

ANKIETA NA TEMAT REFORMY ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU I SENATU

Aktualnym problemem życia prawnopolitycznego w Polsce jest zagadnienie reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

W rozumieniu doniosłości tego problemu redakcja „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” rozpisuje na powyższy temat ankietę. W pierwszym rządzie redakcja zwróciła się o wzięcie udziału w ankiecie do PP. Profesorów prawa publicznego w Polsce, z prośbą o odpowiedź na pytania następujące:

1. Czy obecna ordynacja wyborcza jest zgodna z konstytucją kwietniową i czy powinna być utrzymana?
2. W jakim kierunku powinny nastąpić zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

1.

OPINIA DRA CEZAREGO BEREZOWSKIEGO PROFESORA UNIWERSYTETU JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO

I.

Czy obecna ordynacja wyborcza jest zgodna z konstytucją kwietniową i czy powinna być utrzymana?

Z tak ujętego pytania wypływa możliwość udzielenia dwóch nie związanych między sobą odpowiedzi. Jeżeli bowiem uznać, że ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu są sprzeczne z konstytucją, zadaniem prawnika powinno być wskazanie zmian, które by uzgodniły ordynacje wyborcze z konstytucją. W tym przypadku zadanie teoretyka prawa nie ogranicza się do zbadania konstytucyjności danej ustawy, lecz sięga dalej, ponieważ powinien on się wypowiedzieć przeciwko „utrzymaniu” ordynacji lub ordynacji. Jeżeli jednak badanie konstytucyjności ordynacji wyborczej doprowadzi do stwierdzenia zgodności prawa wyborczego z konstytucją, zadanie prawnika kończy się, kwestia zaś ewentualnego utrzymania lub nieutrzymania tego prawa staje się raczej problemem politycznym.

Pewnego przesądzenia zmiany naszego prawa wyborczego szukać można w stanowisku, zajętym przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Rozwiązując 13 września 1938 Sejm i Senat,¹ Prezydent Rzeczypospolitej zaznaczył, że od nowych Izb Ustawodawczych oczekiwać będzie zajęcia stanowiska w sprawie ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu.

Badanie konstytucyjności ordynacji wyborczych z 8 lipca 1935 rozbić można na dwa zagadnienia: jedno o charakterze formalnym, drugie — merytorycznym. Zagadnienie formalne wynika ze stosunku bezpośredniego, jaki ustawa konstytucyjna zajmuje wobec prawa wyborczego do Izb Ustawodawczych. Chodzi tu o takie przepisy konstytucji, jak art. 32 ust. (1), (4)—(6) i art. 33, zwłaszcza jego ust. (3) — w stosunku do prawa wyborczego do Sejmu i o art. 47 — w stosunku do prawa wyborczego do Senatu. W przepisach tych ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 bądź wyraźnie przesądziła konstrukcję ordynacji wyborczej (Sejm), bądź odesłała w sposób ogólny do ordynacji wyborczej (Senat w zakresie składu pochodzącego z wyborów). Błędny byłby jednak wniosek, że stosunek konstytucji do obu ordynacji wyborczych wyczerpuje się w przepisach działu IV i V naszego prawa zasadniczego; oprócz bowiem tego stosunku o charakterze formalnym, rozpatrzyć trzeba również stosunek, wprawdzie pośredni, lecz wynikający z założeń ideologicznych naszego ustroju, tj. z dekalogu konstytucyjnego, który nie mało miejsca poświęca znaczeniu i roli, jakie ma jednostka spełnić w zakresie urzędzeń państwowych.

Stąd, pełny obraz zagadnienia konstytucyjności ordynacji wyborczych ujrzeć można po przeprowadzeniu tych dwukierunkowych rozważań.

Badając zagadnienie stosunku bezpośredniego ordynacji wyborczej sejmowej do konstytucji, stwierdzić trzeba, że ostatnia określiła wyraźne ramy tego prawa wyborczego; przejawia się to przede wszystkim w konstytucyjnie ustalonych czterech przymiotnikach wyborczych: powszechności, tajności, równości i bezpośredniości. Ramy te są sztywne, tzn. że trudno jest przyznać słuszność poglądom, które nie nadawałyby przesądzającego znaczenia faktowi pominięcia przymiotnika stosunkowości; skoro ustawa konstytucyjna skreśliła proporcjonalność, istniejącą zgodnie z art. 11 konstytucji marcowej w poprzednim prawie wyborczym z r. 1922, wyraźną intencją ustawodawcy w r. 1935 było wykreślenie tego czynnika z nowych, opartych o konstytucję kwietniową, zasad ordynacji wyborczej do Sejmu.

¹ Monitor Polski, Nr 210, poz. 431.

Rozpatrując zasady prawa wyborczego do Sejmu, zawarte w ordynacji wyborczej z 8 lipca 1935, w świetle czterech przymiotników wyborczych, ustalonych przez ustawę konstytucyjną, dojść można do wniosku, że czynnik powszechności nie znajduje pełnej realizacji. Zarzut ten wynika ze sposobu ustalania kandydatów na posłów przez zgromadzenia okręgowe. Rozumiejąc powszechność dwustronnie, tj. zarówno gdy chodzi o prawo wybierania, jak wybieralności, trudno jest oprzeć się wrażeniu, że nie jest ona szeroko przeprowadzona w ordynacji sejmowej, która prawo stawiania kandydatur zastrzega specjalnemu organowi wyborczemu, nie zaś obywatelom.²

Badając zagadnienie ordynacji wyborczej do Senatu w przekroju bezpośredniego do niej stosunku konstytucji, stwierdzić wypada istotną różnicę pomiędzy tym stosunkiem a stosunkiem konstytucji do ordynacji sejmowej. Jeżeli chodzi o pochodzący z wyborów skład Senatu, art. 47 ustawy konstytucyjnej nie przesądza zasad prawa wyborczego; każe się jedynie domniemywać cenzusu wyborczego, wymagając, by ordynacja wyborcza do Senatu oznaczyła kategorie osób, którym służyć będzie prawo wybierania i wybieralności. Z tego względu nie istnieje zagadnienie formalnej konstytucyjności ordynacji wyborczej do Senatu z 8 lipca 1935.

Z rozważań poprzednich wypływa wniosek, że w zakresie bezpośredniego stosunku konstytucji do obu ordynacji wyborczych zagadnienie ich konstytucyjności ogranicza się do stosunku ordynacji wyborczej sejmowej do przymiotnika powszechności, ustalonego przez ustawę konstytucyjną.

Przechodząc do pośredniego stosunku konstytucji kwietniowej do ordynacji wyborczych, podkreślić trzeba znaczenie, jakie dla prawa wyborczego ma tzw. dekalog konstytucyjny, będący społeczną podstawą ustroju Państwa Polskiego. Cechą charakterystyczną przepisów działu I ustawy konstytucyjnej jest podkreślenie roli czynnej obywatela w życiu państwowym. Już z pierwszego przepisu art. 1, stanowiącego, że Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli, wynika potrzeba zorganizowanego wysiłku obywateli dla wpływania na życie publiczne w państwie. Podkreślają czynną rolę jednostki: art. 5 ust. (1), stwierdzając, że twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego, przez co uznaje się organiczne związane jednostki ze społeczeństwem; art. 4 o powiązaniu życia społeczeństwa, a więc i jednostki, z państwem. Drugą cechą charakterystyczną zasad konstytucji kwietniowej w

² Prof. W. Komarnicki widzi w tym kolizję z wszystkimi zasadami prawa wyborczego, przyjętego przez konstytucję kwietniową. (Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system. Wilno 1937. Str. 289).

zakresie roli obywatela w państwie jest podkreślenie momentu organizacji, w przeciwieństwie do wpływania na sprawy publiczne jednostki niezorganizowanej.

Jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów działalności w ustroju państwa jednostki zorganizowanej jest rola obywatela w wyborach do Izb Ustawodawczych.³

W zakresie prawa wyborczego do Senatu ustawa konstytucyjna podnosi znaczenie czynnej roli jednostki. Podczas gdy bowiem art. 33 ust. (3) konstytucji odsyła do ordynacji wyborczej do Sejmu, między innymi, oznaczenie kategorii osób pozbawionych prawa wybierania i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych, art. 47 o składzie Senatu stwierdza w ust. (3), że ordynacja wyborcza oznaczy kategorie osób, którym służyć będzie prawo wybierania. Z porównania tych tekstów można wysnuć wniosek co do intencji ustawodawcy konstytucyjnego, by ograniczyć kategorie osób głoszących do Senatu; intencja ta znajduje pełne usprawiedliwienie w brzmieniu art. 7 ust. (1), w myśl którego uprawnienia obywatela do wpływania na sprawy publiczne mierzone będą wartością jego wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego. Tu znajduje swoje usprawiedliwienie wprowadzenie cenzusu do ordynacji wyborczej do Senatu.

W zakresie podstaw konstytucyjnych prawa wyborczego do Sejmu czynna rola obywatela, spełniana z reguły w każdym prawie wyborczym, nie znajduje podkreślenia w przepisach odsyłających do ordynacji wyborczej, wynika zaś jedynie z uznanej przez dekalog czynnej roli zorganizowanej jednostki w państwie. W prawie wyborczym ta rola obywatela podkreślona jest w wykonywaniu prawa wybieralności, ujęta zaś jest w należeniu obywateli do organizacji samorządowych.⁵

W świetle powyższych rozważań, dotyczących pośredniego stosunku ustawy konstytucyjnej do prawa wyborczego, zagadnienie konstytucyjności ordynacji wyborczych nie istnieje. Co więcej, formalny zarzut braku konstytucyjnie ustalonego przymiotnika powszechności w prawie wyborczym do Sejmu, można zwalczać z powołaniem się na ideologiczne podstawy konstytucji kwietniowej.

³ Prof. A. Deryng przeprowadza trafną w tym względzie charakterystykę dawnej i nowej ordynacji wyborczej. (Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. 1936. Str. 26*).

⁴ Por. mój artykuł: L'individu dans le système constitutionnel polonais. Pandectele Romane. 1937. Str. 140.

⁵ L. c. Por. też prof. A. Deryng, o. c., str. 27* i 29*.

II.

W jakim kierunku powinny nastąpić zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

Nie widząc konstytucyjnej potrzeby przeprowadzenia reformy naszego prawa wyborczego, uznać należy celowość niewielkiej ilości zmian, które by jednak nie naruszały podstaw, stworzonych przez konstytucję kwietniową. Gruntowna przebudowa ordynacji wyborczych jest nie tylko nieuzasadniona konstytucyjnie, lecz trudna do dokonania, gdy się zważy, że twórcy obecnie obowiązującego prawa wyborczego znaleźli szczęśliwe rozwiązanie, pomimo ścierania się dwóch sprzecznych zasad: demokracji i elitaryzmu.

Poprawka ordynacji wyborczej do Sejmu powinna ograniczać się w zakresie pełniejszego zastosowania przymiotnika powszechności. W zakresie tym stosunek bezpośredni konstytucji pozostawia szerokie pole do działania; jednakże stosunek pośredni każe ograniczyć tendencje nowelizacyjne. Z tych względów wystarczyłoby rozszerzenie ram zgromadzenia okręgowego, ustalającego kandydatury poselskie. Zniesienie samej instytucji zgromadzeń okręgowych nie wydaje się słuszne, są one bowiem wyrazem roli, odgrywanej przez jednostki zorganizowane. Przejawia się to w składzie tych organów, liczącym, między innymi: delegatów organów samorządu terytorialnego, delegatów samorządu gospodarczego i organizacji zawodowych. Rozszerzenie ram zgromadzeń okręgowych powinno być względne, tan. nie może ono iść w kierunku zwiększenia roli partii politycznych, nie mówiąc o nawrocie do systemu partyjnego! Myśląc o zmianach prawa wyborczego, nie należy zapominać wskazań ideologicznych Wielkiego Marszałka, którego podpis widnieje na akcie, wprowadzającym nowy ustroj Państwa Polskiego. Nie należy zapominać tych idei nadkonstytucyjnych, które, pochodząc od Józefa Piłsudskiego, tkwią w naszym ustroju. Do takich zaś idei należy niejednokrotnie wypowiediana dość ostra krytyka naszych partii politycznych.

Potrzeba jakiegokolwiek zmiany ordynacji wyborczej do Senatu nie wypływa ani z pośredniego, ani z bezpośredniego stosunku konstytucji kwietniowej. Co najwyżej, rozpatrując cenzus wyborczy, jako wyraz zasady, płynącej z dekalogu, z art. 7 ust. (1), można zapytać, czy istotnie cenzus ten jest zawsze odpowiednikiem wartości wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego. Chodzi

⁶ Prof. M. Starzewski wypowiada się, za usunięciem listy kandydatów, ustalonej monopolicznie przez zgromadzenie okręgowe. (O ordynacji wyborczej do Sejmu 1935 roku. Kraków 1937. Str. 32 n.).

