

HENRYK SÓJKA

NOWA ORDYNACJA WYBORCZA DO RAD NARODOWYCH

Kadencja rad narodowych wybranych po raz pierwszy na zasadzie czteroprzymiotnikowego prawa wyborczego z 1954 r. dobiegła końca. Uchwałą Rady Państwa z dnia 4 XI 1957 r. (Dz. U. nr 55) termin wyborów do rad narodowych drugiej kadencji ustalono na »dzień 2 II 1958 r. Nowe wybory odbyły się w korzystniejszej atmosferze politycznej aniżeli wybory w 1954 r. Jej wyrazem jest nowa ordynacja wyborcza uchwalona przez sejm w dniu 31 X 1957 r. Nowa ordynacja wyborcza (Dz. U. nr 55) wprowadziła szereg istotnych zmian w porównaniu z ordynacją 1954 r. (Dz. U. nr 43). Przypomina wyraźnie ordynację wyborczą do Sejmu (Dz. U. nr 47), chociaż także w stosunku do niej zachodzą poważne różnice.

Prawo wybierania i wybieralności zostało zgodnie z Konstytucją uregulowane w zasadzie tak samo jak w dawniejszej ordynacji wyborczej do rad narodowych i w ordynacji sejmowej. Przysługuje ono wszystkim obywatelom polskim, którzy ukończyli 18 lat (do sejmu prawo wybieralności przysługuje od lat 21). W odróżnieniu od nich przyznano jednak prawo wyborcze i prawo wybieralności również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, o ile zamieszkują w Polsce i nie są obywatelami innego państwa (art. 1 ust. 2 i art. 3). Ustawodawca wcielił do nowej ordynacji odpowiedź udzieloną w dniu 31 XII 1956 r. (Mon. Pol. nr 2/57) przez Radę Państwa, na pytanie postawione w sprawie uprawnień osób bez stwierdzonego obywatelstwa w postępowaniu wyborczym do sejmu PRL.

Odpowiedź ta wywołała swego czasu pewne wątpliwości w kołach prawnych. Istotnie, Konstytucja przyznaje prawo wybierania i wybieralności tylko obywatelom polskim, a zatem Uchwała Rady Państwa i obecna ordynacja wyborcza wykraczają poza te ramy.

Nowa ordynacja wyborcza wprowadza też nieznanе dotąd w naszym prawie rozróżnienie między prawem wybierania a udziałem w głosowaniu, stanowiąc, że nie biorą udziału w głosowaniu osoby,

które odbywają karę pozbawienia wolności, są tymczasowo aresztowane lub przebywają w zakładach dla psychicznie chorych (art. 2 ust. 2), jakkolwiek te osoby mają prawo wybierania i tym samym wybieralności, o ile nie zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych (choćby częściowo) albo pozbawione praw publicznych. Pozbawienie pewnych osób prawa udziału w głosowaniu jest w istocie swej oczywiście ograniczeniem praw wyborczych. Ordynacja z jednej strony ujmuje krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze, szerzej niż Konstytucja, z drugiej zaś pozbawia pewne osoby prawa wybierania.

Inaczej niż w ordynacji sejmowej uregulowano sprawę początku kadencji. Początkiem tym nie jest otwarcie I sesji, jak w Sejmie, lecz dzień wyborów. Nawiązanie do sesji nie było możliwe ze względu na to, że pierwsze sesje poszczególnych rad narodowych nawet na terenie jednego województwa nie mogą odbywać się równocześnie.

Znacznemu zmniejszeniu uległa liczba członków rad narodowych. Ordynacja wyborcza z 1954 r. przewidywała np. dla Warszawy 250 członków, dla Łodzi 200 członków, dla pozostałych wojewódzkich rad narodowych 100—150 członków (art. 11). Obecnie liczba członków wojewódzkich rad narodowych mieści się w granicach od 80—120 członków (zrównano z nimi rady miast wyłączonych, tj. Warszawę, Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań) i zmniejszono również liczbę członków powiatowych rad narodowych zwłaszcza górny pułap, pozostawiając dolną granicę w zasadzie bez zmian. Zmniejszenie liczby członków nie dotyczy rad narodowych osiedli i gromadzkich, ponieważ podniesiono dolną granicę z 9 członków (według ordynacji z 1954 r.) do 15 (art. 13).

