

WIESŁAW SKRZYDŁO

PARTIE POLITYCZNE
W SYSTEMIE PRZEDSTAWICIELSKIM PRL

Według Konstytucji PRL Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, jedynym organem przedstawicielskim, reprezentującym suwerenne prawa narodu. Przyjęcie zasady suwerenności ludu pracującego wymaga w konsekwencji powołania odpowiednich instytucji polityczno-ustrojowych, które by gwarantowały pełną realizację tej zasady. Dotyczy to w szczególności takich kwestii, jak ustalenie właściwego trybu zgłaszania kandydatów na członków organów przedstawicielskich w ogóle, a Sejmu przede wszystkim, zasad funkcjonowania tych organów oraz kontroli ze strony wyborców nad działalnością przedstawicieli.

Rozwiązanie tego problemu ułatwia w naszych warunkach w poważnym stopniu istnienie kilku partii politycznych ludu pracującego¹. Działające aktualnie partie polityczne uznają i wysuwają program budowy socjalizmu, mobilizują społeczeństwo do jego realizacji. Z tego faktu wynika, w pełni uzasadniony postulat uczynienia z organów przedstawicielskich, a w szczególności z Sejmu, terenu działania partii politycznych, reprezentujących istniejące w społeczeństwie ośrodki myśli politycznej, wyrażających opinię publiczną swych środowisk. Postulat ten wynika zresztą z samego charakteru i istoty organów przedstawicielskich. Można bowiem postawić tezę, że rola tych organów, w szczególności Sejmu, jako najwyższego wyraziciela opinii publicznej, zależy w poważnym, jeśli nie decydującym stopniu, od roli i samodzielności działających w kraju partii politycznych.

Co więcej, można stwierdzić, że rola, jaką ugrupowania te speł-

¹ Terminy: partia i stronnictwo stosują wymiennie, zdając sobie jednakże sprawę z niebezpieczeństwa pomieszania pojęć. Bowiern mimo ich identyczności, utarta terminologia w naszym kraju przyjmuje dla określenia PZPR nazwą Partia, a termin stronnictwo używa w odniesieniu do ZSL i SD.

niały w przeszłości, stopień ich samodzielności, aktywności, stanowiły miernik i warunek wykonywania przez Sejm jego roli ustrojowej. W pierwszym okresie istnienia Polski Ludowej, kiedy partie polityczne prowadziły ożywioną działalność i uczestniczyły, uznając kierowniczą rolę partii klasy robotniczej, w wytyczaniu kierunku rozwoju państwa, wówczas najwyższy organ przedstawicielski (KRN, a w początkach także i Sejm Ustawodawczy) spełniał doniosłą rolę ustrojową.

Sprowadzenie zaś, w okresie przed październikiem, samodzielności partii sojuszniczych (ZSL i SD) do roli transmisji partii klasy robotniczej szło w parze z ograniczaniem i pomniejszaniem roli organów przedstawicielskich. Z tych też względów w okresie przed październikiem pojawiły się w ustroju politycznym PRL tendencje likwidatorskie zarówno w stosunku do stronnictw sojuszniczych, stanowiących przecież nowy jakościowo rodzaj partii politycznych², jak i w stosunku do instytucji polityczno-ustrojowych związanych nierozzerwalnie z istotą partii. Doprowadziło to w konsekwencji w roku 1952 do zlikwidowania w Sejmie instytucji konwentu seniorów, klubów poselskich i zastąpienia ich nowymi instytucjami (Rada Seniorów, wojewódzkie zespoły poselskie)³.

W okresie przed październikiem, w procesie demokratyzacji życia politycznego stan taki nie mógł się utrzymać. Pozostawał on bowiem w sprzeczności z funkcją społeczną odradzających się stronnictw politycznych, z rosnącym znaczeniem opinii publicznej w życiu państwa, ze zwiększającą się rolą Sejmu i rad narodowych. W tych warunkach pojawiły się niezbędne przesłanki, by mimo nowej treści i roli ustrojowej Sejmu, różniacej się przecież od funkcji spełnianej przez parlamenty burżuazyjne, mogły działać w jego łonie partie polityczne.

² Por. na ten temat autora *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, Annales UMCS, 1958, Sectio Jus, Vol. 5, 3.

³ Nieporozumieniem chyba, wynikającym z błędnej oceny roli klubów poselskich i istoty partii politycznych, jest pogląd reprezentowany przez A. Ch. Machnienkę w pracy *Gosudarstwiennyy stroj Polskoj Narodnoy Respubliki*, Moskwa 1955, s. 259. Autor uważa bowiem, że likwidacja w Sejmie PRL I kadencji klubów poselskich stanowiła przejaw umacniania się kierowniczej roli PZPR. Inną zupełnie ocenę tych wydarzeń daje A. Burda, *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6, oraz sprawozdawca komisji regulaminowej wicemarszałek Sejmu J. Jodłowski. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łam 10.

Związek, jaki zachodzi między istnieniem i funkcjonowaniem partii politycznych, a rolą organów przedstawicielskich można rozpatrywać w trzech aspektach:

1. roli partii w procesie wyłaniania organów przedstawicielskich,
2. roli partii w procesie funkcjonowania tych organów,
3. roli partii w procesie kontroli działalności członków organów przedstawicielskich.

1. Powstanie i rozwój partii politycznych nadały zupełnie nowy charakter organom przedstawicielskim. Partie związały się ściśle z systemem przedstawicielskim, który bez nich byłby we współczesnych warunkach trudny do zrealizowania. Partie bowiem stanowią instrument, który stwarza wyborcom możliwość zespołowego i zorganizowanego wypowiedzenia swego poglądu na temat kierunku polityki państwa, jego rozwoju, a klasom społecznym sprawowanie państwowego kierownictwa.

Powstanie partii politycznych zmieniło zasadniczo charakter i wewnętrzną strukturę organów przedstawicielskich. Dzięki istnieniu tych ugrupowań parlamenty mogły przekształcić się w reprezentację określonych grup społecznych, stąd też i kierownictwo działalnością parlamentu przeszło w ręce partii politycznych, stanowiących przedstawicielstwo klas społecznych.

Rola partii politycznych przejawia się przede wszystkim w pierwszym, podstawowym etapie wyłaniania organów przedstawicielskich. Etap ten jest decydujący dla kierunku działania wyłonionych w wyborach organów państwowych. Jest nim opracowanie i wysunięcie programu politycznego, w oparciu o który partie prowadzą kampanię wyborczą.