⁷ Por. np. J. Piłsudski. Pisma zbiorowe. T. IX. Warszawa 1937. Str. 253.

tu o osoby, posiadające prawo wybierania z tytułu zaufania obywateli; przyznanie prawa wyborczego przewodniczącym zarządów kół miejscowych stowarzyszeń wyższej użyteczności i członkom zarządów wyższych szczebli organizacyjnych tych zrzeszeń nie zawsze pozostaje w ścisłym związku z ideą rzeczywistego elitaryzmu. Kryterium wyższej użyteczności posiada tu raczej charakter formalny, trudno jest bowiem uznać słuszność tezy, by np. piastowanie godności prezesa zarządu miejscowego koła straży pożarnej w jakimś mniejszym mieście prowincjonalnym było pewnym wysiłkiem lub zasługą obywatela na rzecz dobra powszechnego!

2.

OPINIA DRA ANTONIEGO DERYNGA PROFESORA UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO

Dobra ordynacja wyborcza winna spełniać cztery zasadnicze postulaty: po pierwsze, być formalnie i materialnie zgodna z konstytucją, po drugie, zapewniać skład izb, które reprezentowałyby prawno-państwową wolę narodu, po trzecie, izby w swym składzie uczynić zdolnymi i zdatnymi do wykonania zadań powierzonych im przez konstytucję, oraz po czwarte, zawierać normy odpowiednie do potrzeb narodu i poziomu kultury prawno-politycznej wyborców.

Należy przede wszystkim stwierdzić, że konstytucja przenosząc ciężar władzy z organu kolegialnego jakim jest Sejm i Senat na organ jednostkowy to jest prezydenta, przez tę koncepcję władzy ograniczonych rządów autorytatywnych (patrz Deryng, Charakter konstytucji kwietniowej i możliwości jej rozwoju, Rocznik Polskiego Instytutu Prawa Publicznego, t. II, str. 77 i nast.) wywierać musi wpływ na postanowienia każdego prawa wyborczego tworzonego w rozwinięciu tego ustroju.

W dziedzinie organizacji władzy Konstytucja ogranicza zasadę współczesnych ustrojów parlamentarnych, uznających równość praw politycznych wszystkich obywateli. Art. 7 Konstytucji wyraźnie stwierdza, że wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne. Postanowienie to z jednej strony wskazuje na ograniczenie ustroju autorytatywnego, gdyż przyznaje w zasadzie obywatelom, a więc zbiorowości, prawo wpływania na tok spraw publicznych, z drugiej jednak strony prawo to jest uza-

leżnione od wartości wysiłku i zasług. W ten sposób Konstytucja wiąże rządy autorytatywne z pewną formą nowoczesną elitaryzmu. Wobec tego jednak, że art. 7 Konstytucji daje nader ogólnikowe i fragmentaryczne rozwiązanie tego problemu, możliwości rozwinięcia tej zasady są nader szerokie. Zasadę tę sama Konstytucja zarysowała tylko w jednym punkcie, to jest odnośnie do senackiej ordynacji wyborczej, przewidując, że prawo wyborcze do Senatu może być prawem ograniczonym.

Odnośnie do ordynacji wyborczej sejmowej, nierówność prawa wyborczego jest wykluczona przez samą konstytucję, która mówi, że prawo wyborcze do Sejmu ma być powszechne, tajne, równe i bezpośrednie (art. 32). Mimo, iż prawo wyborcze do Sejmu ma być równe zasada art. 7 może znaleźć pewne zastosowanie także i w ordynacji wyborczej sejmowej. Oczywiście nie przez uczynienie prawa wyborczego nierównym, lecz przez taką konstrukcję prawa wyborczego, by możliwość wpływania na sprawy publiczne, w danym wypadku przez sprawowanie mandatu poselskiego, była dana przede wszystkim ludziom najlepiej rozumiejącym interes dobra powszechnego, to jest interes Narodu Polskiego.

Postulat ten nie zawsze może być zrealizowany w okręgach wyborczych wielo-, dwu- lub jednomandatowych tak w wyborach na listy jak i bezpośrednio na osoby kandydatów. Raczej w tym celu należałoby posłużyć się jedną listą państwową, której kandydaci o możliwie wysokim poziomie kwalifikacji stanowiliby wyraz organizacji politycznej Narodu Polskiego, oraz reprezentowali naukę (uniwersytety, akademie), naczelne organizacje zawodowe (np. izbę lekarską, adwokacką), naczelne organizacje samorządu gospodarczego. Tego rodzaju poważna jedna lista państwowa mogłaby być przyjętą w całości lub odrzuconą w całości w głosowaniu powszechnym, które odbywać by się mogło łącznie lub obok głosowania nad kandydaturami zgłoszonymi w okręgach. Sądzę, że równocześnie procedura zgłaszania kandydatur mogłaby być w porównaniu z obecnie obowiązującą ordynacją wyborczą uproszczona tak, aby wpływ na ustalanie tych kandydatur miały również poważne grupy wyborców, oraz aby liczba kandydatów stojących do aktu wyborczego, dawała wyborcom szersze możliwości wyboru. Liczba mandatów do Sejmu winnaby być równocześnie poważnie zwiększona.

W odpowiedzi na pytanie ankiety, czy stosowana przez obecną ordynacją wyborczą procedura ustalania kandydatur zgodną jest z konstytucją, odpowiedzieć należy pozytywnie. Procedura zmierzająca do ustalenia kandydatur nie narusza bezpośrednio wyborów a tym samym nie narusza konstytucji. W razie jednak, gdy

zbyt zacieśnia koło kandydatów może zmniejszać również zainteresowanie wyborcami, gdyż nawet zwolennicy postawionych kandydatów, nie widząc grożącego im niebezpieczeństwa ze strony kontrkandydatów, nie prowadzą intensywnej akcji wyborczej. Ten stan rzeczy ma jednak i poważne strony dodatnie, nie dopuszcza bowiem do krzewienia się demagogii wiecowej. Zorganizowanie aktu wyborczego wymaga z konieczności ustalenia, kto kandyduje. Oczywiście poszczególne systemy wyborcze mogą sprawę tę traktować bardziej lub mniej liberalnie, dając prawo stawiania kandydatur choćby bardzo niewielkiej liczbie wyborców bądź też stosując bardzo daleko idące ograniczenia tego prawa. Praktyka wyborcza różnych systemów wyborczych zdaje się wskazywać na to, że kandydatury indywidualne lub słabych grup wyborców nawet w tych systemach, gdzie są dopuszczone do aktu wyborczego nie są w stanie zdobyć poważniejszej liczby głosów.

Nowa konstytucja określając prawa polityczne obywateli, a więc i ich prawa wyborcze, wyszła z zasadniczo różnego stanowiska, niż konstytucje wyrastające z demoliberalnego światopoglądu ubiegłego stulecia. Punktem wyjścia i uzasadnieniem praw politycznych nie jest indywidualne i naturalne prawo jednostki do wpływania na organizację władzy, punktem wyjścia nowej konstytucji w przyznaniu jednostkom praw politycznych jest społeczność, a uzasadnieniem dobro tej społeczności, to jest dobro powszechne. Na tle tej koncepcji charakteru praw publicznych w nowej konstytucji akt wyborczy jest nie tyle wykonywaniem wyłącznie tylko uprawnienia jednostkowego ile i przede wszystkim jest funkcją społeczną. Stąd dalej akt wyborczy nie jest i nie może być wyrazem automatycznego i przypadkowego pod nastrojem doraźnym wytwarzania się woli powszechnej, a musi być aktem organicznie związanym ze strukturą dobrze i celowo zorganizowanego Narodu. Stąd podstawą i koniecznym warunkiem dobrej ordynacji wyborczej, pozostającej w zgodzie z głęboko pojętą treścią prawną, społeczną i doktrynalną nowej konstytucji jest przede wszystkim dobra organizacja polityczna społeczeństwa. Ordynacja wyborcza winna być taka, aby odzwierciedlała w izbach organizację Narodu Polskiego. Organizacji tej, która jest koniecznym postulatem dalszego rozwoju naszej państwowości i gwarancją niezależnego bytu zastąpić nie mogą formalne postanowienia choćby najlepszego prawa wyborczego.

Im głębiej w świadomość ogółu przenikają prawdy i nakazy życia zbiorowego zawarte w nowej konstytucji tym dalej odchodzimy od ideału państwa rozbitego w swej strukturze społecznej na broniące swej absolutnej suwerenności jednostki, a zarazem od

ideału państwa rozbitego walkami drobnych interesów partyj politycznych i klas społecznych, a tym samym od ideału izb, stanowiących fotograficzną miniaturę, proporcjonalne pomniejszenie obrazu społecznego i politycznego zróżnicowania społeczeństwa. Stąd nowa konstytucja pominęła proporcjonalność jako przymiotnik polskiego prawa wyborczego. Skoro jednak nakazała, aby prawo wyborcze do Sejmu było równe, powszechne, bezpośrednie i tajne, to wynika stąd, w związku z wyżej przedstawionymi poglądami, że prawo wyborcze polskie na tle nowej konstytucji winno być wyrazem demokracji zorganizowanej w przeciwstawieniu do ustrojów demoliberalnych rządzonych przez demokrację zdeorganizowaną, przeciwstawiającą interes jednostki lub partii interesowi państwa.

Postulat dokonywania wyborów przez zorganizowaną demokrację Narodu Polskiego wyklucza pomieszczenie w ramach tej organizacji osób narodowości żydowskiej.

Zanim szeroko pomyślany i wykonany plan masowej emigracji Żydów nie zmniejszy ostrości problemu żydowskiego w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym Polski oraz jak długo nie dokona się weryfikacji na podstawie nowych zasad prawnych, czy i którzy Żydzi mogliby zatrzymać obywatelstwo polskie, należałoby na okres przejściowy zapewnić Żydom wykonywanie ich prawa wyborczego w osobnej kurii. Procentowa ilość mandatów, przypadających tej kurii do obsadzenia w stosunku do pełnego składu izb mogłaby wynosić w przybliżeniu tyle, ilu Żydów otrzymało mandaty do Sejmu względnie Senatu, które zostały obecnie wybrane, gdyż ta właśnie ilość mandatów wyraża aktualny udział Żydów w życiu publicznym Państwa Polskiego i ta właśnie ilość mandatów wynikła z wyborów, w których Żydzi, nieograniczeni do wyborów we własnej kurii wyrazili swój udział w wyborach i wpływ na obsadzenie mandatów.

Jeżeli wyrażam pogląd, że osobna kuria żydowska jest przejściową jedynie formą udziału Żydów w życiu publicznym państwa, to dlatego, że uważam za konieczne przystąpienie do ustawowego określenia pojęcia Żyda oraz ustalenia, czy i które osoby narodowości żydowskiej będą mogły nadal posiadać obywatelstwo polskie. Zagadnienie to wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem budowy państwa. Na państwo składa się wedle tradycyjnego poglądu władza, terytorium i ludność. Jeśli chodzi o odbudowane Państwo Polskie to najprzód i oczywiście samorodnie (a nie pochodne) została zorganizowana, przez dążący do samodzielnego bytu Naród, władza suwerenna aktem objęcia władzy przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, później wolą i orężem Narodu Polskiego zosta-

ły określone granice. Natomiast określenie ludności, to jest uznanie obywatelstwa nastąpiło w związku i na zasadzie traktatów, a zwłaszcza narzuconego nam traktatu tzw. mniejszościowego, które spontryfikowały stan stworzony sztucznie w czasie zaborów, stan faktyczny powiększający niepomiaralnie odsetek Żydów na ziemiach polskich. Stąd zdaje się wynikać konieczność ustalenia nowych zasad nabycia i utraty obywatelstwa polskiego, jak również prawnego ustalenia, które osoby ze względu na interes nadrzędny Narodu Polskiego mogą zachować obywatelstwo polskie. Oczywiście nie chodzi tu o obywateli tymczasowych, czy wysiedleńców, czy inną kategorię obywateli drugiej klasy, gdyż rozwiązanie to byłoby częściowym tylko załatwieniem sprawy, a chodzi o ustalenie nowych zasad prawnych o nabyciu i utracie obywatelstwa.

Porównując przepisy konstytucji odnoszące się do Sejmu i Senatu w zakresie prawa wyborczego stwierdzić wypada, że konstytucja wyraźnie zmierza do tego, aby skład obu izb wynikał z innych zasad prawa wyborczego. Wydaje się być wskazanym, aby prawo wyborcze senackie w przeciwieństwie do sejmowego było nierówne — ten postulat wiąże się z cytowanym już wyżej ust. 1 art. 7. Natomiast aczkolwiek konstytucja dopuszcza ograniczoność, a więc niepowszechność prawa wyborczego senackiego (jak to wynika ze sformułowania art. 47 konstytucji), to jednak ów brak powszechności prawa wyborczego senackiego w obowiązującej ordynacji wyborczej zdaje się wykazywać raczej przewagę cech ujemnych.

Odebranie ludności powszechnego prawa wyborczego wtedy, gdy zostało ono już raz przyznane i wykonywane, budzi często uczucie żalu i zawodu, odejmuje równocześnie świadomość współodpowiedzialności za bieg spraw publicznych. Natomiast nierówność prawa wyborczego, zwłaszcza jeśli nie jest dotkliwą przez formę jej stosowania, godzi się w zupełności tak z zasadą sformułowaną w art. 7 konstytucji jak i z właściwie pojętą istotą demokracji zorganizowanej.