Zmniejszenie liczby członków rad narodowych wpłynie pozytywnie na ich aktywność, umożliwiając częstsze i szybsze zwoływanie sesji rad oraz zacieśniając więź między wyborcami a radnymi (nie mówiąc już o poważnych oszczędnościach finansowych). Zmniejszona liczba radnych pozwala na dokonanie wyboru do rad narodowych jednostek cieszących się szczególnym zaufaniem społeczeństwa i wzmocni pozycję rady w stosunku do organów wykonawczych rad narodowych — prezydiów.

Rzeczą powszechnie znaną w działalności rad narodowych okresu I kadencji było niejednokrotne przesunięcie całego ciężaru pracy z rad narodowych na prezydium, z uwagi na brak fachowości i operatywności członków rady.

Nowością w ostatnio uchwalonej ordynacji jest możliwość tworzenia dla wyborów do rad narodowych miejskich, dzielnicowych, powiatowych i osiedli tzw. przemysłowych okręgów wyborczych, które obejmują pracowników większych zakładów przemysłowych, budowlanych, i komunikacyjnych, niezależnie od miejsca zamieszkania tych pracowników. W takich okręgach zakład pracy stanowi z reguły obwód głosowania, przy czym w wielkich zakładach można utworzyć więcej obwodów (art. 18, ust. 2). Dla takich obwodów sporządza się oddzielne spisy wyborców, których z tego powodu nie zamieszcza się w spisach wyborców sporządzonych dla obwodów głosowania ich miejsca zamieszkania (art. 33, ust. 2). Tworząc okręgi przemysłowe w wyborach do rad narodowych, ustawodawca miał na uwadze większe powiązanie rad narodowych z terenem, a zwłaszcza z większymi ośrodkami (zakładami) przemysłowymi, które w danym środowisku wywierają decydujący wpływ. Wybór przedstawicieli dużych zakładów przemysłowych do poszczególnych rad narodowych, pozwoli załodze na bezpośrednie oddziaływanie na pracę rad narodowych, poprzez udział w zebraniach. Ważny jest tutaj też kontakt osobisty w codziennej pracy ze swoimi przedstawicielami i wysłuchiwanie ich sprawozdań oraz możliwość udzielania im ewentualnych wytycznych, które będą zobowiązani przedstawić na plenum lub w komisji rady narodowej. Utworzenie okręgów przemysłowych jest dobitnym podkreśleniem kierującej roli klasy robotniczej w społeczeństwie.

Jakkolwiek celowość powołania przemysłowych okręgów wyborczych nie nasuwa wątpliwości, to jednak powstaje pytanie, czy nie byłoby bardziej wskazane dać pracownikowi zakładu możliwość wyboru czy chce głosować w swym miejscu zamieszkania, czy też miejscu pracy. Niejednokrotnie bowiem pracownik będzie czuł się bardziej związany z miejscem zamieszkania. Chodzi tu o przypadki, w których miejsce zamieszkania różni się od miejsca pracy. W praktyce jest ono nieraz od zakładu pracy bardzo oddalone i nawet leży w innym województwie. Pewną wątpliwość de lege ferenda wywołuje sprawa właściwości organów państwowych dla przeprowadzenia podziału państwa na okręgi wyborcze i ustalenia liczby radnych. Podział na okręgi dla wyboru rad narodowych wojewódzkich i miejskich (w miastach wyłączonych) należy do Rady Państwa, podczas gdy podział na okręgi dla wyboru pozostałych rad narodowych jest rzeczą prezydium rady narodowej bezpośrednio wyższego stopnia. Konsekwencja wymagałaby powierzenia tej sprawy w ogóle organom

władzy, a nie rozdzielenie jej między naczelny organ władzy i terenowe organy wykonawcze administracji państwowej.

Zagadnienie obwodów do głosowania zostało w nowej ordynacji uregulowane tak samo jak poprzednio (wspólne obwody dla wyborów do rad narodowych wszystkich stopni o liczbie 1000—3000 wyborców). Co do obwodów głosowania w zakładach służby zdrowia i pomocy społecznej skasowano słusznie warunek, że liczba wyborców w takich zakładach powinna wynosić przynajmniej 25.