Zmiana warunków politycznych, niewystępowanie partii opozycyjnej, wysuwanie wspólnego programu wyborczego i opartej na nim jednej listy kandydatów nie oznacza bynajmniej, że zmalało znaczenie tego programu. Zmianie uległ jedynie jego charakter. W nowych warunkach program wyborczy nie może stanowić podstawy walki wyborczej, rozdierającej społeczeństwo, lecz nia za zadanie skupić jak najszersze siły społeczne do realizacji zadań budowy nowego ustroju. Wyraża on przy tym interesy i dążenia nie tylko jednej klasy społecznej, lecz podstawowych sił narodu, mas pracujących. Stąd też wynika ważne znaczenie kampanii wyborczej, która ma m. in. za zadanie spopularyzować ten program, wyzwolić szeroką inicjatywę społeczną i zmobilizować społeczeństwo do pracy nad jego realizacją.

Rola partii politycznych w warunkach społeczeństwa budującego ustrój socjalistyczny sprowadza się więc do wspólnego wypracowywania właściwego programu, który ma stanowić podstawę działania wybranego organu, do wytypowania najwłaściwszych ludzi, najbardziej zdolnych do jego realizacji. Ludzi tych typują partie polityczne przede wszystkim ze swego grona (obok pewnej liczby obywateli bezpartyjnych) i za ich działalność ponoszą odpowiedzialność moralno-polityczną.

Znaczenie partii politycznych staje się widoczne w procesie wyłaniania organów przedstawicielskich, w szczególności przy proporcjonalnym systemie podziału mandatów. W tych warunkach właściwym kandydatem w wyborach staje się partia, a nie poszczególne osoby.

Ma to zastosowanie w szczególności wówczas, gdy wyborca może wybierać jedynie między listami, czyli partiami, a nie między poszczególnymi kandydatami (przykład takiego rozwiązania stanowić może ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z września 1946 r.). Wskutek tego wyborca nie ma wpływu na ustalanie kolejności miejsc na liście, na skład tej listy i tym samym na skład personalny organu przedstawicielskiego. W tej sytuacji wyborca musi głosować na listę, jeśli odpowiada mu program wyborczy danej partii, choćby się nie zgadzał z kolejnością kandydatów lub też choćby miał do któregośkolwiek z nich poważniejsze zastrzeżenia. Wyborca dokonuje więc jedynie wyboru między partiami, uzyskując w ten sposób przede wszystkim wpływ na skład polityczny organu przedstawicielskiego, a tylko pośrednio wywiera wpływ na jego skład personalny.

Przeważnie więc czynnikiem, który ustala ostatecznie i zgłasza kandydatów na członków organów przedstawicielskich, jest partia polityczna. Istnieje kilka systemów zgłaszania kandydatów:

a) Pierwszy polega na tym, że prawo zgłaszania przyznaje się jedynie legalnie działającym partiom politycznym⁵. W systemie tym desygnowanie dokonuje się bądź poprzez decyzje komitetów partii, a więc w sposób niejawni; bądź przez samych członków partii, którzy decyzję w tym przedmiocie podejmują albo bezpośrednio

⁵ Tak postanawiał dekret rządu czechosłowackiego z dnia 25 VII 1945 r. w § 3 oraz ordynacja wyborcza do Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego z dnia 11 VI 1946 r. w § 14. Podobnie Konstytucja Turynii z dnia 20 XII 1946 r. Podaję za K. Grzybowskiem, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, s. 82.

sami, albo też za pośrednictwem swych delegatów na zjazdach partyjnych czy też konferencjach (jest to sposób rozpowszechniony w partiach socjaldemokratycznych); bądź też wreszcie bezpośrednio, przez członków partii — system występujący w Stanach Zjednoczonych A P pod nazwą *primaires*⁶.

b) W drugim systemie kandydatów zgłaszają grupy wyborcze ad hoc utworzone, złożone z określonej w ordynacji wyborczej liczby obywateli. Za taką grupą stoi zwykle stronnictwo polityczne, którego członkowie z nakazu partyjnego zgłaszają listę kandydatów. Niemniej partia urzędowo z listą nie występuje. Może się jednak zdarzyć, że listę zgłosi również niepartyjna grupa wyborców⁷.

c) Trzeci system przyznaje prawo zgłaszania kandydatów organizacjom politycznym, społecznym, zawodowym itp., a więc i partiom politycznym⁸. Partia nie ma tu więc monopolu. W tych warunkach z prawa zgłaszania korzystają nie doraźne, lecz zorganizowane, aczkolwiek nie tylko w partie polityczne, grupy wyborców.

W Polsce Ludowej zasady prawa wyborczego odnoszące się do trybu zgłaszania kandydatów przeszły ewolucję. Według ordynacji wyborczej z roku 1946 kandydatów na posłów zgłaszały określone liczbowo grupy obywateli, za którymi z reguły stały partie polityczne. Natomiast wg późniejszych ordynacji (lata 1952, 1954, 1956 i 1957) prawo to zostało przyznane w ślad za Konstytucją PRL (art. 86) organizacjom politycznym, społecznym, zawodowym. W parze z tym szła nie tylko ewolucja sytuacji partii politycznych, ale przede wszystkim zmiana uprawnień i roli wyborcy. Jeśli bowiem w wyborach do Sejmu Ustawodawczego obywatel wybierał jedynie między listami, nie mając bezpośredniego wpływu na personalny skład Sejmu, to w późniejszym okresie rola jego zwiększa się znacznie. Stało się to możliwe dzięki wykształceniu się i przyjęciu w prawie wyborczym dwu nowych zupełnie zasad:

⁶ Zob. M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paryż 1955, s. 112.

⁷ W ten sposób zagadnienie to rozwiązywała ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 IX 1946 r., Dz. U. nr 48, poz. 274.

⁸ Tak ujmuje to Konstytucja PRL w art 86, ordynacja wyborcza do Sejmu z roku 1952 w art. 33 i ordynacja z roku 1956 w art. 33. Analogiczne rozwiązanie przynosi ordynacja wyborcza do rad narodowych z roku 1954 w art. 42 i z roku 1957 w art. 38.

a) Prawo zgłaszania kandydatów otrzymały wprawdzie organizacje ludu pracującego, ale jednak partie, korzystając z tego uprawnienia, zapoznają przed wyborami społeczeństwo z proponowanymi kandydaturami i wysłuchują uwag wyborców. Celowi temu służyła według ordynacji z roku 1952 i 1954 instytucja wysuwania kandydatów, stanowiąca podstawę do opracowania ostatecznej listy kandydatów w oparciu o wnioski wyborców. Obecnie służy temu praktyka przedstawiania kandydatur wyborcom na zebraniach desygnowanych przez partie i organizacje społeczne. Dzięki temu wyborcy zyskali możliwość wyrażania swych opinii co do przedstawionych im kandydatów jeszcze przed momentem głosowania i tym samym zyskują pewien wpływ na skład listy.

b) Głosowanie nie odbywa się na listę w całości (jak w wyborach przeprowadzonych w roku 1947), lecz imiennie, na poszczególnych kandydatów. Wyrazem tego jest prawo wyborcy dokonywania skreśleń na liście.