Drugim postulatem dobrej ordynacji wyborczej — jak zaznaczyłem na początku — jest zapewnienie takiego składu izb, który reprezentowałby prawnopolską wolę narodu. Naród politycznie dojrzały, posiadać musi pełną świadomość odpowiedzialności dziejowej za losy państwa, które jest prawnym wyrazem jego politycznego bytu. Prawdę tę konstytucja stawia na czele swych postanowień, mówiąc już w art. 1, że: „Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmocnić siłę i powagę Państwa” i że: „Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem”.

Naród wyraża swoją prawnopañstwową wolę istnienia i rozwoju między innymi przez wybory swych reprezentantów. Ordynacja wyborcza, która określa formy prawne powołania organu reprezentacji narodowej winna być taką, aby wzmocniła i umożliwiła jasne wypowiedzenie się twórczej woli narodu z pomniejszeniem tych wszystkich przejawów destrukcji (niektóre stronnictwa mniejszości narodowych), jakie muszą towarzyszyć każdemu społeczno-narodowemu życiu zwłaszcza wtedy, gdy naród pozbawiony przez okres 150 lat własnego państwa odbudowuje obecnie swoją narodową wielkość.

Postulat ten wiąże się bezpośrednio z trzecim postulatem, aby izby w swym składzie były zdolne i zdadne do wykonywania zadań powierzonych im przez konstytucję. Sejm i Senat przez akt wyborczy stają się organami, które winny reprezentować nie tylko opinię wyborców, lecz przede wszystkim twórczą wolę narodu. Ich zadania są ściśle przez konstytucję określone, a zadania te nie tylko są trudne, lecz mają najgłębszą treść prawnopolityczną.

Mogą one być spełniane tylko wtedy, gdy skład izb stoi osobowo na najwyższym poziomie. Ludzie mający pełne kwalifikacje, z punktu widzenia zadań ciążących na izbach, nie zawsze rozporządzają odpowiednimi możliwościami przeprowadzania akcji wyborczej. Stąd ordynacja wyborcza winna zapewniać możliwość wejścia do izb, obok ograniczonej liczby działaczy terenowych, także poważną liczbę osób, których obecność w izbach wskazaną by była przede wszystkim z punktu widzenia skutecznej i twórczej pracy izb ustawodawczych. Środkiem realizacji tego postulatu mogłaby być wyżej wskazana instytucja państwowej listy wyborczej, o której skład mogłaby być powiększona liczba mandatów sejmowych.

Wreszcie stwierdzić wypada, że o ile procedura wyborcza, ustalania kandydatur, powoływania władz wyborczych, określanie komu przysługuje czynne prawo wyborcze, może być nawet dość skomplikowana, o tyle sam akt wyborczy winien i musi być możliwie najłatwiejszy, gdyż jak doświadczenie uczy nawet stosunkowo proste zakreślenie wedle obecnej sejmowej ordynacji wyborczej nazwisk dwóch kandydatów powoduje trudności zwłaszcza we wschodniej połaci Rzeczypospolitej.

Tyle uwag wypada uczynić z punktu widzenia zasad ordynacji wyborczej, wynikających z naszego ustroju i konieczności narodo-pañstwowego bytu. Jeśli natomiast chodzi o ubranie tych zasad w prawnoformalną szatę, to pytanie to raczej przekraczałoby ramy ankiety, a wchodziło w dziedzinę formułowania projektów ustawodawczych.

3.

OPINIA DRA LUDWIKA EHRLICHA PROFESORA UNIwersYTETU JANA KAZIMIERZA

1 a.

I. Postanowienia ordynacji wyborczej do Sejmu, dotyczące sposobu ustalania kandydatur, wydają się niezgodne z literą i z duchem konstytucji. Konstytucja mówi o posłach „wybranych” (art. 32 p. 1) i o „prawie wybierania” (art. 33 p. 1). Wyrażenia użyte w ustawie, a zwłaszcza w konstytucji, która dotyczy wszystkich obywateli (w odróżnieniu np. od kodeksu handlowego) i powinna być dla wszystkich obywateli możliwie najbardziej zrozumiałą, należy tłumaczyć w sposób powszechnie przyjęty.

Otóż z pojęciem „wyborów” łączy się u nas tradycyjnie pojęcie dużej swobody w stawianiu kandydatur: w przekonaniu powszechnym i u nas i w tych państwach cywilizacji zachodniej, w których wybory są rzeczywiście ważną instytucją prawnopubliczną, procedura ustalania kandydatur ma znaczenie jedynie pomocnicze, formalne, a nie ma decydować merytorycznie o narzucaniu wyborcom kandydatur przez uprzywilejowane w tym kierunku organizacje. Normy dotyczące „postępowania wyborczego” muszą właśnie być formalnymi, proceduralnymi, a nie merytorycznymi. Stawianie kandydatur ma ułatwić wyborcom zorientowanie się co do osób, między którymi rozgrywać się będzie walka wyborcza i ma uczynić niepotrzebnymi wybory tam, gdzie nie będzie więcej kandydatów aniżeli mandatów.

Merytoryczne a nie tylko formalne ograniczanie swobody stawiania kandydatur nie wynika bezpośrednio ani pośrednio z żadnego postanowienia konstytucji, a sprzeczne jest z jej postanowieniami i zasadami. Zamiast „wyborów” (*electio*) jest to właściwie „dobór” (*selectio*) czy „eliminacja”.

Nic tu nie pomoże postanowienie, w myśl którego każdego z 500 wyborców może, podpisując odnośny akt przed notariuszem, wysłać jednego delegata do zgromadzenia wyborczego. Jeżeli bowiem przyjmujemy np., że w okręgu jest około 80 000 osób uprawnionych do głosowania i że zgromadzenie okręgowe składa się z 80 osób, to aby zapewnić delegatom wyborców, a nie delegatom określonych w ordynacji wyborczej kolegiów, większość w zgromadzeniu okręgowym, trzeba by zebrać podpisy przeszło 40 000 wyborców, to jest więcej aniżeli połowy wszystkich wyborców okręgu.

Nie zmienia też nic okoliczność, że ograniczenia stawiania kandydatur praktykowane są w trzech państwach totalnych, gdyż u nas konstytucja ich nie przyjęta.

Gdyby wprowadzony przez ordynację wyborczą system stawiania kandydatur był zgodny z konstytucją, to ordynacja wyborcza mogłaby pójść na tej samej drodze jeszcze dalej: wybory mogłyby np. dotyczyć tylko kandydatów wyznaczonych w podwójnej liczbie przez wojewodę czy starostę.

W rezultacie powyższych rozważań nasuwa się zastąpienie art. 31—49 ordynacji wyborczej do Sejmu postanowieniem pozwalającym przedstawić listę kandydatów w każdym okręgu pewnej liczbie wyborców, która wynosić może np. 50—200. Zgodnie z art. 7 konstytucji możnaby określić specjalne kwalifikacje osób uprawnionych do podpisywania list, ograniczając prawo to np. do osób, które 1. posiadają odznaczenia polskie, 2. zajmują stanowiska w służbie rządowej, lub 3. piastują jakiegokolwiek funkcje w organach samorządu terytorialnego lub gospodarczego; możnaby uwzględnić tu osoby, które 4. są oficerami lub podoficerami rezerwy, lub przestały nimi być tylko ze względu na wiek.

II. Dalszym ograniczeniem zagwarantowanego konstytucją prawa wyborczego jest postanowienie, w myśl którego w razie oddania kartki bez kresek, uważa się, że wyborca oddał głos na kandydatów umieszczonych na liście na pierwszym i drugim miejscu. Wprawdzie wyborca może głosować i na innych kandydatów, a ordynacja wyborcza usiłuje tylko stworzyć konwencję, jednakże z konwencji tej wynika w wypadku wątpliwości, np. choćby pomyłki wyborcy, domniemanie na rzecz kandydatów ustalonych nie w drodze powszechnego, równego i bezpośredniego głosowania, lecz w drodze wyboru przez zgromadzenie okręgowe. Nie ma tu analogii z domniemaniami na rzecz osób wyżej postawionych na liście związanej w obowiązującym u nas dawniej systemie proporcjonalnym, gdyż tam grupa stawiająca listę, mogła porządek na tej liście dowolnie ustalać, a list mogła być dowolna liczba.

W dyskusjach politycznych wskazywano niejednokrotnie na trudność osiągnięcia mandatów przez osoby, których kandydatury postawiono na trzecim lub dalszych miejscach. W praktyce niektóre okręgi w roku 1935, inne w r. 1938, a niektóre nawet i w roku 1935 i w roku 1938 wybrały jednego lub nawet dwóch kandydatów z miejsc dalszych. Być też może, że przy bardzo żywej agitacji wyborczej i przy tłumnym głosowaniu, przywilej pierwszych dwóch miejsc straciłby wiele na znaczeniu. Jednakże prawniczo i wtedy nasuwałby wątpliwość.

III. Wątpliwa jest też zgodność ordynacji z przepisem konstytucji o „równym” głosowaniu, wskutek:

1. rażącej dysproporcji między ilością uprawnionych do głosowania w okręgach miejskich i wiejskich. Sam fakt mieszkania w mieście nie uzasadnia większego wpływu na sprawy publiczne wedle art. 7 konstytucji. Jakkolwiek dawna tradycja zaborcza godziła wymóg „równego” głosowania z różnym traktowaniem różnych okręgów, to u nas różnica musiałaby jednak opierać się na konstytucji kwietniowej;

2. dopuszczalności dość dowolnego podziału na obwody, tak że niekiedy zbyt daleko z gromady, w której wyborca mieszka, do lokalu głosowania. Dlatego w związku z art. 8 i 52 mówiących o podziale powiatu na obwody głosowania, należałoby wprowadzić zasadę, że każda gromada stanowi przynajmniej jeden obwód głosowania.

1 b.

Celowość poszczególnych przepisów ordynacji wyborczej jest zagadnieniem politycznym, a nie prawniczym. Ordynacja wyborcza zawiera wiele przepisów, których zgodność z konstytucją nie ulega wątpliwości.

I. W kwestii głosowania stosunkowego można dojść do takiego lub innego rezultatu, zależnie od poglądów politycznych, tj. poglądów na to, jak zdaniem danej osoby stosunki w państwie powinny być urządzone. Jeżeli idzie o to, aby nawet możliwie najmniejszym grupom zapewnić reprezentację polityczną (np. u nas w r. 1919 i w ordynacji wyborczej z r. 1922, wobec rozbieżności poglądów politycznych w odbudowanym Państwie Polskim), choćby za cenę rozbicia Sejmu na wielu grup, a tym samym utrudnienia mu sprężystego funkcjonowania, to głosowanie stosunkowo cel ten spełnia łatwiej, niż głosowanie, o którego rezultatach decyduje większość bezwzględna czyli absolutna. Natomiast, aby uzyskać w Sejmie większość mogącą wytworzyć spośród siebie gabinet, który by większość ta popierała, a który by jej program polityczny realizował, można za wzorem angielskim przyjąć wręcz przeciwną zasadę głosowania systemem większości względnej, w myśl którego wybranym jest kandydat otrzymujący więcej głosów niż którykolwiek inny kandydat, ale niekoniecznie więcej niż wszyscy inni razem (np. na oddanych 100 głosów A otrzymał 30, B 20, C 15, D 13, E 12, F 10: wybrany jest A). W ten sposób znaczną nawet większość w izbie posiadać może stronnictwo, które nie otrzymało bezwzględnej większości głosów oddanych przy wyborach. System ten jest bardziej pożądanym, jeżeli idzie o usprawnienie Sejmu i wzmocnienie jego stanowiska.

II. Za większą liczbą posłów przemawia wzgląd na umożliwienie wyboru ludzi, którzy by lepiej byli znani wyborcom i lepiej znali potrzeby własnego okręgu; wybory w mniejszym okręgu mogą też być tańsze dla kandydatów, niż wybory w okręgu większym. Ciało większe może wyłonić więcej komisji, ale też grozi większe rozwałkowanie dyskusji w komisjach i pełnej izbie. Za mniejszą liczbą posłów przemawia wzgląd na koszt funkcjonowania Sejmu (diety czy uposażenie posłów), następnie fakt, że im mniejsze zebranie, tym łatwiejsze wzajemne poznanie się, łatwiejsze dyskusje; ciało niniejsze wymaga od swoich członków usilniejszej pracy w komisjach, ale za to każdy z członków ma większą szansę wypowiedzenia się.