Nowością w porównaniu z ustawą z 1954 r. jest powołanie dla przeprowadzenia wyborów do rad narodowych Centralnej Komisji Wyborczej (art. 21, ust. 1) przez Radę Państwa. Podobnie jak w wyborach do sejmu (art. 19, ust. 2), Centralna Komisja Wyborcza zostaje powołana spośród osób wysuniętych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych. Powołanie Centralnej Komisji Wyborczej ma zapewnić:

1) sprawowanie nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem przepisów ordynacji wyborczej;

2) rozpatrywanie skarg na działalność wojewódzkich komisji wyborczych i miejskich komisji wyborczych w miastach wyłączonych z województw;

3) udzielanie terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym wytycznych i wyjaśnień (art. 22).

Tak jak w ordynacji sejmowej powierzono prawo powołania powiatowych, miejskich i dzielnicowych komisji wyborczych radzie narodowej wyższego stopnia, co według ordynacji wyborczej z 1954 r. należało do prezydów odnośnych rad narodowych.

Art. 35, ust. 2, mówiący o wykładaniu spisów wyborców do publicznego wglądu w lokalach wyborczych, zawiera pewne zmiany w stosunku do ordynacji z 1954 r. oraz do sejmu z 1956 r.¹

Nowa ordynacja zobowiązuje do wyłożenia spisów przez okres co najmniej 15 dni po 5 godzin dziennie (art. 35, ust. 2). Z takiego sformułowania wynika, iż w razie bardzo niskiej frekwencji przy sprawdzaniu list wyborczych, termin ten może zostać przedłużony. W ordynacjach do sejmu z 1956 r. i rad narodowych z 1954 r. termin ten wynosił obligatoryjnie 30 dni.

Inaczej też uregulowano zabezpieczenie praw obywatelskich do wykonywania aktu głosowania, W przeciwieństwie do ordynacji wy-

¹ Por. art. 38 ustawy z 1954 r. oraz art. 29 ordynacji sejmowej — których brzmienie jest identyczne.

borczej z 1954 r., która wszelkie odwołania w razie pominięcia w spisie wyborców nakazywała załatwiać w trybie administracyjnym (art. 39 ordynacji z 1954 r.), nowa ustawa na wzór ordynacji wyborczej do Sejmu (art. 30, ust. 4) przyznaje obywatelowi prawo zwrócenia się do sądu powiatowego, który w trybie postępowania nie-spornego przeprowadzi w ciągu 3 dni rozprawę z udziałem ławników i wyda orzeczenie, zawiadamiając o nim skarżącego i organ, który sporządził spis wyborców (art. 36, ust. 5). Decyzja sądu powiatowego jest ostateczna. Jest to jeszcze jeden dowód troski ustawodawcy o pełną realizację prawa wyborczego. O zabezpieczeniu powszechności wyborów mówi również art. 37, który utrzymuje w mocy tzw. „zaświadczenia o prawie do głosowania”². Wydaje się jednak, że o ile zaświadczenia te były bardzo celowe przy wyborach do sejmu, o tyle zamieszczenie takiego przepisu przy wyborach do rad narodowych budzi wątpliwości. Jeśli weźmiemy pod uwagę przedstawicielski charakter naszych organów władzy (art. 2 Konstytucji PRL), odpowiedzialność wybranych przed wyborcami i możliwość ich odwołania, wówczas masowy charakter tych zaświadczeń — jak *to* miało miejsce przy wyborach do sejmu PRL — stoi w sprzeczności z przedstawicielskim charakterem, chyba że chodzi o zmiany miejsca zamieszkania na stałe lub zmianę pobytu w granicach danego okręgu (województwa). Głosowanie na radnego w miejscowości, w której wyborca przebywa na delegacji lub wczasach, nie ma zupełnie celu i stwarza niepotrzebną fikcję.

Niezwykle ważnym elementem każdej ordynacji wyborczej jest sposób zgłaszania kandydatów. Nowa ordynacja wyborcza powtarza w nieco odmiennych słowach zasadniczą treść Konstytucji, która stwierdza, że kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne (art. 86 Konstytucji). Jednak prawo samodzielnego zgłaszania list, które w sejmowej ordynacji przysługuje zarówno naczelnym, jak i terenowym organizacjom, zostało w nowej ordynacji wyborczej do rad narodowych przyznane ogniowom terenowym tylko wtedy, jeżeli ich władze naczelne nie postanowiły zgłosić przez swe ogniwa terenowe wspólnych list kandydatów. Zgłoszenie listy wbrew temu postanowieniu jest nieważne (art. 39). Wydaje się pewne, że władze naczelne organizacji politycznych i społecznych skorzystają z możliwości wysta-