W nowych warunkach społeczno-politycznych partie ludu pracującego działają zjednoczone we Froncie Jedności Narodu. Istnienie tej instytucji, skupiającej wszystkie postępowe i demokratyczne siły naszego społeczeństwa, znajduje wyraz również w procesie wyłaniania organów przedstawicielskich. Obowiązujące ordynacje wyborcze przyznają bowiem prawo zgłaszania kandydatów różnym organizacjom ludu pracującego, które mogą z niego robić użytek bądź samodzielnie, bądź też łącznie⁹, w ramach Frontu Jedności Narodu. Przy tym ordynacja wyborcza do rad narodowych wzmacnia rolę tej instytucji, stanowiąc w art. 39: „Jeżeli naczelne władze tych organizacji (posiadających prawo zgłaszania kandydatów — W. S.) postanowią, że ich ogniwa terenowe zgłoszą wspólną listę kandydatów, zgłoszenie listy wbrew temu postanowieniu jest nieważne”, oraz przyznają organizacjom zgłaszającym prawo dokonywania zmian na liście aż do skreślenia kandydatów włącznie¹⁰.

Wreszcie Komitety FJN, bo one zgłaszają listy, posiadają prawo występowania z wnioskami w przedmiocie odwoływania radnych¹¹. Za działalnością Komitetów FJN widzieć należy partie polityczne,

⁹ Art. 35 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 24 X 1956 r. i art. 39 ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r.

¹⁰ Art. 47 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad z 1957 r.

¹¹ Art. 76 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r.

odgrywające we Froncie rolę kierowniczą. Zgodnie bowiem z decyzją, podjętą wspólnie przez kierownictwa PZPR, ZSL i SD po wydarzeniach październikowych, kierownictwo polityczne w komitetach Frontu Jedności Narodu spełniają komisje porozumiewawcze stronnictw politycznych, utworzone na zasadzie parytetu. Instytucja komisji porozumiewawczych umożliwia PZPR spełnianie kierowniczej roli, a jednocześnie zapewnia stronnictwom sojusznicznym samodzielność i niezależność organizacyjną. Na komisjach zapadają ostateczne decyzje co do składu listy kandydatów, udziału poszczególnych partii politycznych w rozdziale mandatów do Sejmu i rad narodowych itd. Wywierają one też istotny wpływ na działalność organów przedstawicielskich, w szczególności organów terenowych.

2. Rola partii politycznych w systemie przedstawicielskim PRL nie kończy się z momentem wyłonienia organów władzy państwowej. Z chwilą tą rozpoczyna się dopiero właściwa ich działalność. Wyniki wyborów stanowią sprawdzian i dowód stosunku społeczeństwa do programu wypracowanego przez partie. Uzyskują one w wyniku wyborów pewien kredyt zaufania, który muszą spłacić. Czynią to, realizując wysunięty przez siebie i zaakceptowany przez wyborców program polityczny, stanowiący podstawę działania aparatu państwowego. Stąd też wynika doniosła rola partii w procesie funkcjonowania organów przedstawicielskich.

Rola partii w systemie przedstawicielskim wzrasta poważnie z chwilą uznania ich przez regulamin parlamentu¹². Daje to bowiem w konsekwencji partiom politycznym szereg uprawnień, co znajduje m. in. wyraz w przyjętej zwyczajowo formie stosunkowej reprezentacji poszczególnych ugrupowań w tych organach izby, w których ze względów technicznych jest to możliwe. Niektóre regu-

¹² Uznanie grup deputowanych, czyli frakcji, czy klubów poselskich jest zjawiskiem nowym. We Francji na przykład uznanie to nastąpiło dopiero w roku 1910. Od tego czasu stanowią one istotną część składową francuskiego mechanizmu państwowego. Konstytucja Republiki Francuskiej z roku 1946 również uznaje te grupy (art. 11 i 52). Por. na ten temat M. Prelot, *Konstytucyjnonnoje prawo Francji*, Moskwa 1957, s. 490. Nie wszystkie zresztą regulaminy parlamentarne normują sprawę istnienia klubów poselskich. Częściej spotykane jest zjawisko istnienia i działania tych instytucji w oparciu o zwyczaj parlamentarne (np. w Polsce do roku 1952). Stanowisko to wydaje się być o tyle uzasadnione, że przecież kluby nie stanowią organów parlamentu, lecz organizację członków parlamentu w oparciu o kryterium przynależności partyjnej. Por. na ten temat A. Burda, op. cit.

laminy znoszą wybór członków komisji parlamentu, a prawo ustalania składu tych organów powierzają partiom politycznym. W Polsce Ludowej np. zmiany w składzie komisji sejmowych przeprowadza formalnie Sejm, ale czyni to na wniosek Konwentu Seniorów, a więc w oparciu o decyzje uzgodnione przez partie polityczne. Uznanie w regulaminie sejmowym klubów poselskich oznacza tym samym uznanie partii politycznych za podstawowy czynnik organizacji i funkcjonowania Sejmu PRL¹³.

Oczywiście, kluby poselskie nie stanowią organów parlamentu z tego chociażby względu, że parlament nie posiada wpływu ani na ich ukształtowanie się, ani na ich formę i tryb funkcjonowania. Działalność i rola klubów wyznaczana jest i określana nie przez parlament, lecz przez partie polityczne, których reprezentanci w organie przedstawicielskim stanowią klub poselski. Pewne zaś ramy ich działalności ustalają konwenanse partyjne i parlamentarne¹⁴. Natomiast Konwent Seniorów, związany z istnieniem partii politycznych, jest w świetle art. 17 regulaminu Sejmu PRL z dnia 1 III 1957 r. organem Sejmu. Służy on celowi usprawniania funkcjonowania Sejmu, umożliwia wykonywanie zadań i spełnianie roli ustrojowej przez najwyższy organ władzy państwowej.

W Polsce Ludowej członkowie Sejmu należący do jednej partii politycznej tworzą w ramach tego organu kluby poselskie¹⁵. Instytucje te stanowią formę organizacji reprezentantów ludu pracującego należących do jednej partii i są ściśle związane z charakterem organu przedstawicielskiego, będącego wyrazicielem poglądów politycznych społeczeństwa, opinii publicznej kraju. Poprzez kluby poselskie partie polityczne starają się oddziaływać i wywierać wpływ na działalność organów przedstawicielskich, dlatego też podstawowym obowiązkiem członków partii zasiadających w organach przedstawicielskich jest przynależność do klubu. Fakt ten w poważnym stopniu zmienia pozycję posłów i radnych. Dzięki temu występują oni już nie tylko jako reprezentanci swoich wyborców z okręgu, w którym otrzymali mandat, ale równocześnie jako przedstawiciele partii, która wysunęła ich kandydatury.