III. Z postanowień o charakterze technicznym, przyjętych zresztą z dawnej ordynacji wyborczej, należy zwrócić uwagę na zbyt szerokie korzystanie z personelu sędziowskiego w przeprowadzaniu akcji wyborczej. Motywem tej tradycji powojennej jest chęć przekonania ludności, że czynności wyborcze prowadzone będą przez osoby stojące na wysokim poziomie moralnym i cieszące się niezawisłością. Jednakże sędzia sprawując funkcje wyborcze nie korzysta z niezawisłości sędziowskiej zapewnionej mu przez art. 64, p. 3 konstytucji. Z drugiej strony, jakkolwiek sądy powołane są do wykonywania czynności administracyjnych (księgi hipoteczne, postępowanie spadkowe itd., nie mówiąc o sprawach personalnych), to jednak ordynacje wyborcze u nas poruczają im funkcje już nie tylko administracyjne, ale (np. generalnemu komisarzowi wyborczemu i przewodniczącemu kolegium wojewódzkiego przy wyborach do Senatu), nawet polityczne i nie dające się podciągnąć pod pojęcie wymiaru sprawiedliwości. O ile więc pozostawienie sądom rozstrzygania sporów, jak np. protestów wyborczych, wydaje się zasadniczo właściwym, to wciąganie sędziów do administracji wyborczej jest niepożądane.

2 a.

Postanowienia konstytucji, że Senat składa się z senatorów powołanych w $\frac{2}{3}$ „w drodze wyborów” (art. 47 p. 1) i że ordynacja wyborcza do Senatu oznaczy kategorie osób, którym służyć będzie „prawo wybierania i wybieralności” (art. 47 p. 3), stanowią najdalej granicę, poza którą ordynacja wyborcza nie może wyjść w określaniu postępowania wyborczego.

Otóż wątpliwości prawnicze budzi postanowienie o kolegium wojewódzkim. Konstytucja każe ordynacji wyborczej określić, kto ma prawo „wybierania”. Ordynacja wyborcza do Senatu wylicza w art. 2 osoby, które, jak mówi, mają „prawo wybierania do Senatu”. Jednakże osoby wyliczone w art. 2 w rzeczywistości nie

mają „prawa wybierania do Senatu”. Wybierają jedynie delegatów, o których również nie można powiedzieć, że mają prawo „wybierania do Senatu”; w gruncie rzeczy mają bowiem jedynie prawo zatwierdzenia wniosku przewodniczącego kolegium wojewódzkiego (który jest mianowany przez generalnego komisarza wyborczego, a nie wybrany), aby skład tzw. komisji głównej był taki, jaki proponuje właśnie przewodniczący kolegium wojewódzkiego. Nie wynika z ordynacji nawet, aby zgromadzenie mogło do komisji głównej wybrać osobę, której przewodniczący nie zaproponował.

Na prawie zgody na skład osobowy komisji głównej, proponowany przez przewodniczącego, kończy się w pewnych wypadkach funkcja delegata. Może on bowiem tylko wtedy głosować na kandydata innego aniżeli ci, których na liście swojej umieści komisja główna, jeżeli dodatkową kandydaturę poprze dwudziestu członków kolegium wojewódzkiego, przy czym stawiając tę kandydaturę, na samym zgromadzeniu, muszą oni już z góry mieć w ręku zgodę ewentualnego kandydata. Ordynacja nie ustala nigdzie obowiązku ogłaszania przed dniem posiedzenia kolegium wojewódzkiego nazwisk osób wybranych delegatami; a wszak jednego delegata niejednokrotnie wybierają osoby zamieszane w kilkunastu gromadach wiejskich! Nie trudno zrozumieć, że możliwość postawienia kandydata dodatkowego na postawie wniosku dwudziestu delegatów staje się często iluzoryczna.

W praktyce jedyną osobą, która w ostatniej linii ma wpływ bądź decydujący bądź bardzo znaczny na postawienie listy uprzywilejowanej, tj. obejmującej tyle lub więcej nazwisk, ile mandatów posiada województwo, jest właśnie przewodniczący kolegium wojewódzkiego, ponieważ z urzędu wie z góry o składzie osobowym tego kolegium i zapewne z góry szykuje listę osób, które zamierza zaproponować do komisji głównej.

Nie trudno zgadnąć, że nazwiska proponowane przez komisję główną mogą być znacznej liczbie delegatów, nawet ich większości, nieznane lub mało znane, a jednak decyzja delegatów co do uzupełnienia kandydatur przedstawionych przez komisję główną musi być natychmiastowa, tj. musi polegać na natychmiastowym postawieniu przez co najmniej dwudziestu delegatów jednej kandydatury dodatkowej, a nadto, o ile komisja główna zaproponowała więcej nazwisk aniżeli jest mandatów, na głosowaniu na tych czy innych kandydatów, bez możliwości dyskusji, dowiedzenia się o osobach kandydatów itd.

Tak więc o „wyborach” w znaczeniu parlamentarnym mówić trudno. Gdyby chcieć twierdzić, że osoby wyliczone w art. 2 ordynacji mają prawo wybierania do Senatu w drodze głosowania po-

średniego, możnaby z równą słuszością powiedzieć, że prawo powoływania $\frac{2}{3}$ senatorów w drodze selekcji pośredniej ma przewodniczący kolegium wojewódzkiego, a może nawet generalny komisarz wyborczy.

2 b.

Określenie sposobu wybierania $\frac{2}{3}$ członków Senatu jest kwestią o charakterze wybitnie politycznym, zależy więc w całości, w ramach konstytucji, od celu, jaki ciała ustawodawczej ustalając ordynację wyborczą, pragną osiągnąć. Konstytucja pozostawia tu ordynacji wyborczej dużą swobodę. Możliwe więc byłyby np. wybory senatorów przez rozmaite osoby prawa publicznego, albo wybory pośrednie. Mieściłyby się w ramach konstytucji wybory przez zgromadzenia analogiczne do zgromadzeń okręgowych przewidzianych ordynacją sejmową, albo wybory przez kolegia złożone na wzór francuski z członków rad samorządowych wyższego stopnia i z delegatów rad miejskich czy gminnych. Możnaby dodać przedstawicieli samorządu gospodarczego i szkół akademickich.

Z drugiej strony nie wydaje się rzeczą wskazaną ani etycznie ani politycznie mówić o „prawie wybierania”, a równocześnie obwarowywać je takimi ograniczeniami, żeby prawo to stało się iluzoryczne. Wybory do izb ustawodawczych są bowiem, wedle panujących u nas poglądów, sposobem wyznaczania osób powołanych do reprezentacji politycznej, tj. osób posiadających zaufanie znacznej części wyborców, a powołanych do przedstawiania poglądów społeczeństwa, w szczególności wyborców i na odwrót do wykonywania kontroli nad działalnością rządu i tłumaczenia wyborcom, dlaczego ciała ustawodawcze i rząd postępują w taki lub inny sposób. Ta funkcja polityczna pośredniczenia między naczelnymi organami państwa a wyborcami, wykonywana jednak być może właśnie tylko przez osoby cieszące się zaufaniem tych wyborców; dlatego, w jakikolwiekby się sposób oznaczyło kategorie osób uprawnionych do wybierania, wybieranie musi być funkcją rzeczywistą. Nie możemy tu opierać się na przykładzie np. naszego wschodniego sąsiada. Pośredniość głosowania, spełniająca ważną rolę w okresie trudności komunikacyjnych i bardzo ograniczonego rozumienia spraw publicznych przez szerokie rzesze, dziś, w zupełnie innych warunkach (choćby radio!), wypacza funkcję wyborczą.

Nie może leżeć w interesie opartego na jasnych i uczciwych stosunkach wzajemnego zaufania między ludnością a naczelnymi organami państwa, aby z „pośredniości” wynikała iluzoryczność „prawa wybierania”.

4.

OPINIA DRA WACŁAWA KOMARNICKIEGO

PROFESORA UNIWERSYTETU STEFANA BATOREGO

I.

Czy obecna ordynacja wyborcza jest zgodna z konstytucją kwietniową i czy powinna być utrzymana?

Pomiędzy konstytucją kwietniową a ordynacją wyborczą do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 r. zachodzi wyraźna i zasadnicza kolizja — zarówno z brzmieniem przepisów konstytucji, określających czynne i bierne prawo wyborcze (art. 33), jak z ogólną tendencją ustrojową (duchem konstytucji), sformułowaną w deklaracji konstytucyjnej (art. 1—10).

Stworzenie przez ordynację wyborczą nieprzewidzianej przez konstytucję instytucji zgromadzenia okręgowego, jako organu monopolizującego prawo ustalania kandydatur poselskich, stanowi ograniczenie zarówno prawa wybierania, jak i wybieralności, a zatem koliduje z zasadami prawa wyborczego, przyjętego przez konstytucję kwietniową: powszechnością, bezpośredniością i równością.

Sytuacji nie naprawia prawo 500 wyborców wysłania dodatkowego delegata do zgromadzenia okręgowego, nie tylko wskutek niemożności skutecznego zaważenia w ten sposób na składzie zgromadzenia, ale z tego zasadniczego względu, że co innego jest wysunięcie przez grupę obywateli kandydatury poselskiej, a co innego wysłanie dodatkowego delegata do organu, ustalającego kandydatury. Niekonstytucyjność procedury pozostaje.

Według poprzedniej ordynacji z r. 1922 prawo wysuwania kandydatów przysługiwało grupom wyborców, liczącym — przy listach okręgowych co najmniej 50 osób (art. 45) — przy listach państwowych 1000 z 2 okręgów wyborczych po co najmniej 500 z każdego okręgu, względnie przez 5 posłów lub senatorów ustępujących izb (art. 58). Wyborcy mieli więc prawo tworzyć swobodnie grupy. Praktyka wyborów do sejmów z lat 1919—1930 wykazywała dużo list, wysuwanych przez swobodnie wytworzone grupy obywatelskie. Wśród tych grup mogły być i stronnictwa, co ordy-

¹ Wprawdzie art. 32 konstytucji mówi o „głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim”, ale decydujące jest brzmienie art. 33: „prawo wybierania ma każdy obywatel”... „prawo wybieralności ma każdy obywatel”... Jest jasne, że prawo wybierania ma szerszy zakres, niż prawo głosowania, obejmuje nie tylko uczestnictwo w *akcie* głosowania, lecz i w stadium poprzedzającym ten akt i przygotowującym go (wysunięcie kandydatur).

nacja z r. 1922 przewiduje (art. 49), i słusznie, bowiem udział partyj, jako organizacji politycznych, przy wyborach do parlamentu, jako ciała *par excellence* politycznego, jest zrozumiały i naturalny. Monopolu partyj przy wysuwaniu kandydatów nie było. Ordynacja z r. 1935 ograniczyła nie tylko wpływ partyj na procedurę wyborczą, ale i przyznany przez konstytucję obywatelom zakres ich praw wyborczych.

Zamiast swobodnie ustalanych kandydatur ordynacja z r. 1935 wprowadziła kandydatury oficjalne. Jest to zjawisko, które w historii prawa wyborczego występowało niejednokrotnie. Było ono znane we Francji *ancien regime'u*, gdy król unieważniał kandydatury do stanów generalnych, również za rządów Napoleona I i III, a także za rządów republikańskich." Spotykamy się z nim w dzisiejszych państwach autorytatywnych (Włochy), w nowej konstytucji sowieckiej, estońskiej i litewskiej.

Ordynacje z r. 1935 miały za swe założenie negację istnienia i celowości partyj politycznych. Konstytucja kwietniowa wszelako nie staje na gruncie systemu monopartyjnego, istnienie swobodnie tworzonych partyj politycznych godzi się z nią najzupełniej. Deklaracja konstytucyjna poręcza swobodny rozwój życia społeczeństwa (art. 4), uznaje twórczość jednostki za dźwignię życia zbiorowego, zapewnia obywatelom wolność zrzeszeń (art. 5), nie wyłączając zrzeszeń politycznych czyli stronnictw.

Ogół wyborców czyli tzw. ciało wyborcze może być zorganizowane albo w ramach systemu monopartyjnego i wtedy w grę wchodzić może organizacja korporacyjna, albo na zasadach demokracji politycznej, a więc zrzeszeń politycznych: stronnictw, bloków, lig, grup wyborczych itp.

Ordynacja z roku 1935 usiłuje znaleźć drogę pośrednią, oprzeć się na ciałach samorządowych, wobec zaś małej samodzielności samorządu terytorialnego i gospodarczego oznacza to zapewnienie daleko idącego wpływu na przebieg wyborów administracji rządowej. Osłabia to autorytet parlamentu i nie pozwala na należyte wykorzystanie przezeń przyznanych mu konstytucją kompetencji, a przede wszystkim funkcji kontroli nad rządem.

Te względy przemawiają, zdaniem moim, za koniecznością zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu.

Co się tyczy ordynacji wyborczej do Senatu, to u podłoża jej leżą koncepcje elitarne, nie w pierwotnej formie, tj. nie według koncepcji płk. Sławka o tzw. legionie zasłużonych, ale będące roz-

² Francis — Bernard: *La Liberté de candidature aux assemblées législatives en France et à l'étranger*. Paris, 1935.

szerzeniem tej koncepcji. W swej obecnej formie ordynacji senacka przedstawia się, jako konstrukcja bardzo złożona i sztuczna.

Jest ona przeto mało przejrzysta, trudno uchwytna dla społeczeństwa i wskutek tego mu obca. Uzasadnionej politycznie potrzebie odmiennej struktury drugiej izby czyli kwalifikowanego prawa wyborczego nie czyni ona zadość w sposób racjonalny i celowy. Oparcie Senatu na przywileju pewnych grup obywateli stwarza dla niego podstawę zbyt wąską. Jej reforma musi iść w kierunku wytworzenia takiej organizacji Senatu, która by dała mu możliwość lepszego spełnienia roli, do której powołuje go konstytucja, co postaram się rozwinąć w rozdziale następnym.

