeniesienia na nasz grunt wspomnianych wyżej zasad ustawodawstwa radzieckiego, czy też analogicznych przepisów ustawodawstwa Czechosłowacji i Węgier, ani też formułowanie jakichkolwiek gotowych rozwiązań. Chodzi natomiast o podkreślenie słuszności samej idei, że odwołanie nie musi się odbywać w sztywnych formach przewidzianych dla aktu wyborczego, lecz może — a z praktycznego punktu widzenia powinno — być dokonywane w sposób maksymalnie prosty, stwarzający realne warunki funkcjonowania tej instytucji.

V

Oczywiście byłoby błędem sądzić, że te właśnie, proceduralne trudności stanowią jedyną przeszkodę w realizacji odwołałości przedstawicieli i że proponowane wyżej kierunki zmian w ustawodawstwie rozwiązywałyby ten problem w sposób automatyczny. Praktyczne funkcjonowanie poszczególnych instytucja zależy bowiem nie tylko — i nawet nie głównie — od przepisów prawnych. Stworzone przez nie formy organizacyjne są wypełniane treścią przez aktywność odpowiednich sił politycznych, zwłaszcza tych, którym w ramach istniejącej struktury partyjno-politycznej przypada rola kierownicza. Tylko żywa działalność polityczna, inspiracja i kierownictwo ze strony partii politycznych może więc zdecydować o tym, czy i o ile poszczególne instytucje prawne staną

⁸⁵ Brak spisów wyborców i możliwość podwójnego głosowania, trudności z ustaleniem wyników głosowania itp.; por. A. Gwiżdż, op. cit., s. 26il.

⁸⁶ Nie ma też w praktyce trudności z ustaleniem wyników głosowania, skoro z reguły za wnioskiem głosują bądź przygniatająca większość zgromadzonych (por. E. Tichonowej, op. cit., s. 40 i n.).

się rzeczywistym, realnie funkcjonującym elementem mechanizmu państwowego.

Wskazuje na to dobitnie fakt, że wszystkie podstawowe zmiany w kierunku decentralizacji i demokratyzacji mechanizmu życia politycznego, jakie się dokonały począwszy od r. 1956 (na przykład w zakresie podniesienia roli Sejmu i rad narodowych, umocnienia praworządności, zwiększenia udziału społeczeństwa w kierowaniu sprawami publicznymi) były właśnie rezultatem inicjatywy oraz praktycznej, organizatorskiej działalności PZPR i współpracujących z nią stronnictw politycznych. W odniesieniu do instytucji odwołalności przedstawicieli przykład skutecznego jej ożywienia z inicjatywy partii obserwujemy w Związku Radzieckim, gdzie jest to przede wszystkim wynikiem realizacji udział XX i XXII Zjazdu KPZR.

W Polsce podstawowe dokumenty partyjne, zwłaszcza zaś uchwały III i IV Zjazdu — a także uchwała VIII Plenum KC PZPR z lipca 1961 roku, specjalnie poświęcona wytyczeniu dróg dalszego rozwoju i demokracji systemu rad narodowych — nie wymieniają tej instytucji wśród środków mających służyć rozwijaniu i doskonaleniu form demokratyzacji socjalistycznej. Nie ma również konkretnych inicjatyw praktycznych w tym zakresie ze strony organizacji politycznych i społecznych. Wiadomo zaś, że rozwój demokracji socjalistycznej nie odbywa się samoczynnie: istnieje potrzeba wyrabiania w społeczeństwie nawyków korzystania z instytucji demokratycznych. Dotyczy to w szczególności takiej instytucji jak odwołalność przedstawicieli, która — w odróżnieniu np. od sytuacji w Związku Radzieckim — nie była u nas nigdy na szerszą skalę stosowana. Bez odpowiednich impulsów ze strony czynników kierujących życiem politycznym praktyczne stosowanie tej zasady nie będzie możliwe — nawet w wypadku stworzenia optymalnych warunków prawnych jej realizacji.