¹³ Art. 12 regulaminu Sejmu PRL z dnia 1 III 1957 r.; Por. też art. 23 ust. 1, M. P. nr 19, poz. 145.

¹⁴ Por. O. Stammer, *Politische Soziologie*, w: *Soziologie*, 1955, s. 300.

¹⁵ Analogicznie wygląda organizacja wewnętrzna radnych, zorganizowanych według przynależności partyjnej w kluby radnych.

Tak więc w porównaniu z okresem demokracji liberalno-burżuazyjnej, w której deputowany występował jako przedstawiciel całego narodu, praktycznie od narodu niezależny, stanowisko członka organu przedstawicielskiego w Polsce Ludowej uległo zasadniczej zmianie. Poseł zostaje bowiem pochłonięty przez swą partię i staje się jej przedstawicielem¹⁶. Zjawisko to występuje również i w państwach kapitalistycznych, a widoczne staje się szczególnie w okręgach wielomandatowych, gdzie ze względu na ich wielkość i liczbę ludności zaufanie wyborców do partii bierze górę nad zaufaniem do osoby kandydata.

W państwach socjalistycznych podwójny charakter członka organu przedstawicielskiego występuje w całej pełni. Wynikają z tego dla posłów i radnych szerokie obowiązki i uprawnienia. Jako reprezentanci partii mają oni obowiązek realizowania jej linii politycznej poprzez organy państwowe, a jednocześnie mają prawo oddziaływania na kształtowanie się tej linii. Stają się więc zarazem parlamentarzystami i działaczami partyjnymi.

Zasady organizacyjne, na jakich zbudowane zostały kluby poselskie, stanowisko posłów, ich rola, prawa i obowiązki określone są w regulaminach uchwalanych przez kluby. Miejsce poszczególnych klubów w partiach politycznych różnych typów jest dość wyraźnie zróżnicowane. W partiach parlamentarnych kluby odgrywają rolę dominującą, mają daleko idącą autonomię. W partiach lewicowych zaś, w szczególności w partiach marksistowsko-leninowskich są one całkowicie podporządkowane kierownictwu partii. Analogicznie wygląda sytuacja w Polsce Ludowej, gdzie kluby poselskie, zarówno PZPR, jak też ZSL i SD, zostały wyraźnie podporządkowane kierownictwu swych partii. Kierownicze władze partii zatwierdzają też regulaminy klubów poselskich.

W tych warunkach klub staje się organem realizującym politykę

¹⁶ Ewolucję i wynikłe stąd zmiany w stanowisku deputowanego dostrzega także O. Stammer, op. cit., s. 294, a R. Lecourt stoi na stanowisku, że deputowany jest niejako posiadaczem dwóch mandatów, z których jeden przekazała mu partia (gdyż ona uczyniła go kandydatem), a drugi wyborcy. Lecourt podkreśla, że deputowany jest silniej nawet związany z własną partią niż z wyborcami. Zob. *Role des partis dans la vie politique*, „Les Cahiers Politiques” 1946, nr 4, s. 26. Natomiast Michel Debré krytycznie ocenia wzrost roli partii we współczesnych systemach wyborczych, *Scrutin- Partis- Institutions*, „Les Cahiers Politiques” 1946, nr 22, s. 21.

partii, zapewniającym jedność działania członków klubu w ramach Sejmu i jego organów¹⁷. Regulaminy klubów nakładają na członków partii wchodzących w skład organów przedstawicielskich obowiązki należenia do klubu i kierowania się w swej działalności uchwałami władz naczelnych partii i władz klubu.

Kluby powołują swe prezydium kierujące ich pracą. Do zadań klubu należy: a) rozpatrywanie zagadnień będących przedmiotem prac Sejmu i jego organów¹⁸, b) organizowanie dla swych członków pomocy w opanowywaniu problematyki życia politycznego, społecznego i gospodarczego związanej z działalnością Sejmu, c) tworzenie w miarę potrzeby zespołów dla poszczególnych zagadnień życia społecznego i gospodarczego¹⁹, d) czuwanie nad wykonywaniem przez członków klubu obowiązków poselskich w Sejmie i w okręgach wyborczych, zgodnie z linią polityczną partii, e) współpraca z terenowymi organizacjami i instancjami partii w zakresie pracy poselskiej w Sejmie i w okręgach wyborczych (z regulaminu Klubu Poselskiego PZPR).

Regulamin nakłada na członków klubu szereg obowiązków, przede wszystkim w zakresie dyscypliny partyjnej. Członkowie klubu są obowiązani stosować się w swych wystąpieniach na terenie

¹⁷ Art. 2 regulaminu Klubu Poselskiego PZPR. Analogiczne postanowienia zawiera § 2 regulaminu Klubu Poselskiego SD i § 2 regulaminu Klubu Poselskiego ZSL.

¹⁸ Regulamin Klubu Poselskiego SD określa bliżej sprawy zasadnicze, wymagające uchwały Klubu Poselskiego. Są to w szczególności: a) ustosunkowanie się do kandydatur na członków Rady Państwa, marszałka, wice-marszałków i sekretarzy Sejmu, b) głosowanie nad uchwałą o powołaniu lub odwołaniu Rządu albo poszczególnych ministrów, c) głosowanie nad zmianą Konstytucji, d) głosowanie nad wszelkimi ustawami lub dekretemi o istotnym znaczeniu politycznym, zwłaszcza nad ustawą budżetową, e) desygnowanie mówców z ramienia Klubu, f) uchwalanie wniosków i interpelacji Klubu na plenarne posiedzenia Sejmu (§ 2 regulaminu Klubu Poselskiego SD).

¹⁹ Na wniosek Prezydium Klubu powołane zostały w łonie Klubu Poselskiego SD grupy doradcze dla omawiania poszczególnych projektów ustaw, przygotowania wniosków i materiałów na posiedzenia Klubu, posiedzenia Sejmu oraz dla przygotowania wystąpień członków Klubu. Uchwałą z dnia 20 XI 1957 r. powołano: a) grupy dla spraw budżetu, planu i gospodarki narodowej, b) rzemiosła, handlu i drobnej wytwórczości, c) budownictwa, gospodarki komunalnej i rad narodowych, d) prawno-ustrojowych, e) socjalno-bytowych i zdrowia, f) oświaty, nauki i kultury (Zob. Biuletyn Informacyjny CK SD 1957, nr 12).