II.

W jakim kierunku powinny nastąpić zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

Celem uzgodnienia sejmowej ordynacji wyborczej z konstytucją należy przywrócić prawo stawiania kandydatur poselskich swobodnie tworzonemu grupom obywateli oraz tak ukształtować prawo wyborcze, by sprzyjało konsolidacji społeczeństwa. Nie można jednak w sposób mechaniczny zapewnić większości parlamentarnej, nie mającej odpowiednika w kraju. Nie można również dążyć do wykluczenia opozycji z Sejmu, opozycja w łonie parlamentu bywa zazwyczaj ważnym czynnikiem kontroli.

Z tych zasad wychodząc, uważam, że wybory do Sejmu powinny być 4-przymiotnikowe (bez zastosowania zasady proporcjonalności). System wyborczy trzeba oprzeć na zasadzie większości z pewną korektywą na rzecz mniejszości. Za najodpowiedniejsze uważam okręgi trymandatowe. Faworyzowanie utworzenia większości należy przeprowadzić przez przyjęcie następującego systemu repartycji mandatów w okręgu: lista, która uzyskała absolutną większość oddanych w okręgu głosów, otrzymuje wszystkie trzy mandaty. Jeżeli żadna z list tej większości nie uzyskała, wtenczas lista, na którą padło najwięcej głosów, uzyskuje dwa mandaty, a druga z kolei — jeden. Kwestia sporna, czy głosowanie ma się odbywać na listy, czy na nazwiska, przy listach, zawierających trzech kandydatów nie odgrywa istotnej roli.

Co do liczebności Sejmu i sposobu repartycji mandatów pomiędzy okręgi, uważam, że nie powinno się iść dalej w redukowaniu liczebności reprezentacji, niż w przyznaniu jednego posła na powiat, przy czym musi nastąpić specjalna korektywa co do powiatów miejskich (grodzkich). Powiatów mamy 264, w tym 23 miejskie. Na reprezentację powiatów wiejskich przypada zatem 241 posłów. Miastom wydzielonym należy przyznać nie mniej niż

50 mandatów. Daje to w sumie 291 mandatów, liczba ta mogłaby być jeszcze nieco zwiększona przez przyznanie większej liczby mandatów miastom. Liczby 300—350 posłów wymaga zarówno sprawność pracy Sejmu, tj. przede wszystkim komisji sejmowych, jak też utrzymywanie przez posłów kontaktu z ludnością.

Ordynacja wyborcza w Polsce musi uwzględniać zagadnienie narodowościowe. W ramach ankiety prawniczej nie jest możliwym omówienie tej kwestii, jako *par excellence* politycznej. Uczyniłem to na innym miejscu. Tutaj ograniczę się do punktów bezspornych. Osobno należy traktować mniejszości terytorialne i mniejszość żydowską. W zakresie pierwszych najważniejszym jest zapewnienie przedstawicielstwa ludności polskiej na Ziemiach Wschodnich. Może to być osiągnięte przez zachowanie w tej dzielnicy okręgów wielomandatowych i utrzymanie tam wyborów proporcjonalnych. Możliwe to jest jednak i na podstawie ogólnego systemu tu proponowanego z niewielką korektywą. Korektywa ta polegałaby na tym, że w okręgach na wschodzie, w których element polski nie zdobyłby żadnego z trzech mandatów, lista polska, która uzyskała największą liczbę głosów, otrzymalaby jeden (dodatkowy) mandat. W ten sposób jednolitość koncepcji byłaby utrzymana, co ma znaczenie nie tylko teoretyczne, konstrukcyjne, ale posiada też znaczenie polityczne.

Specjalne zagadnienie przedstawia sprawa przedstawicielstwa ludności żydowskiej. Abstrahuję w tej chwili od zasadniczego rozwiązania kwestii żydowskiej w Polsce. Rozważając to zagadnienie pod kątem widzenia chwili bieżącej i konstrukcji ordynacji wyborczej, uważam, że nie tyle idzie o liczebność reprezentacji żydowskiej, ile o odseparowanie wyborców polskich i żydowskich. Największą korzyścią utworzenia kurii żydowskiej byłoby wyeliminowanie elementu żydowskiego od przerzucania swych głosów na niektóre listy polskie za cenę różnych koncesyj politycznych lub gospodarczych. Gdyby liczebność tej reprezentacji ludności żydowskiej obliczona była według przeciętnej liczebności dotychczasowej jej reprezentacji, nie byłoby kolizji z art. 7 p. 2 konstytucji. W ramach ankiety prawniczej rozpatrzę to zagadnienie, jak i inne, na podstawie obecnej konstytucji i ustaw obowiązujących, m. i. ustawy o obywatelstwie polskim, choć reformy zasadnicze w tej dziedzinie stają się coraz powszechniej przyjmowanym postulatem.

³ Patrz artykuł mój w ankiecie tygodnia „*Odnowa*” pt. *Najpilniejsza reforma* (Nr 35 z dnia 13 czerwca 1937), przedrukowany w całości przez tygodnik „*Zwrot*” (Nr 6 z dnia 12 września 1937 r.) oraz artykuły moje w „*Kurierze Warszawskim*” pt. *Reforma ordynacji wyborczej: I. Sejm* (Nr 258 z 19 września 1937 r.), II. *Senat* (Nr 265 z 26 września 1937 r.).

Dodatkowo, uzupełniając do całej tej koncepcji można by przyjąć zasadę dokompletowania się Sejmu drogą kooptacji pewnej ograniczonej (do 5%) liczby członków, dokonanej po zebraniu się Sejmu większością $\frac{2}{3}$. Zasada ta zastąpiłaby dawną instytucję list państwowych. W ten sposób specjaliści lub politycy, których obecność w Sejmie byłaby uznana za pożyteczną, mogliby wejść do Sejmu. Dokonanie kooptacji przez Sejm musiałyby być fakultatywne. Kooptacja posłów przez Sejm byłaby pośrednim ich wyborem, przyjęcie tej zasady wymagałoby zmiany art. 32 konstytucji, dlatego wysuwam ją tylko drugoplanowo, uzupełniając do całej koncepcji, która bez niej stanowi konstrukcję całkowitą.

W krótkości chcę poruszyć i sprawę ordynacji senackiej, znajdującą się w ścisłym związku z ordynacją sejmową. Senat bowiem przedstawiać powinien czynnik doświadczenia państwowego, wyrobienia społecznego oraz umiaru a także reprezentacji tych ważkich w życiu narodu i państwa czynników, które pomija liczebna większość, stanowiąca podstawę składu Sejmu. Dzisiaj przyjęte kryteria (odnaczenia, wykształcenie) są bądź nieodpowiednie, bądź nie wystarczające. Obecny zaś system powoływania senatorów z nominacji Prezydenta nie wprowadza do Senatu czynnika dostatecznie samodzielnego. Aczkolwiek powoływanie senatorów stanowi prerogatywę Prezydenta, to przy dzisiejszym systemie nominacji wpływ aktualnego rządu na dobór kandydatów jest przeważający. To pozbawia Senat możliwości odegrania wpływającej z konstytucji kwietniowej roli czynnika pośredniego między rządem a Sejmem. System nominacji dożywotniej lub system wirylny o wiele lepiej zapewniają ten cel. Brzmienie art. 47 p. 1 oraz 13 p. 2 f nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu nominacji dożywotnich, odpowiedni wszakże byłby on w warunkach bardziej ustabilizowanych, niż obecne, zresztą, system ten właściwy jest bardziej w monarchiach. Dlatego należałoby system nominacji senatorów raczej zbliżyć do wirylnego, w ten sposób, że ustawa oznaczyłaby kategorie, z których prezydent powoływałby senatorów (cenzus pracy państwowej, samorządowej lub społecznej, hierarchia duchowna, reprezentacja czynnika nauki).

Dla wybieralności pozostałych $\frac{2}{3}$ senatorów zastosować by należało analogiczny cenzus. Nie byłoby to niezgodne z zasadami demokracji, gdyby kandydat na senatora musiał wykazać się np. co najmniej pięcioletnią pracą w samorządzie terytorialnym lub gospodarczym.

System wyborów pośrednich do Senatu uważam za odpowiedni, jednak nie w obecnej formie, lecz przez pośrednictwo wojewódzkich kolegów wyborczych, złożonych z delegatów samorządu te-

rytorialnego i gospodarczego. W tym punkcie reforma składu Senatu łączy się z reformą samorządową. Zdaje sobie najzupełniej sprawę z trudności takiego skompletowania Senatu wobec dzisiejszego stanu samorządu w Polsce. Jednak oparcie Senatu na wyborach pośrednich byłoby na dalszą metę bardzo pożądane. Liczba senatorów przy tej konstrukcji powinna być podniesiona do 120 łącznie z nominatami.

Dopóki by jednak trwał w zakresie samorządu stan dotychczasowy, tj. zanim by nie została przeprowadzona jego reforma w duchu zapewnienia ciałom samorządowym istotnej niezawisłości, tej *conditio sine qua non* samorządu, trzeba by się zadowolić wyborami bezpośrednimi do Senatu na podstawie kwalifikowanego prawa wyborczego z minimalnym choćby cenzusem pracy dla państwa: odbycia czynnej służby wojskowej lub zastępczej lub opłacania niezbyt wysokiego podatku bezpośredniego, a także ukończenia szkoły powszechnej.

Obecna ordynacja senacka opiera się na uprzywilejowaniu niektórych grup obywateli. Budzi to niezadowolenie, a nie przynosi odpowiedniego rezultatu. Według mego projektu podstawa Senatu byłaby szeroka, bo sięgałaby do najniższych komórek samorządowych względnie oparta byłaby na szeroko pojętym kryterium pracy dla państwa. Ta proponowana przeze mnie konstrukcja składu Senatu wpływa z roli, do której powołuje go konstytucja. Senat nie ma prawa inicjatywy w zakresie ustawodawstwa i kontroli nad rządem, ale udział jego w formie aprobaty lub sprzeciwu w obu dziedzinach jest bardzo ważki. Sejm więc ma być czynnikiem dynamiki politycznej, podczas gdy Senat spełniać ma funkcję korygującą, strzec trwałych interesów państwowych, reprezentować większą ciągłość i stałość.

5.

OPINIA DRA WŁADYSŁAWA MALINIAKA

PROFESORA WOLNEJ WSZECHNICY POLSKIEJ

Spis rzeczy:

Pytanie pierwsze — Konieczność zmiany: § 1. Punkt wyjścia: Nie „izmy” lecz fakty doświadczenia historycznego (p. 24). § 2. Niedoślą pruska reforma wyborcza (p. 25). § 3. Wojny Bismarcka i Wojna Światowa jako wynik rozgrywek wewnątrzno-politycznych (p. 25). § 4. Wyjątkowa doniosłość należytej ordynacji wyborczej w okresie obecnego ciężkiego kryzysu konstytucjonalizmu (p. 27). § 5. Nierealność obecnej ordynacji wyborczej (p. 27). — Pytanie drugie — Projektowane zmiany: § 6. Zmiany powinny zapewnić opozycji udział w pracach parlamentu (p. 30). § 7. Rola zgromadzeń okręgowych a parlamentarna odpowiedzialność ministrów (p. 31).

Pytanie pierwsze.

Konieczność zmiany.

§ 1. *Punkt wyjścia: Nie „izmy”* lecz fakty doświadczenia historycznego.*

Punktem wyjścia rozważań na temat zmian ordynacji wyborczej, w obecnej erze tryumfu metod indukcyjnych, mogą być tylko fakty i należyte ich oświetlenie. Fakty — nie zaś same rozumowania. Kiedy jak kiedy, ale dziś samym tylko rozumowaniem dowieść można wszystkiego. Jest tyle przecież zagranicznych słów, tyle różnych „izmów” i „logii”, że każdy znajdzie tam wszystko, czego mu potrzeba. Wszystko też znajdzie wiarę, nawet tak beznadziejny absurd, że na wojnie sama „odwaga zapewnia wszelkie powodzenie”, i że na skutek tego można „zbyt często lekceważyć najbardziej elementarne środki bezpieczeństwa” — i w ogóle zupełnie zignorować bezsporny fakt, że powodzenie wojny społecznej wymaga specjalnego uprzedniego naukowego, technicznego i organizacyjnego przygotowania. Według wielce miarodajnych informacji pułk. Pénelona, taka, właśnie jawnie absurdalna, „myśl rozpowszechniana przez bardziej entuzjastyczną niż mądrą szkołę opanowała nasz sztab generalny” przed Tokiem 1914. Poincaré opinię Pénelona podaje bez żadnych zastrzeżeń, rzecz jasna po to, by wyjaśnić przyczyny druzgocących klęsk, które wojska francuskie odnosiły w początkowej fazie wojny.