Rola partii w odniesieniu do tego problemu wyłania się jednak również w innej płaszczyźnie. Wiadomo, że przedstawiciel w organie władzy państwowej reprezentuje faktycznie nie tylko określoną grupę wyborców, lecz również partię, do której należy. W ten sposób m. in. realizuje się kierownictwo partii w stosunku do organów władzy i całego aparatu państwowego. Istnieje więc niewątpliwie problem odpowiedzialności reprezentanta nie tylko przed wyborcami, ale i przed partią.

Zagadnienie to nastęrcza szereg problemów teoretycznych i praktycznych, wiążących się zwłaszcza z mechanizmem kształtowania się „woli wyborców” oraz ze stosunkiem ich „nakazów” do programu i polityki partii, a tym samym — ze stosunkiem obowiązków reprezentanta wobec wyborców do jego obowiązków wynikających z dyscypliny partyjnej. Problemy te, wkraczające głęboko w charakter i treść mandatu przedsta-

wiciela w państwie socjalistycznym oraz sposoby i warunki jego realizacji, nie mogą być podjęte w ramach tej pracy — jeśli się nie chce uczynić tego pobieżnie. Wymagałoby to odrębnych studiów i osobnego potraktowania, zwłaszcza że nieliczne pozycje literatury na ten temat⁸⁷ stawiają te zagadnienia w sposób wielce kontrowersyjny. Do jednej wszakże kwestii z tego zakresu, bezpośrednio związanej z zasadą odwołalności, należałoby tu koniecznie nawiązać. Chodzi mianowicie o problem konsekwencji wynikających z owego „podwójnego podporządkowania” przedstawiciela w sferze decyzji dotyczących pozbawienia mandatu.

W literaturze sformułowany został pogląd, że konsekwencją odpowiedzialności przedstawiciela nie tylko przed wyborcami, lecz i przed własną partią powinno być stworzenie prawnych możliwości odwołania przedstawicieli przez organizacje polityczne—obok i oprócz odwołalności przez wyborców⁸⁸. Wydaje się jednak, że koncepcja ta jest tylko pozornie logiczna. Prawdą jest bowiem, że przedstawiciel „zawdzięcza swój mandat” również partii, która wysunęła i popierała jego kandydaturę w wyborach. O obsadzeniu mandatu zdecydowali jednak ostatecznie wyborcy. Logiczny jest więc taki system, w którym o odwołaniu decydować będą wyborcy — na wniosek odpowiedniej organizacji. System ten nie eliminuje bynajmniej partii „spośród czynników decydujących o byciu mandatu”⁸⁹, przeciwnie — wpływ ten jest mocno zaakcentowany.

„Dwoistość” mandatu nie powinna prowadzić do rozdzielnego albo wręcz przeciwstawnego traktowania zawartych w nim elementów odpowiedzialności. Nie ma do tego podstaw zwłaszcza jeśli się uwzględni faktyczny mechanizm formułowania „nakazów” wyborców, co nie odbywa się przecież bez aktywnej, kształtującej roli organizacji politycznych i społecznych⁹⁰. Przeciwnie, mechanizm ten wskazuje, że oba te elementy ściśle się ze sobą zazębiają, zaś fakt, że partia działałaby tu niejako za pośrednictwem wyborców, w drodze odwołania się do ich opinii i kształtowania tej opinii, może być uznany tylko za czynnik pozytywny z punktu widzenia procesu demokratyzacji. Sprzyjałoby to bowiem właśnie rozwianiu elementów demokracji bezpośredniej tkwiących w naszym systemie przedstawicielskim.

⁸⁷ Np. cyt. wyżej praca M. Sobolewskiego.

⁸⁸ Zob. W. Skrzydło, *Partia w systemie przedstawicielskim PRL*. *Buch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1959, nr 4, s. 46.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Tym samym nie ma, jak sędzę, uzasadnienia dla wyrażanych niekiedy obaw, że odpowiedzialność przed wyborcami oraz obowiązek realizowania ich woli może postawić reprezentanta w zasadniczej kolizji z wymaganiami dyscypliny partyjnej lub organizacyjnej.