² Por. art. 40 ordynacji z 1954 r. i art. 31 ordynacji do Sejmu z 1956 r.

wienia wspólnych list³. Liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę mandatów przypadającą na dany okręg wyborczy, nie więcej jednak niż o połowę. Jeżeli w okręgu wyborczym ma być wybrany jeden radny, lista kandydatów powinna obejmować dwie osoby (art. 40). Ordynacja wyborcza do sejmiku PRL przewidywała możliwość zwiększenia liczby kandydatów w stosunku do mandatów o 2/3 (art. 39). Zmniejszenie tego stosunku do połowy jest w pełni uzasadnione z uwagi na dużą liczbę mandatów (w porównaniu z sejmikiem) do poszczególnych rad narodowych. Wydanie tego przepisu jest wyrazem dalszej demokratyzacji naszego życia państwowego, ponieważ pozwala w przeciwieństwie do ordynacji wyborczej z 1954 r. wybierać radnych, a nie głosować na *wskazanych* z góry kandydatów, jak to miało miejsce w wyborach do rad narodowych pierwszej kadencji (w myśl ustawy z 1954 r. liczba kandydatów na liście nie mogła przekraczać liczby mandatów do odpowiedniej rady narodowej — art. 46 i 54). Należy jednak żałować, że ustawodawca podał tylko górną granicę liczby kandydatów (w stosunku do mandatów), pominał zaś granicę dolną⁴. W tych warunkach liczba kandydatów przekraczająca o jeden liczbę mandatów jest formalnie zgodna z ustawą, niezgodna natomiast z jej myślą przewodnią.

Institucja zastępców radnych została w nowej ordynacji zniesiona. Ordynacja przyjmuje na wypadek wygaśnięcia mandatu rozwiązanie znacznie lepsze, bo prostsze. Przewiduje mianowicie podjęcie przez radę narodową uchwały o obsadzeniu opróżnionego mandatu przez tego kandydata, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, jeśli zaś rada uchwały nie podejmie, możliwość zarządzenia wyborów uzupełniających (art. 83),

Stwierdzenie ewentualnej nieważności zgłoszonej listy należy do komisji wyborczej. Decyzję stwierdzającą nieważność można w ciągu 2 dni zaskarżyć do terytorialnej komisji wyborczej wyższego stopnia, a decyzję wojewódzkiej (miejskiej w mieście wyłączonym z województwa) komisji wyborczej do Centralnej Komisji Wyborczej. Decyzja wydana w wyniku rozpatrzenia skargi jest ostateczna (art. 45). Ustawodawca jest «tutaj bodaj niekonsekwentny. Skoro bowiem decyzja w sprawie nieprawidłowości spisu wyborczego może być za-

³ „Trybuna Ludu” z 23 X 1957 r., wyd. H, donosi, iż w kołach poselskich panuje przekonanie, że organizacje pójną do wyborów z listą FJN.

⁴ Z wyjątkiem gromadzkich rad narodowych i osiedli (art. 12).

skarżona do sądu, należałaby także w tym wypadku drogę sądową dopuścić.

Instytucją nową, nie znaną w ordynacji wyborczej z 1954 r., są „mężowie zaufania”, przewidziani również w ordynacji wyborczej do sejmu PRL (art. 50, ust. 3, z 1956 r.). Art. 51, ust. 2, głosi: w lokalu wyborczym mogą być obecni mężowie zaufania wyznaczeni przez organizacje, które w danym okręgu wyborczym zgłosiły listę kandydatów. Ustawodawca wprowadzając instytucję mężów zaufania w ordynacji wyborczej chciał zwiększyć kontrolę społeczną podczas samego aktu głosowania. Działalność mężów zaufania jest rozległa; nie ogranicza się do samego aktu głosowania, lecz obejmuje również ustalenie wyników głosowania i wyborów (art. 59, ust. 2) lecz także do udziału przy sporządzaniu protokołu końcowego, do którego mężowie zaufania mogą wnosić uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 63, ust. 3). O sposobie wybierania mówi art. 55, ust. 1:

1) Jeżeli karta do głosowania obejmuje dwie lub więcej list, wyborca umieszcza w przeznaczony do tego rubryce karty znak wskazujący, że głosuje na kandydatów określonej listy.