Katastrofy klęsk Francji wynikały tedy z nieprzygotowania naukowego, technicznego i organizacyjnego. Nieprzygotowanie to było dziełem „szkoły”, szkoła ta zaś wyznawała też pewien „izm” — mianowicie bergsonizm. Ten kierunek filozoficzny wywierał przecież bardzo mocny wpływ na przedwojenną Francję, specjalnie zaś na jej sfery wyższe. Byłoby bardzo dziwne, a nawet zupełnie niezrozumiałe, gdyby ta, omalże wszędzie docierająca filozoficzna propaganda entuzjazmu, ominąć miała akurat sztab generalny. Że właśnie nie ominęła, to przecież wyraźnie stwierdza pułk. Pénelon, a Poincaré solidaryzuje się z nim bez zastrzeżeń.

Omawiane tu kwestie z dziejów strategii łączą się też bezpośrednio ze sprawą ordynacji wyborczej jeszcze i z tego względu, że zwycięskie dla Francji zakończenie Wojny Światowej stanowi, w przekonaniu naszej ultra parlamentarnej lewicy, walny argument na rzecz doskonałości parlamentarnej demokracji w ogóle, tradycyjnego zaś systemów wyborczych w szczególności. Fakt, że w zwycięstwie tym było wiele przypadkowości, że Francja, więcej niż raz jeden, była dosłownie o włos od ostatecznej katastrofy

— stanowi tedy istotny przyczynek krytyczny również i do wartości tradycyjnych systemów wyborczych. — Nie o „izmy” ani o „logie” idzie tedy, lecz o fakty i do niektórych z nich z kolei przejść należy.

§ 2. *Niedoszła pruska reforma wyborcza.*

Nie „izmem” lecz faktem była okoliczność, że reformę przedwojennej pruskiej ordynacji wyborczej uchwalono dopiero 24 października roku 1918. Był to fakt zarówno o epokowej doniosłości historycznej, jak i politycznie nadzwyczaj pouczający. Dziś nie ulega przecieź żadnej wątpliwości, że wypadki listopadowe r. 1918 potoczyłyby się w Niemczech zupełnie inaczej, gdyby wiadomą reformę uchwalono tylko o rok wcześniej. Stwierdził to przecieź wyraźnie i publicznie ówczesny premier pruski i kanclerz Hertling, podkreślając ze specjalnym naciskiem, że z losami tej reformy związane są losy dynastii Hohenzollernów, i że rząd nie cofnie się przed żadnym środkiem, jaki ma do dyspozycji, by reformę tę przeprowadzić. Pomimo to nawet i ten apel pozostał bez skutku. Świadczy on jednak o tym, że rząd trafnie ocenił powagę sytuacji, i że czynnikiem, który z tej powagi sprawy sobie nie zdawał był junkierski parlament. Taki stan rzeczy powtarzał się stale, gdy tylko rząd poruszał sprawę reformy ordynacji wyborczej. Już Bismarck uznał ją za „najmizerniejszą i najbardziej bezsensowną”; w roku 1908 Bülow zapowiedział jej reformę, ale między innymi i za to junkry go obaliły; w r. 1910 Betmann Hollweg wniósł projekt ustawy dotyczącej reformy wyborczej. Ustawę odrzucono. W roku 1917 Wilhelm II dwukrotnie specjalnie uroczystie reformę tę zapowiadał. Wszystko to bezskutecznie — chociaż toczyła się wtedy największa w dziejach wojna, pochłaniająca najcięższe ofiary wśród szerokich mas, pozbawionych należytego przedstawicielstwa.

§ 3. *Wojny Bismarcka i Wojna Światowa jako wynik rozgrywek wewnętrzno-politycznych.*

Również żadnym „izmem” lecz faktem o olbrzymiej doniosłości dziejowej jest, że dwie serie największych katastrof wojennych w dziejach ludzkości — to przede wszystkim wyniki, wewnątrznych konfliktów konstytucyjnych. — Są to mianowicie wojny Bismarcka i Wojna Światowa.

Nikt inny tylko Bismarck sam stwierdził, że o wybuchu wojen, które prowadził, zadecydowały trudności wewnętrzno - polityczne, wśród nich zaś naczelné miejsce zajmował głośny konflikt konstytucyjny. Bismarck oświadcza dosłownie:

„Gdyby nie ciężkie (wewnętrzne — W. M.) położenia, do którego doprowadziła nowa era” — Wilhelm I nie zdobyłby się na wkro-

czenie w wielce skomplikowany system polityczny, którego najbardziej istotnymi momentami była „wojna duńska, — zerwanie z Austrią oraz rozstrzygnięcie kwestii niemieckiej na polu bitwy”.

Bardzo mało znany jest fakt, że ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeszy była jedną z tych wewnętrzna - politycznych trudności Niemiec, których groźne spiętrzenie się stało się jedną z decydujących przyczyn największej katastrofy w dziejach — Wojny Światowej. Do jej wybuchu przyczyniły się przede wszystkim te właśnie trudności, nie zaś beznadziejność międzynarodowego antagonizmu angielsko-niemieckiego, aczkolwiek jego źródłem była polityka flotowa Wilhelma II. Jednakże polityka ta zrodziła się bynajmniej nie z beznadziejności tego międzynarodowego antagonizmu. Świadczy o tym niezbitcie fakt, że właśnie w tym samym czasie, gdy w Niemczech ministrem marynarki został Tirpitz (czerwiec roku 1897) — realizator planów Wilhelma II, dotyczących floty wojennej — o tym samym czasie Anglia zwróciła się do Niemiec z propozycją zawarcia przymierza. Było to wydarzenie o epokowej doniosłości, oznaczało bowiem wyrzeczenie się przez Anglię, tak wytrwale przestrzegane „wspaniałego odosobnienia”. To epokowe posunięcie Anglii poostało jednak bez wszelkiego na Niemcy wpływu. Sojusz ich z Wielką Brytanią nie doszedł do skutku wyłącznie z powodu „fałszywej gry” wobec Anglii, uprawianej wówczas przez Wilhelma II i Bülowa z pobudek wyłącznie wewnętrzno - politycznych. Że Niemcy, w sprawie tego sojuszu, od pierwszej chwili, wobec Anglii, uprawiały właśnie fałszywą grę — wyznał nikt inny tylko Bülow sam, który od października tegoż roku 1897, był ministrem spraw zagranicznych Rzeszy. Ta to fałszywa gra Niemiec uniemożliwiła dojście do skutku sojuszu, którego zawarcie sam Bismarck uważał za jeden z naczelných celów swego życia, a którego, przy całym swym mistrzostwie, jednak osiągnąć nie potrafił. Ta fałszywa gra Niemiec miała swe źródło w wielkich ówczesnych trudnościach wewnętrzno - politycznych Rzeszy, wywołanych przez ustąpienie Bismarcka. Wilhelm II tak dalece do nich nie dorastał, że niejednokrotnie podejmował nawet usiłowania ponownego powołania Bismarcka do władzy. Gdy usiłowania te spełzły na niczym — w Radzie Związkowej planowano detronizację Wilhelma II; on zaś sam zamierzał dokonać zamachu stanu przeciwko ówczesnej ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeszy. W tej, omal że beznadziejnej, sytuacji — środkiem, który powinien był odwrócić uwagę społeczeństwa od tych coraz groźniej piętrzących się trudności wewnętrzno -

nych, miało być, według planu Wilhelma II, zasugerowanie jej budową wielkiej floty wojennej. I wtedy to Anglia ofiarowała Rzeszy przymierze. Wilhelm II i Bülow tego zaofiarowania ujawnić nie mogli, gdyż Sejm Rzeszy na flotę nie uchwaliby wówczas ani feniga. W ten to sposób arkana *w e w n ę t r z n o* - polityczne sztucznie wytworzyły fatalne zaognienie stosunków międzynarodowych, które doprowadziło do wojny.

§ 4. *Wyjątkowa doniosłość należytej ordynacji wyborczej w okresie obecnego ciężkiego kryzysu konstytucjonalizmu.*

Też nie „izmem” lecz faktem, brzemienym w najdalej sięgające konsekwencje dziejowe, jest, iż obecny stan demokracji politycznej jest niewątpliwie bardzo poważny — poważny tak dalece, że z największych obaw zaczynają zwierzać się właśnie ci, którzy demokrację uważali dotąd za organizm specjalnie silny i tak bardzo żywotny, że potrafi zwycięsko przemóc wszelkie trudności, szczególnie zaś w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Jasne jest, że środki zaradcze, które zastosować należy, tak w groźnym stanie, wybrane być muszą z zupełnie wyjątkową roztropnością, oględnością i znajomością rzeczy, że, w szczególności, nie może to być ani końska kuracja ani też leczenie pozorne przy pomocy czarów, zamawiali i zagadywać. I jedno i drugie nieubłagane prowadzić musi do niechybnej katastrofy. Stale też i niezmiennie do takiej katastrofy prowadziło.

Końską kuracją byłaby niewątpliwie dyktatura. Wyżej była już mowa o fatalnych skutkach, do jakich, specjalnie w odniesieniu do spraw wojny i pokoju, doprowadziły *w e w n ę t r z n e* rozgrywki, związane z napoły dyktatorskimi systemami rządzenia okresu przedwojennego. Doświadczenia z całkowitymi dyktaturami czasów powojennych są jeszcze po tysiącokroć gorsze.

Z kolei omówić należy stosowanie leków pozornych: zamawiań, czarów, zagadywań. Zwolennicy tych fikcyjnych metod mogliby powołać się tu na autorytet Lowa, Jellinka i w. i. Ten ostatni twierdzi nawet, że każdy system przedstawicielski jest sztuczny, wymyślony i fikcyjny. Powołujący się na tę niewątpliwą prawdę zapominają, jednak o innej równie niewątpliwiej, że fikcja przestaje działać normatywnie z chwilą, gdy opinia publiczna poznała się na tej fikcyjności i odrzuciła jej sztuczność (Maliniak: Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym. III Zjazd Prawników Polskich. § 2, 9 n. n.).

§ 5. *Nierealność obecnej ordynacji wyborczej.*

Zagadnienie sprowadza się tedy do ustalenia, co jest faktem, czy to, że opinia publiczna wierzy w realność przedstawicielstwa

obranego na podstawie dotychczasowej ordynacji, czy też uważa je za fikcyjne?

Za ostatnią ewentualnością przemawiają fakty następujące:

Obecną ordynację wyborczą niezawodnie uznaliby za nieżywą fikcję, przede wszystkim ten, kto, swym całym wielkim życiem, niezbitcie dowiódł, że, w każdej historycznej chwili, istotę rzeczy wyczuwał trafnie — Józef Piłsudski.

Że Piłsudski musiał być przeciwnikiem obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej bezspornie wynika z faktu, że w ogóle nie chciał zmiany dawnej ordynacji wyborczej. Dał temu kategorię wyraz bezpośrednio po rozwiązaniu Sejmu, na radzie gabinetowej z dnia 29 sierpnia 1930 r.

Oto relacja naocznego świadka:

„Znów paru ministrów zwróciło się do Pana Marszałka z projektem zmiany ordynacji wyborczej, na co Komendant odparł:

Ja już zwalczyłem dużo prawnych zastrzeżeń pana Cara, ale tak daleko iść nie mogę.

Już konferowałem nawet z prokuratorami, ale ja nie będę za tym niestety, by zmieniać ordynację wyborczą¹.

Zdecydowana wola Marszałka przeciwstawienia się zmianie ordynacji wyborczej wypowiedziana jest tu bardzo wyraźnie, w sposób wyłączający wszelkie wątpliwości.

Zmiana nastąpiła też dopiero po śmierci Piłsudskiego. Nowa ordynacja wyborcza nosi datę 8 lipca 1935 r., ogłoszona jest w Dzienniku Ustaw z dnia 10 lipca tegoż roku (nr 47, poz. 319).

Ten stanowczy opór Piłsudskiego przeciwko jawnie fabrykowanym ordynacjom jest najzupełniej jasny dla każdego, kto potrafi ocenić czynniki, którym ten romantyczny realista zawdzięczał swą historyczną wielkość: Realny stosunek do normatywnej roli fikcji i genialna zdolność intuicyjnego wyczuwania, kiedy fikcja z tezy przeistacza się w swą antytezę.² Zdolność tego wyczuwania występuje też bardzo wyraźnie w przytoczonym właśnie ustępie, mianowicie w oświadczeniu: „Ja już zwalczyłem dużo prawnych zastrzeżeń pana Cara, ale tak daleko iść nie mogę”.

Prawne zastrzeżenia, o których Piłsudski mówi, że je zwalczał nie raz jeden, należały do kategorii prawniczego fetyszyzmu, którego nie uznaje ani Anglia, ani Szwajcaria, ani Rzesza Wajmarska,

¹ Sławoj-Składkowski: Strzępy meldunków. II nakład. (1936) 219.

² Obszernie o tym *Maliniak*: Józef Piłsudski jako polityk romantyczny. „Droga”, 1936, 4, 325 n., 329 n. (Odbitka w Głównej Księgarni Wojskowej).

ani powojenna Belgia, ani Roosevelt, ani nawet znakomitości prawnicze z warszawskiego „Robotnika”, o ile tylko uchybień przeciwko temu fetyszyzmowi dopuszcza się np. Roosevelt.