Sejmu i w głosowaniu do wytycznych przyjętych przez klub. Wyjątek zachodzić może tylko wówczas, gdy klub podejmie odpowiednią decyzję, dającą posłom wolną rękę. Obowiązek stosowania się do wytycznych dotyczy plenarnych posiedzeń Sejmu. Na posiedzeniach komisji sejmowych regulamin Klubu Poselskiego PZPR zaleca swym członkom kierowanie się własnym uznaniem i dążeniem do zachowania jedności działania oraz głosowania wszystkich członków klubu w danej komisji²⁰. Inaczej zagadnienie to rozwiązuje regulamin Klubu Poselskiego SD, który w § 16 postanawia: „O ile w komisji sejmowej zasiada 2-ch lub więcej członków Klubu, powinni oni uzgodnić między sobą swe wystąpienia, a w razie różnicy zdań w istotnych sprawach przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przewodniczącemu Klubu, lub w jego nieobecności innemu członkowi Prezydium Klubu”.

Posłowie członkowie Klubu mają obowiązek uprzedniego uzgadniania z władzami klubu spraw wniesienia interpelacji lub rozpatrzenia przez Sejm odpowiedzi na interpelacje. Regulaminy klubów SD i ZSL nakładają na członków Klubów obowiązek uprzedniego porozumiewania się z klubem w kwestiach związanych z zabieraniem głosu w dyskusji na posiedzeniu Sejmu. Regulamin Klubu SD obowiązek ten rozciąga nawet na wystąpienia dotyczące ważniejszych spraw rozpatrywanych na posiedzeniach komisji sejmowych.

Członek Klubu nie wykonujący obowiązków określonych w regulaminie może być pociągnięty do odpowiedzialności przez właściwe instancje partyjne.

Rola partii w procesie funkcjonowania organów przedstawicielskich przejawia się dalej w tym, że partie stanowią motor napędowy działania mechanizmu systemu przedstawicielskiego. Bez partii niemożliwą rzeczą byłaby realizacja którejkolwiek z funkcji parlamentu. Dotyczy to także i Sejmu PRL. Ani bowiem ustawodawstwo, ani też kontrola rządu i innych organów państwowych nie byłaby możliwa bez istnienia zorganizowanych w Sejmie klubów poselskich czy innej organizacji. Wszak tak ważne funkcje, jak ustawodawstwo i kontrolę można realizować tylko w oparciu o szerokie spojrzenie

²⁰ Art. 4 ust. 3. W sprawach ważnych klub może nałożyć również obowiązek przestrzegania dyscypliny także na posiedzeniach Komisji. Sądzić należy, że podobne stanowisko zajmuje regulamin Klubu Poselskiego ZSL, który nakłada na członków Klubu obowiązek głosowania zgodnie z zaleceniem Klubu jedynie na posiedzeniach plenarnych Sejmu.

na całość złożonej problematyki życia społecznego, w oparciu o bogate doświadczenie, wypracowaną ideologię leżącą u podstaw wyznawanego programu społecznego i politycznego. Warunki te mogą zaistnieć tylko w ramach ciał zorganizowanych politycznie, a nie w zespole rozproszkowanym, składającym się z jednostek w małym tylko stopniu i przypadkowo powiązanych lub też zorganizowanych w sposób terytorialny (jak np. wojewódzkie zespoły poselskie, działające w Sejmie PRL I kadencji).

3. Partie polityczne działające w Polsce Ludowej wymagają od swych członków zasiadających w organach przedstawicielskich przestrzegania dyscypliny i linii partii. Zagadnienie to wkracza na teren szerszego problemu, jakim jest kwestia wzajemnych stosunków między deputowanym a jego partią, kwestia nie unormowana prawnie, lecz zwyczajowo.

W państwach kapitalistycznych jako reguła występuje zasada — posłowie nie są odpowiedzialni przed wyborcami i nie obowiązują ich żadne instrukcje, w tym także i w trakcie głosowania w parlamencie. Jednakże rozwój partii politycznych, ich organizacji na terenie parlamentu zmienił sytuację posłów, głównie z chwilą utrwalenia się instytucji klubów poselskich. Kluby wymagają obecnie od swych członków ścisłego przestrzegania dyscypliny partyjnej w działalności związanej z wykonywaniem mandatu. Stąd też wysuwa się w doktrynie burżuazyjnej tezę o istnieniu jedynie odpowiedzialności faktycznej, polegającej na tym, że wyborcy w najbliższych wyborach nie oddadzą swych głosów na kandydata, który zawiódł ich zaufanie²¹. Teza ta nie wydaje się być słuszna. W szczególności w warunkach systemu proporcjonalnego faktyczny wpływ wyborców na wybór konkretnych kandydatów jest znikomy.

Powstaje jednakże problem, szczególnie ostry w państwach, w których obowiązuje zasada nieodpowiedzialności posła przed wyborcami, czy poseł ponosi odpowiedzialność przed własną partią z tytułu swej działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu. Drugi podobny problem wiąże się z kwestią, czy w przypadku

²¹ Mówił m. in. o tym zagadnieniu W. Popkowski w referacie pt. „Stosunek posła i radnego do wyborcy w świetle obowiązujących ordynacji wyborczych do Sejmu i do rad narodowych”, wygłoszonym na sesji poświęconej zagadnieniu zwierzchnictwa ludu w państwie socjalistycznym, odbytej we Wrocławiu w dniach 29—30 V 1959 r.

wystąpienia albo wykluczenia posła z partii ciąży na nim obowiązek złożenia mandatu.

W literaturze burżuazyjnej zagadnienie to należy do dyskusyjnych. Wielu autorów stoi na stanowisku, że partia jest jedynie instytucją polityczną i przynależność posła do partii nie ma żadnego znaczenia prawnego. Stąd też, zdaniem tych autorów, przez wykluczenie deputowanego z partii nie można zmienić jego charakteru prawnego²², gdyż deputowany nie traci automatycznie mandatu. W tych warunkach dyscyplina partyjna nie ma żadnego znaczenia prawnego. Złamanie dyscypliny rodzić może tylko i wyłącznie skutki natury politycznej. Skutkiem takim może być zdyskredytowanie deputowanego w oczach wyborców, wykluczenie go z frakcji parlamentarnej i z partii.