2) Wyborca głosuje na tyłu kandydatów, ilu radnych ma być wybranych w danym okręgu wyborczym.

Z uwagi na to, że *lista* obejmuje więcej kandydatów aniżeli mandatów, wyborca winien co najmniej skreślić tę nadwyżkę. Oczywiście, nic nie stoi na przeszkodzie w skreśleniu większej ilości kandydatów, a nawet wszystkich. Pozostawienie nie skreślonej większej ilości kandydatów aniżeli liczba radnych w danym okręgu, powoduje, iż głos ten zalicza się kolejno nie skreślonym kandydatom według kolejności pierwszeństwa (art. 55 ust. 2).

Wybory odbywają się w tajnym głosowaniu: w lokalu wyborczym musi znajdować się pomieszczenie za osłoną, zabezpieczające tajność głosowania (art. 6); karty do głosowania wrzuca się do urny wyborczej w kopercie (art. 56). Nie znalazł się jednak w nowej ordynacji wyborczej przepis zamieszczony w ordynacji sejmowej, a stanowiący, że wyborca po otrzymaniu karty do głosowania i koperty — udaje się do pomieszczenia za osłonę, gdzie zapoznaje się z kartą do głosowania (art. 54, ust. 1 ordynacji sejmowej). Jest to oczywiście pomyłkowe opuszczenie, które istotnego znaczenia nie posiada, skoro ordynacja na wstępie podkreśla silnie zasadę tajności.

Nie został też powtórzony art. 72 sejmowej ordynacji, który przewidywał zarządzenie przez Radę Państwa ponownych wyborów w okręgu, gdy w głosowaniu wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania, a także wtedy, gdy z powodu nieuzyskania przez poszczególnych kandydatów bezwzględnej większości ważnych głosów, nie wszystkie mandaty danego okręgu zostały obsadzone

Nowa ordynacja stwierdza, że za wybranych uważa się kandydatów, którzy otrzymali w okręgu wyborczym najwięcej ważnych głosów. W przypadku otrzymania równej liczby głosów przez kandydatów z tej samej listy, o wyborze decyduje kolejność zamieszczenia kandydatów na karcie do głosowania. Jeśli równą ilość głosów otrzymali kandydaci z różnych list, za wybranego uważa się kandydata z tej listy, której kandydaci otrzymali największą ilość głosów (art. 67). Z tego wynika, że dla skutecznego głosowania wystarcza udział mniej niż połowy uprawnionych, a także, że dla wyboru kandydatów wystarcza liczba głosów mniejsza od połowy. Wątpić należy, czy porzucenie tych warunków jest rzeczą słuszną. Ustawodawca bowiem powinien wziąć pod uwagę nie tylko normalny fakt znacznego udziału wyborców w akcie głosowania, lecz także z teoretycznego punktu widzenia możliwość wielkiej absencji. Obecny przepis nie przewidujący żadnego minimum ani co do udziału wyborców, ani też co do liczby głosów oddanych za kandydatami, pozwala na wybór radnych niewielką liczbą ogółu uprawnionych do głosowania. Wątpliwości nasze wzrastają, gdy weźmiemy pod uwagę przepis, że karty przedarte, całkowicie przekreślone, lub zawierające skreślenia wszystkich kandydatów, zalicza się jako głosy ważne oddane przeciwko wszystkim kandydatom (art. 61, ust. 3) i że liczbę takich głosów należy w protokole głosowania osobno wymienić. Zachodzi pytanie, czy uznać za wybranych kandydatów, którzy otrzymali najwięcej ważnych głosów także wtedy, jeżeli liczba głosów wypowiedzianych się przeciw wszystkim kandydatom jest większa od liczby głosów, które padły za nimi. W świetle obecnej ordynacji należy przyjąć, że głosy „przeciw” nie posiadają prawnego znaczenia. Nowa ordynacja przewiduje wybory ponowne tylko w przypadku unieważnienia ich przez Radę Państwa w razie dopuszczenia się przestępstw przeciw głosowaniu lub naruszenia istotnych przepisów ordynacji, jeśli przestępstwa lub naruszenia mogły wyrzeć istotny wpływ na wynik (art. 71, i 72). Nie przeprowadza się jednak wyborów ponownych,

jeśli większość wyborców oddała głosy przeciw wszystkim kandydatom.