Tu też przytoczyć należy parę ustępów dalszych, dowodzących jak świetnie Piłsudski akcentował niebezpieczeństwa, wynikające z dialektycznych metamorfoz fikcyj: Mówiąc o trudnościach uzgodnienia zasad „demokracja i wojsko, siła i swoboda, działania nakazu i brak nakazu — o problemacie, który się mścił na ludzkości strumieniami przelanej krwi” — Piłsudski stwierdza, że kolor zielony jest nie tylko kolorem „życia — nadziei — i tęsknoty” ale również i ludzkiej głupoty. W ustępie tym pozytywne momenty fikcji — nadzieja i tęsknota, dialektycznie zachodzą już na swą antytezę — głupotę. Zachodzenie to ujawnia się też w bezpośrednim następowaniu po sobie obu tych odmian iluzji: „kolor nadziei, głupoty ludzkiej i tęsknoty”. Zachodzenie to jest wynikiem okoliczności, że głupota jest tą formą nadziei, która nie stanowi już twórczej podniety, lecz tylko usprawiedliwienie nieudolności i beczynności, zgodnie z przysłowiem, że nadzieja jest matką głupich. Konieczność fikcji a jednocześnie jej bardzo ograniczoną sferę działania Piłsudski stwierdza w zdaniu: „Bajka musi iść i bajka idzie niedługo”. Bajki ordynacji wyborczej idą też niedługo.

Stwierdziły to już też najwyższe czynniki państwowe: Prezydent Rzplitej, premier, wicepremier. Ostatnio w tym samym duchu wypowiedział się St. Skwarczyński, obecny szef O. Z. N., a więc ugrupowania politycznego, stanowiącego przeważającą większość tego parlamentu, od którego dokonanie reformy wyborczej faktycznie i należy i zależy. (Porównaj przemówienie wygłoszone w Sejmie dnia 3 XII 1938 „Gazeta Polska” nr 333, p. 11).

Liczny udział ludności w wyborach z roku 1938, znacznie mniejszy, niż w roku 1935, bynajmniej nie może oznaczać pogodzenia się jej z dotychczasową ordynacją, lecz jest wynikiem jedynie i wyłącznie przekonania, któremu szczęśliwie dał wyraz jeden z plakatów wyborczych: „Zapamiętaj cztery słowa: Wybory — to ordynacja nowa”.

Ludność głosowała licznie, w przekonaniu, że tylko w ten sposób potrafi sprawić, iż ordynacja wyborcza ulegnie zmianie. Do tego też wzywały ją najwyższe czynniki w państwie; to, a nie co innego, im też obiecywały.

³ *Maliniak*: Fetyszym prawniczy w doktrynach konstytucyjnych. „Droga” 1935, 3, 197 nn.; 4, 324 nn.; 5, 467 nn. (Odbitka na składzie u Gebethnera i Wolffa i Libraria nova).

Pytanie drugie.

Projektowane zmiany.

'W jakim kierunku powinny nastąpić zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

§ 6. *Zmiany powinny zapewnić opozycji realny udział w pracach parlamentu.*

Była już mowa o tym, że obecny system wyborów do Sejmu jest nie do utrzymania w swej obecnej postaci.

Natomiast będzie on mógł utrzymać się po dokonaniu w nim zmian. W jakim kierunku zmiana ta pójść powinna, na to bardzo wyraźną odpowiedź dały też i głosy, pochodzące z opozycji, uzasadniające jej powstrzymanie się od wyborów. Stałe powtarzającym się motywem był „ucho igielne”, którym jest obecny skład zgromadzeń okręgowych. Podkreślam specjalnie: Opozycja atakowała przede wszystkim skład tych zgromadzeń nie zaś zgromadzenia same. Przecież i w czasie ostatnich wyborów przynajmniej znaczna część opozycji wyrażała gotowość uczestniczenia w wyborach, byle wskazać jej praktyczny sposób, jak przejść przez ono „ucho igielne”. Zmiana ordynacji wyborczej powinna tedy zapewnić opozycji możliwość wejścia do Sejmu. Zmiana ta polegać ma więc na przekształceniu zgromadzeń okręgowych nie zaś na ich zniesieniu. Wymieniona gotowość opozycji stwarza szanse osiągnięcia porozumienia przez rokowania, dotyczące zmian składu zgromadzeń okręgowych.

Idzie tedy tylko o to, by system zgłaszania kandydatur przez zgromadzenia okręgowe realnie zapewniał opozycji realny również udział w pracach parlamentu. Z decydującej roli tego udziału zdawał sobie w pełni sprawę Kemal Atatürk, — i, dlatego to, Turcja jest jednym z nielicznych państw autorytatywnych, nie mających takich wewnętrznych naprężeń, które trzeba wyładowywać na zewnątrz. Również i w Jugosławii w ostatnich wyborach opozycja Macka uczestniczyła. Tak samo jest na Węgrzech.

Możliwość osiągnięcia takiego porozumienia istnieje również i w Polsce. Jak to osiągnąć? Jest to zagadnienie nie prawa lecz empirii politycznej, z której prawnicy wyprowadzą wnioski de lege ferenda. Mistrzami w stosowaniu takich metod są Anglicy, i na tym właśnie polega ich wielkość. Przecież ustrój tego olbrzymiego imperium, już i przed Wojną Światową, był, w dużym stopniu, natury metaprawnej, konwencjonalnej (Hatschek).

§ 7. *Rola zgromadzeń okręgowych a parlamentarna odpowiedzialność ministrów.*

Za utrzymaniem tych zgromadzeń przemawia okoliczność, że mogą one stać się owym okrągłym stołem, przy którym ustalać się będzie kandydatów na posłów przez porozumienie wszystkich ugrupowań, reprezentujących realne i ważne prądy społeczne i polityczne. Uwolni to kandydatów od polowania na wyborców przy pomocy demagogii.

Osiągnięcie porozumienia w sprawie szczegółów, dotyczących ilości delegatów poszczególnych kategorii, wymienionych w art. 32 ordynacji — staje się łatwe z chwilą, gdy dane ugrupowanie polityczne bierze udział w wyborach nie po to, by w Sejmie osiągnąć bądź większość bądź też, co najmniej, taką liczebność, aby ugrupowanie to stanowiło ważki czynnik, który nie będzie ignorowany w kombinacjach, dotyczących tworzenia większości. Możliwość osiągnięcia tego nie jest żadną utopią, gdyż tak właśnie stosunki ukształtowały się w Szwajcarii, gdzie rządy są stałe i w dużym stopniu niezależne od kombinacji, wyznaczanych przez wyniki wyborów. Wystarczy przypomnieć, że w ciągu lat 8 (1920—1928) nie zmienił się tam ani jeden minister, niedawno jeden z nich obchodził 25-lecie swego uczestnictwa w Radzie Związkowej, jeden zaś ustąpił po 13 latach, i to, przede wszystkim, dlatego, że syn jego nadmiernie zaangażował się w akcję faszystujących tzw. frontów. Tej stałości rządów szwajcarskich sprzyja bardzo wyraźny przepis konstytucji, uniemożliwiający członkom parlamentu polowanie na teki i wysadzanie ministrów z siodeł. Przepis ten stanowi, że członkowie parlamentu nie mogą być członkami Rady Związkowej. Oprócz tego konstytucja gwarantuje Radzie Związkowej czteroletnią kadencję na równi z kadencją parlamentu. Wytworzenie się w Polsce takich samych jak w Szwajcarii zwyczajów parlamentarnych sprawi, że zgromadzenia okręgowe będą owym okrągłym stołem, przy którym, przez układy, ustalać się będzie listy kandydatów. Zgromadzenia okręgowe dają w tym kierunku możliwości w zakresie ustroju politycznego. Możliwości społeczne zapewnia solidaryzm, który, według tak miarodajnego socjalisty, jak de Man — „jakby całkowicie wyparł ideologię walki klas”¹. Rolę pierwiastków solidarystycznych akcentuje też Kautsky w swych pracach powojennych (j. w. § 13), a nawet, wbrew odmiennym pozorom, sam Marx (§ 7 p. 7 I) i Engels (§ 10 n.). O Marxie jako solidaryście traktuje obszernie moja rozprawa, której streszczenie niebawem ukaże się w „Kurierze Porannym”.

¹ Maliniak: *Walka klas a rzeczywistość*. Warszawa, 1937, § 6. Na składzie w Głównej Księgarni Wojskowej i w „Domu Książki Polskiej”.

Spoleczna i polityczna możliwość kompromisu, przy takim okrągłym stole, istnieje tedy w pełni. Nie powinny jej tylko unicestwiać zakusy rozgrywkowe. Przytoczone wyżej przykłady świadczą o tym, jak drogo za nie ludy płacą.

Myśl przewodnią niniejszych rozważań potwierdzają też najświeższe doświadczenia: Wyniki wyborów do rad gromadzkich. W około 80% gromad wiejskich dokonano wyboru bez głosowania, gdyż zgłoszono jedną tylko listę kandydatów. Jest to bardzo przekonujący argument na rzecz możliwości kompromisu („Gazeta Polska” z dnia 16 XII 1938 r. p. 1 I). „Gazeta Polska” jest zdania, że jednolitość ta nie jest wynikiem nacisku administracji, gdyż na jednej, zgodnie ułożonej, liście, znaleźli się przedstawiciele różnych zwalczających się ugrupowań politycznych (1 VI). W wielu też gromadach, w ten właśnie sposób, przeszli na radnych ludowcy, socjaliści itd.

6.

OPINIA DRA ANDRZEJA MYCIELSKIEGO

DOCENTA UNIWERSYTETU STEFANA BATOREGO

Czy obecna ordynacja wyborcza jest zgodna z konstytucją kwietniową i czy powinna być utrzymana?

Istotnej sprzeczności między ordynacją wyborczą a konstytucją kwietniową nie dostrzegam.

Co się tyczy Senatu to art. 47 konstytucji mówi jedynie krótko, że Senat składa się z senatorów powołanych w $\frac{1}{3}$ przez prezydenta Rzeczypospolitej a w $\frac{2}{3}$ w drodze wyborów. Konstytucja zatem pozostawia ustawodawcy zwykłej pełną swobodę w kwestii oznaczenia liczby senatorów, sposobu ich powoływania tudzież bliższego określenia prawa wybieralności i wybierania. Ordynacja wyborcza do Senatu, nie jest tu skrępowana żadnymi ograniczeniami. Należy równocześnie zaznaczyć, że oddanie prawa wyboru senatorów jednostkom zasłużonym, wykształconym i cieszącym się zaufaniem współobywateli odpowiada szczególnie dobrze art. 7 konstytucji kwietniowej, podług którego zakres wpływu tych jednostek na sprawy publiczne odpowiadać ma wartości ich wysiłku i zasług na rzecz dobra powszechnego.

W odniesieniu do Sejmu to słyszy się często zarzuty w związku z niekonstytucyjnym rzekomo a w rozdziale IX ordynacji przepisany system ustalania kandydatur. Zarzuty te nie wydają mi się słuszne.

Istotną dla nas jest tu jedynie ściśle literalna interpretacja właściwych artykułów konstytucji kwietniowej. Otóż tak literalnie pojęty art. 32 (§ 1) nie mówi nam bynajmniej o tym, aby wybory posłów na Sejm miały być powszechnymi, tajnymi, równymi i bezpośrednimi ale mówi nam jedynie o 4 przymiotnikowym głosowaniu wyborczym, które zresztą niewątpliwie ordynacja ustala.

Rozdział IX ordynacji wyborczej do Sejmu nie jest zatem sprzeczny z konstytucją — równocześnie opiera się on wyraźnie na jej art. 33. „Ordynacja wyborcza do Sejmu ustali podział państwa na okręgi wyborcze, określi liczbę posłów, unormuje postępowanie wyborcze itd.”. Czy sposób ustalania poselskich kandydatur nie jest zwykłym normowaniem postępowania wyborczego? Czy przeciwnie wykracza poza ten zakres? Nie sądzimy.

W jakim kierunku powinny nastąpić zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

Co się tyczy wyboru senatorów to proponowałbym zniesienie zbędnej, moim zdaniem, a komplikującej nadmiernie postępowanie wyborcze, dwustopniowości.

Wobec ograniczonej i tak już bardzo liczby wyborców do Senatu, mogliby oni senatorów wybierać wprost bez pośrednictwa delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych. Nie przechodząc przez sito nadmiernej pośredniości wyraz woli wyborczej zyskiwały w tym wypadku na większej sile i jasności. Właściwym okręgiem wyborczym i miejscem rozdziału mandatów pozostawałoby dalej województwo. Wybory miałyby miejsce tylko w obwodach wyborczych i składałyby się z dwóch odrębnych aktów dokonywanych na odrębnych zebraniach obwodowych — aktu stawiania kandydatur na senatorów i aktu właściwego wyboru senatorów. Między jednym a drugim aktem byłaby przerwa kilkutygodniowa. 50 wyborców w obwodzie miałyby prawo wystawić jedną kandydaturę ogłoszoną następnie na terenie województwa. Wyniki głosowania w obwodach dokonanego na następnych zebraniach wyborczych byłyby tamże obliczane a następnie przesyłane do specjalnie w tym celu powołanej wojewódzkiej komisji wyborczej, celem ich ostatecznego ustalenia i zsumowania.