Rozpatrując ten problem na tle prawa polskiego w okresie obowiązywania Konstytucji Marcowej posunął się W. Czapiński tak dalece, że kwestionował nawet obowiązek posła przestrzegania linii partii nakreślonej w programie wyborczym wysuniętym w trakcie kampanii. Uważa on, że gdyby nawet traktować platformę wyborczą stronnictwa jako instrukcję wyborczą udzieloną osobom mającym wejść z tej listy do parlamentu, to taka instrukcja, choćby nawet była zaopatrzona sankcją w postaci deklaracji podpisanej przez kandydata, iż w razie wystąpienia ze stronnictwa złoży mandat, nie może go wiązać ani moralnie, ani tym bardziej prawnie. Żadne bowiem względy moralne nie mogą nakłaniać, zdaniem W. Czapińskiego, posła do gwałcenia przepisu art. 20 Konstytucji Marcowej²³.

Wielu autorów stoi jednak na innym stanowisku, uznając prawo partii politycznej do odwołanie posła. Pogląd ten podziela również H. Kelsen, który opowiada się wyraźnie za przyznaniem partii prawa stałej kontroli posła, za wprowadzeniem instytucji pozbawiania mandatu w przypadku wystąpienia lub wykluczenia deputowanego z partii. Jest to według H. Kelsena prosta konsekwencja systemu wyborów między listami, który nie daje wyborcy wpływu na wybór osoby posła. Wskutek tego deputowany otrzymuje mandat dzięki swej przynależności do danej partii i dlatego powinien go stracić z chwilą, gdy przestaje być jej członkiem. Do wystąpienia z wnioskiem o pozbawienie mandatu należałoby, zdaniem H. Kelsena, upo-

²² Zob. F. Lachenal, *Le partie politique*, Basel 1944, s. 44.

²³ W. Czapiński, *Czy wystąpienie ze stronnictwa obowiązuje do złożenia mandatu poselskiego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 1, s. 4–5.

ważnić partię, której interesom przyniosło szkodę wystąpienie deputowanego²⁴. Pogląd ten podziela wielu autorów²⁵.

Ponieważ jednak ustawodawstwo większości państw nie uznawało tej koncepcji i nie stwarzało podstaw do pozbawiania deputowanych ich mandatów w przypadku wystąpienia ze stronnictwa²⁶, partie szukały innego rozwiązania. Miała je stanowić instytucja tzw. dymisji in blanco. Polegała ona na tym, że kandydat na deputowanego podpisywał pismo adresowane do przewodniczącego izby, w którym zrzeka się mandatu. Pismo to pozostawało w rękach partii i w chwili, gdy działalność deputowanego zaczęła popadać w kolizję z linią partii lub gdy deputowany wystąpił ze stronnictwa, wówczas partia wstawiała datę i przesyłała pismo przewodniczącemu parlamentu²⁷.

Jednakże nie wszędzie system ten udało się zastosować. W wielu państwach uznano go za nielegalny, żądając od posła, by w przypadku wpłynięcia pisma tego rodzaju, potwierdził on swe zrzeczenie się mandatu osobiście.

Inaczej wygląda ten problem w warunkach ustroju socjalistycznego. Przyjęcie zasady suwerenności ludu pracującego przez Konstytucję PRL zakłada w konsekwencji przyjęcie zasady odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami. Suweren bowiem może odwołać w każdej chwili tych, którzy zawiedli jego zaufanie, którzy postępują niezgodnie z jego interesami i wolą, z linią polityczną zaaprobowaną przezeń w akcie wyborczym. Konsekwencją więc podporządkowania członków organów przedstawicielskich wyborcom jest przyjęcie przez prawo konstytucyjne państw socjalistycznych,

²⁴ Zob. H. Kelsen, *Zagadnienia parlamentaryzmu*, Warszawa 1929, s. 12–14, oraz *O istocie i wartości demokracji*, s. 57 i n.

²⁵ Na stanowisku, że poseł usunięty z partii powinien złożyć mandat, stoi również R. Lecourt, op. cit., s. 27, a także P. Arrighi, *Le statut des partis politiques*, Paryż 1948, s. 32 i n. Arrighi zagadnienie to bada z punktu widzenia problemu suwerenności ludu. Przy pomocy tej zasady próbuje on uzasadnić tezę, że deputowany powinien reprezentować wolę wyborców. Ponieważ zaś otrzymał on mandat dzięki poparciu partii politycznej, do której w okresie wyborów należał, powinien więc stracić go z chwilą gdy opuszcza partię bądź dobrowolnie, bądź też wskutek wydalenia go.

²⁶ Wyjątek stanowi m. in. ustawodawstwo Czechosłowacji — ustawa o Trybunale Wyborczym, jak również prawo wyborcze Wirtembergii z 15 V 1920 r., znowelizowane w dniu 4 IV 1924 r., które w art. 7 § 6 postanawia: „Deputowany traci mandat jeśli opuszcza swą partię”. Cyt. za P. Arrighi, op. cit., s. 36.

²⁷ Zob. na ten temat I. Grajewska, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 782.

a w tej mierze i Polskiej Ludowej, zasady odwoływalności posłów i radnych. Lud pracujący, który jest źródłem władzy w państwie, decyduje o przyznaniu poszczególnym jednostkom mandatów przedstawicielskich, jak też i o pozbawianiu ich.

System odwoływania posłów i radnych przeszedł w Polsce Ludowej poważną ewolucję. Zmieniła ona w sposób bardzo istotny pierwotny charakter tej instytucji.

W okresie Krajowej Rady Narodowej, a na odcinku rad narodowych aż do roku 1954 obowiązywała zasada delegacji, polegająca na tym, że członków organów przedstawicielskich delegowały różne organizacje polityczne, społeczne, zawodowe itp., a w pierwszym rzędzie partie polityczne. Organizacjom tym zostało również przyznane prawo odwoływania swych przedstawicieli²⁸. Praktyka ta silnie podkreślała fakt, że posłowie i radni są przedstawicielami partii, przez nią delegowanymi i odwoływanymi. W okresie Sejmu Ustawodawczego zasada odwoływalności w odniesieniu do posłów została zniesiona. Mimo to stronnictwa domagały się od posłów wybranych z list przez nie zgłoszonych złożenia mandatów w przypadku wystąpienia lub wykluczenia z partii²⁹.

²⁸ Por. na przykład art. 1 ustawy z dnia 23 VII 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej, Dz. U. nr 30, poz. 178.

²⁹ Po zorganizowaniu Lewicy PSL ówczesny Naczelny Komitet Wykonawczy PSL zażądał od posłów C. Wycecha, K. Banacha i S. Kotera zrzeczenia się mandatów uzyskanych z listy PSL. Posłowie ci odmówili wykonania tego żądania uzasadniając swe stanowisko tym, że nie zamierzali początkowo w ogóle kandydować z ramienia PSL i że zgodzili się dopiero nabierając przekonania, że reprezentują odrębny nurt polityczny w stronnictwie, o czym wiedziało wielu członków i sympatyków PSL. Zdaniem więc tych posłów, wyborcy, którzy oddali na nich swe głosy, popierali radykalno-demokratyczny odłam stronnictwa. Posłowie ci otrzymali więc mandaty nie od kierownictwa PSL, lecz od wyborców i dlatego zdecydowali się nie składać ich. Zob. „Chłopi i Państwo” 1947, nr 15, s. 3.