Najważniejsza nowość mieści się w przepisach dotyczących wygaśnięcia mandatu radnego. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek śmierci, zrzeczenia się mandatu, utraty wybieralności, pozbawienia mandatu przez radę narodową, odwołania przez wyborców, zmian w podziale administracyjnym państwa powodujących wygaśnięcie mandatu. Wygaśnięcie mandatu radnego w razie śmierci, zrzeczenia się mandatu, utraty wybieralności i odwołania przez wyborców — stwierdza rada narodowa. O ile wygaśnięcie mandatu w razie zgonu radnego, zrzeczenia się przez niego mandatu i utrata wybieralności nie są niczym nowym i rozumieją się same przez się, o tyle pozostałe przypadki wymagają szczególnej uwagi. Pozbawienie mandatu przez radę można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne.

Rada musi pozbawić mandatu radnego, który:

- 1) został prawomocnym wyrokiem sądu skazany za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek,
- 2) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu radnego,
- 3) postępowaniem swoim jaskrawo narusza godność radnego.

Rada może pozbawić mandatu radnego, który uchyla się od prac w radzie w ciągu co najmniej sześciu miesięcy (art. 74, ust. 1 i 2).

We wszystkich przypadkach, z wyjątkiem przypadku skazania prawomocnym wyrokiem należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. Uchwała zapada większością kwalifikowaną 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogółu członków rady. Takie uchwały rad narodowych gromadzkich, osiedli i miast nie stanowiących powiatów miejskich, wymagają zatwierdzenia przez powiatową radę narodową (art. 74, ust. 5). Radny może w ciągu dwóch tygodni od daty doręczenia uchwały odwołać się do wojewódzkiej rady narodowej, a jeżeli uchwałę podjęła wojewódzka rada narodowa (lub rada miasta wyłączonego) do Rady Państwa.

Przepis ten z punktu widzenia swej redakcji wzbudza pewne wątpliwości. Czy potrzebna jest uchwała podjęta kwalifikowaną większością przy kwalifikowanym quorum w przypadku skazania radnego za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub z innych niskich pobudek? W pozostałych dwóch przypadkach podjęcie uchwały jest rzeczą wskazaną; dotyczy ona jednak raczej ustalenia faktu (sprze-

niewierzenie się złożonemu ślubowaniu, jaskrawe naruszenie godności radnego) niż samego wykluczenia, które w razie ustalenia prawdziwości zarzutów jest — jak wspomnieliśmy — obligatoryjne. Zależy także pytanie, czy uchwała rady wojewódzkiej (miejskiej miasta wyłączonego) lub Rady Państwa, powzięta w wyniku odwołania, musi również zapaść większością kwalifikowaną przy kwalifikowanym quorum. Należy na to odpowiedzieć przecząco, gdyż z treści przepisu wyraźnie wynika, że szczególne warunki odnoszą się tylko do uchwał powziętych w I instancji. Odwołania od uchwał rad narodowych gromadzkich, osiedli i miast nie stanowiących powiatów, można — jak należy wnioskować z treści przepisów — wnosić do wojewódzkiej rady narodowej dopiero po zatwierdzeniu ich przez powiatową radę narodową, która powinna jednak podejmować taką uchwałę większością kwalifikowaną przy kwalifikowanym quorum.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt uregulowania zagadnienia odwoływalności radnego przez wyborców. Wyborcy mogą odwołać radnego, który zawiódł ich zaufanie (art. 75). Dzięki ordynacji wyborczej do rad narodowych przepis konstytucyjny (art. 2, ust. 2 Konstytucji PRL) mówiący o prawie odwoływania posłów do sejmu PRL i radnych, po pięciu przeszło latach formalnego obowiązywania stał się częściowo realny przynajmniej odnośnie do członków rad narodowych. Jak wiadomo, ustawa o odwoływaniu posłów nie została dotąd mimo wyraźnego nakazu Konstytucji uchwalona i nic nie wskazuje na to, że stanie się to w bliskiej przyszłości. Dla realizacji prawa odwoływania radnych, ordynacja stwarza we wszystkich radach narodowych stałą komisję mandatową (art. 77, ust. 2), której zadaniem jest wstępne rozpatrywanie zasadności poszczególnych wniosków i poddawanie ich pod uchwałę rad narodowych; ta komisja sprawuje też w razie głosowania nad wnioskiem o odwołanie, zadania terytorialnej komisji wyborczej (art. 81, ust. 1, pkt 3). Uchwała rady zapada większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby radnych (art. 78). Jednakże uchwała rady o zwrócenie się do wyborców w sprawie odwołania radnego, wymaga zatwierdzenia przez radę narodową wyższego stopnia (nie dotyczy to rad wojewódzkich i miast wyłączonych z województw — art. 79, ust. 1). Odwołanie radnego następuje wtedy, gdy za odwołaniem wypowiedzi się więcej niż połowa głosujących, którzy ważnie oddali głos (art. 81 ust. 2). Głosowanie o odwołanie radnego odbywa się w formie plebiscytu; karta do głosowania zawiera pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej (tak lub nie). Nie-