Po ucieczce S. Mikołajczyka powstał Tymczasowy NKW PSL, który zawiesił w prawach członkowskich wielu członków dawnego kierownictwa i zażądał od nich złożenia mandatów poselskich (zob. „Gazeta Ludowa” 1947, nr 304, s. 1). Nowe władze PSL wykluczyły wielu działaczy ze stronnictwa i zażądały od nich złożenia mandatów („Chłopi i Państwo” 1949, nr 22, s. 8). Od jednego z wykluczonych posłów władze stronnictwa zażądały zwrotu mandatu wobec „niezgodnego z linią polityczną PSL wystąpienia... na terenie prac parlamentarnych oraz za stałe uchylanie się od brania czynnego udziału w pracy stronnictwa” („Gazeta Ludowa” 1949, nr 79, s. 3). Podobnie PSL Nowe Wyzwolenie zażądało odwołania jednego ze swych posłów ze stanowiska sekretarza Sejmu w związku z opuszczeniem przez niego klubu poselskiego

Konstytucja PRL z 22 VII 1952 r. przywróciła zasadę odwoływalności zarówno w odniesieniu do posłów, jak i radnych, z tym, że prawo odwoływania przyznała nie partiom politycznym, lecz samym wyborcom³⁰. Jednakże zasada odwoływalności, mimo przyjęcia jej przez Konstytucję PRL, nie znalazła dotychczas rozwinięcia i pełnego zastosowania. Istnieją aktualnie tylko przepisy regulujące tryb odwoływania radnych³¹, brak jest natomiast odpowiednich postanowień dotyczących posłów na Sejm.

Rozwiązanie przyjęte przez ordynacje wyborcze nie wydaje się być konsekwentne. Nie należy bynajmniej negocjować ani też podważać prawa wyborców do odwoływania swych przedstawicieli z organów przedstawicielskich. Niesłuszne jednak wydaje się być ograniczenie partii w tym względzie. Należy sądzić, że celowe byłoby przyznanie również i partiom politycznym prawa pozbawiania mandatów swych członków zasiadających w organach przedstawicielskich i to nie tylko w przypadku wystąpienia z partii (gdyż zjawiska te w ustroju socjalistycznym będą należały do niewątpliwie rzadkich), ale i w przypadku gdy poseł czy radny w związku ze swą działalnością popada w kolizję z linią polityczną partii i dlatego zostaje z niej wykluczony. A tego rodzaju przypadki mogą się przecież zdarzać.

Z faktu, że członkowie organów przedstawicielskich są zarówno reprezentantami wyborców, jak i partii politycznych, które wysunęły ich kandydatury, poparły je swym autorytetem i opracowały program polityczny stanowiący podstawę prowadzonej kampanii wyborczej, wynika prawo tych ugrupowań do decydowania o losach mandatu. Wynika stąd prawo partii decydowania w przedmiocie pozbawiania mandatu przedstawicielskiego członków, którzy z tych czy innych względów zawiedli zaufanie nie tylko wyborców, ale i własnej partii. Podjęcie decyzji w tej sprawie należałoby powierzyć oczywiście samym partiom.

i zaproponowało powołanie na jego miejsce innego posła z Klubu PSL Nowe Wyzwolenie (zob. oświadczenie Marszałka Sejmu złożone na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 17 IV 1947 r., Sprawozdanie stenograficzne, łam 14.

W okresie prac nad projektem ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego PSL domagało się umieszczenia w ordynacji przepisu stanowiącego, że poseł przechodzący do innego stronnictwa traci mandat poselski (zob. *Wytyczne ordynacji wyborczej ustalone*, „Robotnik” 1946, nr 66, s. 1).

³⁰ Art. 2, ust. 2, i art. 87 Konstytucji PRL.

³¹ Art. 76–82 ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r.

Zagadnienie pozbawiania mandatu posła, który zawiódł zaufanie partii, nie nabiera w ustroju socjalistycznym takiej ostrości i znaczenia, jak w państwie kapitalistycznym. Wiąże się to z nowym charakterem stosunków międzypartyjnych, z nową istotą i rolą ustrojową najwyższego organu przedstawicielskiego, z zanikaniem walki o władzę między ugrupowaniami politycznymi itd. Jednakże wydaje się, że zmiana warunków nie uzasadnia bynajmniej wyeliminowania partii politycznych z grona czynników decydujących o losach mandatu przedstawicielskiego po przyznaniu go decyzją wyborców określonym kandydatom.

Aby partie polityczne mogły należycie spełniać rolę w organach władzy państwowej, muszą zyskać większy wpływ na działalność swych członków piastujących mandaty. Obecnie wpływ ten jest w poważnym stopniu ograniczony. Członkowie partii w organach przedstawicielskich są wprawdzie zorganizowani w kluby, gdzie obowiązuje ich przestrzeganie dyscypliny partyjnej, ale na tym kończy się wpływ partii. Podstawę zastosowania najwyższego wymiaru kary, jaką dysponuje partia polityczna — wykluczenie z szeregów, może stanowić złamanie dyscypliny partyjnej i działalność posła czy radnego sprzeczna z oficjalną linią partii. Wykluczenie z partii nie oznacza jednak zakończenia sprawy, ponieważ były jej członek zachowuje nadal mandat, zdobyty dzięki partii, do której należał w okresie wyborów. Partia jednak nie ma sankcji polegającej na możliwości pozbawiania go mandatu.

Tak więc na gruncie obowiązującego ustawodawstwa sytuacja jest niewyraźna, a rozwiązanie niekonsekwentne. Uderza to tym bardziej, że według ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r. prawo pozbawiania mandatu radnego przyznano samym radom narodowym. Sądzić należy, że jeśli uprawnienie to ma być w ogóle utrzymane, to należałoby przede wszystkim przyznać je partiom politycznym.

Instytucja odwoływania posłów i radnych, aczkolwiek w swych założeniach teoretycznych jest rzeczywiście demokratyczna i zgodna z zasadą ludowładztwa, to nie mniej jest ona niezwykle skomplikowana w praktyce. Zastosowanie jej wymaga nie tylko poważnych środków materialnych, ale również olbrzymiej pracy polityczno-organizacyjnej. W świetle obowiązujących przepisów odwołanie radnego (bo tylko o nim na gruncie aktualnego ustawodawstwa może być mowa w praktyce), jest rzeczą nader skomplikowaną, a co gorsza nie zawsze daje należyte gwarancje podjęcia słusznych decyzji.

Wszak w głosowaniu w przedmiocie odwołania biorą udział nie tylko ci wyborcy, którzy w ostatnich wyborach oddali swe głosy na danego kandydata, ale wszyscy wyborcy okręgu, a więc i ci, którzy w wyborach skreślali go. Stanowisko tych ostatnich może przeważać i o odwołaniu radnego mogą ostatecznie zdecydować ci wyborcy, którzy danego kandydata nigdy nie popierali.

Przy omawianiu instytucji odwoływania należy również brać pod uwagę trudności związane z oceną działalności radnego. Ocena taka jest przecież rzeczą konieczną, ponieważ powinna ona stanowić podstawę powzięcia decyzji w przedmiocie odwołania. Trudność zaś wynika stąd, że członkowie partii piastujący mandaty przedstawicielskie związani są w swej działalności, wystąpieniach i w głosowaniu dyscypliną partyjną, instrukcjami swych klubów. Z tych więc też względów działalność radnego nie zawsze jest wynikiem jego swobodnej decyzji, ale wynikiem nakazu dyscypliny partyjnej. Dlatego też wyborca nie jest w stanie dokonać należytej oceny postępowania i działalności danego członka organu przedstawicielskiego. O wiele dokładniej, pełniej i wszechstronniej może dokonać tego partia, do której dany radny czy poseł należy.

W tych przypadkach wydaje się być uzasadnione zastosowanie przez partię instytucji pozbawienia mandatu, instytucji różniące się przecież od odwoływalności (dokonywanej przez wyborców w trybie stanowiącym antytezę wyborów). W tym zaś przypadku występują nie wyborcy, lecz partia, której społeczeństwo udzieliło zaufania, popierając jej kandydatów w akcie głosowania.

W stosunku do radnych będą niewątpliwie częściej zachodziły przypadki stosowania instytucji odwoływalności. Jest to zrozumiałe głównie z tych względów, że radny znajduje się bliżej wyborców, pod większą z ich strony kontrolą. Wydaje się więc celowe przeanalizowanie zagadnień związanych z tą instytucją. Skoro bowiem wyborcy w głosowaniu wyrazili zaufanie partiom politycznym, które przedstawiły wspólny program wyborczy i które desygnowały kandydatów na radnych, to można chyba i należy zaufanie to rozciągnąć i na dziedzinę kontroli działalności związanej z wykonywaniem mandatu. Do kontroli tej w stosunku do radnych — członków partii powołana jest w pierwszym rzędzie właśnie partia polityczna. Można założyć, że wyborcy, okazując partiom zaufanie w akcie wyborczym, obejmują nim również i decyzje partii w przedmiocie ewentualnego pozbawienia mandatu tego radnego, który zawiódł nie tylko zaufanie partii, ale i ich samych. Dlatego też instytucja od-

wołania w drodze głosowania powszechnego w okręgu wyborczym powinna mieć zastosowanie w tych przypadkach, kiedy sami wyborcy wystąpią z takim wnioskiem. W pozostałych zaś przypadkach, kiedy działalność radnego naręcza wiele zastrzeżeń i dyskwalifikuje go jako przedstawiciela wyborców, a ci nie zgłaszają odpowiednich wniosków, najczęściej z powodu braku wiadomości o pracy radnego, należałoby przyznać partii prawo pozbawienia mandatu przedstawicielskiego swego przedstawiciela w radzie narodowej. Usprawniłoby to procedurę wymagającą obecnie wniosku partii, zaaprobowanego przez Komitet Frontu Jedności Narodu, odpowiedniej uchwały komisji rady, samej rady narodowej, następnie zatwierdzenia ze strony rady narodowej wyższego szczebla i wreszcie głosowania w okręgu.

Przyznanie partiom politycznym prawa pozbawiania mandatu swych członków zasiadających w organach przedstawicielskich wywoła niewątpliwie szersze zainteresowanie partii pracą tych organów. Wzrost aktywności stronnictw w radach narodowych jest rzeczą konieczną, tak samo jak niezbędne jest bliższe zainteresowanie się stronnictw pracą swych członków w radzie i jej organach. Należyta praca stronnictw politycznych, ich instancji ze swymi członkami w organach przedstawicielskich, narady z nimi, dawanie wytycznych i instrukcji, a następnie żądanie składania sprawozdań z działalności, z realizacji tych wytycznych umożliwi z jednej strony partiom politycznym pełniejsze wykonywanie programu działania, a z drugiej strony stanowić powinno skuteczną formę kontroli społecznej nad działalnością przedstawicieli ludzi pracy³². Dlatego też konieczne jest m. in. organizowanie z inicjatywy partii politycznych częstszych spotkań posłów i radnych z wyborcami, a także z członkami organizacji i instancji partyjnych.

Jest rzeczą oczywistą, że nie wszystkie partie polityczne działające w Polsce Ludowej odgrywają jednakową rolę w systemie przedstawicielskim. Rola partii w systemie przedstawicielskim zależy od szeregu czynników. Wyznaczają ją: rola klasy społecznej, w imieniu której występuje dana partia, zdolność jej kierowania rozwojem społeczeństwa, program i ideologia jaką głosi, wysuwane koncepcje

³² Por. na temat roli partii politycznych w prawidłowym urzeczywistnieniu przez organy przedstawicielskie zadań państwa ludowego pracę A. Łopatki, *O działaniu sił społecznych, które nadają radom narodowym treść socjalistyczną*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, z. 6, Poznań 1958,

ustrojowe oraz stopień poparcia opinii społecznej dla jej linii politycznej i programu, co m. in. znajduje wyraz w akcie wyborczym.

Z tych też przesłanek wynika szczególna rola, jaką w systemie przedstawicielskim Polski Ludowej odgrywa PZPR. Kierownicza rola partii klasy robotniczej widoczna jest także w działalności organów przedstawicielskich. PZPR stanowi siłę napędową tych organów. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, inicjatywę w Sejmie i radach przejawiają przede wszystkim kluby, a wśród nich głównie kluby PZPR. Działalność ich polega nie tylko na inicjowaniu określonych zamierzeń, czynności, podejmowaniu decyzji, ale również — i to jest bardzo istotne — na przekonywaniu innych klubów i posłów czy radnych bezpartyjnych o słuszności wniosków i poczynań podejmowanych przez PZPR. W wyniku tak pojętej pracy i funkcji decyzje Sejmu dochodzą do skutku niemal jednogłośnie, mimo że dyskusje nad wnioskami i projektami ustaw są niejednokrotnie bardzo ożywione. W ten sposób, poprzez działalność klubu partyjnego, poprzez organy przedstawicielskie PZPR kieruje państwem i społeczeństwem.