ważny jest głos, gdy wyborca nie zamieści odpowiedzi na karcie do głosowania lub wypełni ją inaczej aniżeli określono w pouczeniu (art. 81, ust. 1, pkt 4 i 5). Istotne znaczenie ma tutaj postanowienie, że wniosek raz nie uwzględniony przez radę narodową lub wyborców nie może być ponowiony, chyba że zaszły nowe okoliczności (art. 82).

Duże zmiany w składzie rady mogą być według nowej ordynacji wywołane zmianami w podziale administracyjnym. Ordynacja z 1954 r. nie zawierała przepisów regulujących skład rady w takim przypadku, co stanowiło w praktyce poważną lukę. Gdy w województwie poznańskim utworzono nowe powiaty: ostrzeszowski, pleszewski i słupecki, bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej, Rada Państwa mianowała członków nowych rad. Nowa ordynacja przyjmuje jako zasadę ogólną, że w przypadku zmian w podziale administracyjnym, radni przechodzą z jednej rady do drugiej, w zależności od miejsca swego zamieszkania lub położenia okręgu wyborczego, w którym uzyskali mandat. Wyjątkowo przeprowadza się wybory uzupełniające, a mianowicie: w razie utworzenia nowej dzielnicy miasta i w razie przekształcenia jednostki podziału administracyjnego na jednostkę wyższego stopnia, jeśli w związku z tym zachodzi potrzeba zwiększenia liczby radnych. Zmiana w podziale administracyjnym może też wyjątkowo spowodować wygaśnięcie mandatu w razie włączenia jednej jednostki do drugiej, jeśli liczba mandatów przewyższa liczbę ustaloną przez prezydium wyższego stopnia. W tym przypadku mandat niedokooptowany przez radę narodową jednostki powiększonej wygasa (art. 86). Ordynacja przewiduje tylko w takich przypadkach kooptację radnych (przez radę jednostki powiększonej). Słusznie został w nowej ordynacji pominięty wniosek dodatkowej kooptacji przez radę w toku kadencji, przewidziany przez ustawę z 25 IX 1954 r., wówczas gdy rada uzna za niezbędne wybrać do prezydium osobę, która nie jest członkiem danej rady (art. 86 ustawy z 1954 r.).

Nowa ordynacja wyborcza jest niewątpliwie dalszym przejawem zmian zachodzących w naszym życiu politycznym i stanowi duży wkład w kierunku realizacji zasady ludowładztwa. Najważniejszą jej zaletą jest uregulowanie sprawy odwoływalności członków rady przez wyborców, dzięki czemu przepis konstytucyjny nabrał wreszcie rumieńców życia. W dyskusji sejmowej nad ordynacją wyborczą poseł J. Hochfeld oświadczył: „Funkcja dyskutowanej ustawy polega na tym, iż może ona zapewnić wybór radnych cieszących się znacznie

większym niż dotychczas autorytetem i zaufaniem ludności oraz zapewnić w znacznie większym niż dotychczas stopniu kontrolę mas ludowych nad działalnością rad. Jednocześnie nie naraża ona na szwank podstawowych interesów ogólnonarodowych i ogólnopństwowych, nie pozwalając »ani wrogom, ani warchołom, ani ludziom nieodpowiedzialnym i demagogom na igraszki w naszym wspólnym, z takim trudem budowanym domu" ⁵.

⁵ „Trybuna Ludu” z 2 XI 1957, wyd. H.