W związku z ordynacją do Sejmu to wydawałoby mi się logiczniejszym, aby karty do głosowania nie wypełnione przez wyborcę były uznane po prostu za nieważne. W tym też sensie proponowałbym zmianę § 3 art. 68 brzmiącego dotychczas: „karty niewypełnione przez wyborcę są ważne przy czym uważa się, że wy-

borca oddał głos na kandydatów umieszczonych na liście na pierwszym i drugim miejscu".

Następnie wolałbym aby wyborca zamiast oznaczać na karcie kreskami nazwiska kandydatów (art. 62 § 1) na papierze wydrukowane, nazwiska ich na czystej karcie sam wypisywał, co zmniejszyłoby w pewnym stopniu liczbę biorących udział w wyborach analfabetów i podniosłoby poziom uświadomienia wyborczego wybierających.

Na zakończenie uważałbym za słuszniejsze, aby w skład zgromadzenia okręgowego wchodził delegaci zgłaszani po jednym, nie jak dotychczas przez co najmniej 500 wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym, ale zgłaszani przez 200 wyborców — ułatwiłoby znacznie w praktyce rzeczywiste stosowanie przepisu (art. 33) jak dotąd mało realnego.

7.

OPINIA DRA MACIEJA STARZEWSKIEGO PROFESORA UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO

I.

Niejednokrotnie już pisałem o potrzebie częściowej zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu: m. i. w omówionej w „Ruchu” broszurze pt. „O ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku” (Kraków, 1938), niedawno jeszcze w „Czasie” (nr z 1 listopada 1938). Opowiedziałem się za reformą, mimo że nie uważam obowiązującej ordynacji za sprzeczną z Konstytucją. Moim zdaniem monopol zgłaszania kandydatów poselskich oddany w ręce Zgromadzeń Okręgowych nie wykracza przeciwko literze Konstytucji, skoro mówi ona tylko o bezpośredniości głosowania i nie zawiera żadnych przepisów o wystawianiu kandydatów, pozostawiając tym samym zwyczajnemu ustawodawcy swobodę takiego czy innego normowania tej sprawy. Nie byłoby oczywiście zgodne z Konstytucją np. wprowadzenie włoskiej metody ustalania kandydatów: Konstytucja nasza żąda wyborów nie zaś plebiscytu. Obecnie mamy jednak rzeczywiste wybory, mimo że kandydatów dobierają Zgromadzenia.

Jeśli zatem pragnę przywrócenia swobodnego zgłaszania kandydatów, nie powoduję się względami prawniczej natury, ale ideowo-politycznymi. Podałem je we wspomnianych publikacjach. Na tym miejscu mogę je jedynie streścić najbardziej ogólnikowo. Pomysł sam Zgromadzeń wyłynął z koncepcji wyborów bez udziału

partyj politycznych, apartyjnych kandydatów, wyborców nie znających partyj, oraz z dążenia do stworzenia bezpartyjności posłów i Sejmu, nie posiadającego w swym łonie ugrupowań partyjnych. Koncepcja ta była ciasna i niezyciowa, niezgodna z ustrojowymi zadaniami Sejmu. Zbankrutowała też z kretesem. Udział społeczeństwa w akcji państwowej nie może wyczerpywać się w pośrednictwie samorządów; na poziomie rozwoju historycznego polskiego społeczeństwa ścieranie się światopoglądów i dążeń, interesów i wierzeń, musi znaleźć wyraz w Sejmie, który nie da się przemienić jedynie w warsztat choćby najbardziej pożytecznej „realnej roboty”; opinia publiczna widzi też w stronnictwach naturalne skupienia i właściwe organy politycznego życia narodu, wyborcy zaś zszeregowują się dookoła nich jako ośrodków, działających w kierunku ich przekonań i aspiracji. Polskie stronnictwa winny stać się ogniwami łączącymi szerokie warstwy z Państwem, a ich współdziałanie na terenie Sejmu winno stać się elementem tworzącym wolę Państwa. Uświadomienie sobie tych prawd godzi w ideową podstawę Zgromadzeń. Opinia rozbudzonego narodu tym bardziej zaś nie chce w nich uznać wyrazicieli rzeczywistych sił politycznych, im słuszniej upatruje w nich narzędzie wpływów administracji. Te wpływy też sprawiają, że Izbowi opartym na kandydaturach ustalanych przez Zgromadzenie zagraża słabość, a co za tym idzie, mała zdolność wypełnienia ich konstytucyjnych zadań. Na horyzoncie pojawia się widmo zwichnięcia planowanej przez Konstytucję równowagi ustroju, a raczej nawet przekształcenia zasadniczej ustawy, niezrealizowanej nigdy w pełni, w sensie daleko odbiegającym od jej ducha i leżących u jej podstaw idei. Rodzi się obawa, że pozory konstytucjonalizmu zaczną niezdarnie pokrywać narastanie ciała czysto biurokratycznego ustroju. Bilans Zgromadzeń oceniam jako całkowicie ujemny: niepopularne, tworzą sztuczny mur, odgradzający myśl i wolę polityczną społeczeństwa od prac Izby, — prowadzą samorzady na manowce rozpolitykowania, rządową zaś administrację wytrącają z jej właściwej roli, osłabiając prawne granice jej działalności; — mimo, że niesprzeczne z literą Konstytucji hamują w dalekiej perspektywie realizację i rozwój urządzeń konstytucyjnych, nie pozwalając ustrojowi osiągnąć „optimum” funkcjonowania i równowagi.

Będąc zwolennikiem zupełnego zniesienia Zgromadzeń Okręgowych, nie podzielam obaw przeciwników tej decyzji. Uważam, że powrót do przedmajowych stosunków nie jest już więcej możliwy. Nawet gdyby miało być prawdą, że stronnictwa, którym otworzy bramy Sejmu swobodnie zgłaszanie kandydatur nie nauczyły się niczego, że nadal mają anarchiczną psychikę zamkniętą na racje sta-

nu, że żyją tylko egoizmem i nienawiścią, nawet gdyby stanąć na gruncie tak krańcowo pesymistycznej hipotezy, należałoby przyjąć pojawienie się sytuacji co najwyżej przypominającej okres z lat 1930—1935, w gruncie rzeczy jednak pomyślniejszej. Tworzy przecież obecnie silniejszą może niż wówczas przeciwwagę zorganizowany obóz, pielęgnujący myśl państwową w duchu Wielkiego Marszałka i ożywiony wolą potęgi narodu, obóz zdolny stać się kuźnią szeroko pomyślanych prac, zarazem ośrodkiem przyciągającym pozytywne siły. Panuje Konstytucja chroniąca naczelną dobrą zbiorowości polskiej i oddająca Prezydentowi Rzeczypospolitej dość silną władzę na to, by mógł skutecznie przeciwdziałać ewentualnym niebezpieczeństwom, płynącym od Izb i objąć zastępczo funkcje niewykonywane przez nieudolne Izby. W najgorszym więc razie z winy Izb nie zostałyby osiągnięte „optimum” konstytucyjne, lecz losy narodu i byt Państwa nie byłyby zagrożone. Każda natomiast bardziej optymistycznie zabarwiona hipoteza przedstawia stan rzeczy bliższy realizacji mądrych tendencji Konstytucji, aniżeli ten, który wytwarza monopol Zgromadzeń: Sejm choćby z większymi wewnętrznymi przeszkodami pracujący, wypośredkujący swoją linię działania w tarciach i konfliktach załatwianych w końcu porozumieniem, będzie bliższą realizacją idei Konstytucji, aniżeli Sejm spokojny wprawdzie, ale nie umiejący czy też nie śmiejący zdobyć się na samodzielność, inicjatywę, wnikliwą i skuteczną krytykę.

Mając przekonanie, że Ordynacja dojrzała do reformy w punkcie Zgromadzeń, jestem gorącym zwolennikiem utrzymania nader cennego jej wkładu do rozwoju naszego prawa konstytucyjnego: przyjęcia systemu rostrzygania wyborów większością. Zdecydowanie potępiam bowiem proporcjonalność: uważam za z gruntu fałszywą leżącą u jej podstaw koncepcję „wyborów sprawiedliwych”, stwierdzam, że historyczne doświadczenie wykazało jej zgubność dla parlamentarnych urzędów w olbrzymiej większości państw. Uznaję potrzebę i pożyteczną rolę grup opozycyjnych w Izbach; uważam jednak, że organ władzy państwowej, jakim jest Sejm, może stać się zdolny do rzeczywistego pełnienia swoich funkcji tylko wówczas, gdy posiada wyraźną, zdecydowaną, spójną i karną większość, że dlatego system obsadzania Sejmu winien być zorganizowany pod kątem widzenia wytworzenia się większości. Proporcjonalność zaś jest urządzeniem wynikającym z całkowicie odmiennych założeń.

Z systemem większościowym łączy się wielkiej wagi problem formowania okręgów wyborczych. Liczne otwierają się tutaj możliwości. Opowiadam się za okręgami mniejszymi od obecnych (dwu-

powiatowymi w zasadzie), z których każdy wybierałby po dwóch posłów. Zbyt małe, jednomandatowe okręgi, oddają przewagę czynnikom o lokalnym znaczeniu; dobra jednak Ordynacja winna starać się uzgodnić w miarę możliwości zarówno istnienie szerokich prądów politycznych o ideologii obejmującej rozległe horyzonty, organizujących się na płaszczyźnie ogólnopolskiej, jak wartości ludzkie skupione w lokalnych urządzeniach, oparte na doświadczeniu zdobywanym na odcinkach realnej pracy w terenie. Mniemam, że właśnie proponowane okręgi potrafią służyć obydwu tym celom. Te same motywy przemawiają na rzecz list dwunazwiskowych: mogą na nich występować obok lokalnych działaczy — politycy znani na arenie ogólnopolskiej.

Istniejące obecnie okręgi uważam za zbyt duże przede wszystkim dlatego, że pragnę powiększyć ilość posłów co najmniej o $\frac{1}{3}$. Można to osiągnąć bądź przez zmniejszenie okręgów, bądź przez powiększenie ilości mandatów z każdego okręgu. Tego ostatniego środka nie mogę przyjąć, będąc zwolennikiem systemu większościowego. Zabranie obydwu mandatów przez dwunazwiskową jakąś listę w okręgu mniejszym nie powinno wzbudzać uczucia pokrzywdzenia: listy przegrywających ugrupowań mają względnie szerokie pole odegrania się gdzie indziej. Zwycięstwo tej samej grupy w różnych sąsiadujących z sobą okręgach, będzie przyjęte jako owoc pracy prowadzonej w odmiennych terenach i sytuacjach, więc jako coś zasłużonego i prawdopodobnie należącego się. Natomiast chwycenie wszystkich mandatów przez pewną trzy lub więcej nazwiskową listę przy zmniejszonej ilości okręgów, musi wywołać wzburzenie i gwałtowną krytykę ze strony pokonanych, mogących czuć się nie bez słuszności zgniecionymi przez nieraz może nawet niezbyt wielką i przypadkową nadwyżkę głosów.

Odrębny problem stanowi zabezpieczenie odpowiedniej reprezentacji polskiej mniejszości w województwach południowo-wschodnich. Myśli się zazwyczaj o rozwiązaniu tego zagadnienia w drodze reaktywowania proporcjonalności. Nie mogę uznać tendencji przyjmowania dla całej Polski instytucji ujemnej, dlatego, że może ona oddać pewne usługi na wschodzie. Wydaje mi się rzeczą o wiele prostszą, a zarazem skuteczniejszą zastosowanie w trzech małopolskich województwach oraz ewentualnie także na Wołyniu metody tworzenia okręgów geograficznie nie ciągłych, skupiających w jedno ciało wyborcze ludność gmin, posiadających większość polską. Obok wielu innych korzyści upatruję w tym systemie zupełnie pewny sposób zabezpieczenia polskiej ludności na kresach należącego się jej głosu, sposób nie naruszający przy tym w żadnej mierze konstytucyjnych praw ludności ukraińskiej. Polskie okręgi usunę-

łyby równocześnie jedną przynajmniej płaszczyzną tarcia pomiędzy obydwoma narodami, naładowującą się elektrycznością o szczególnie wysokim napięciu w okresie wyborów: więc korzyści kuryj narodowościowych bez ich ujemnych stron. Znikają zarówno waliki wyborcze, jak kompromisy nie przynoszące realnego pożytku i na dłuższą metę szkodliwe. Być może, że pewna część Polaków nie objęta żadnym okręgiem polskim nie znajdzie listy, na którą mogłaby głosować; tę pewną jednak szkodę w indywidualnych położeniach wyborczych wynagradza sownie niewątpliwa korzyść ogółu polskiego społeczeństwa na wschodzie.

Pozostaje jeszcze do rozwiązania kwestia unormowania udziału Żydów w wyborach sejmowych. Stojąc na gruncie obowiązującej konstytucji nie widzę możliwości dalej idącego ograniczenia ich praw wyborczych. Zdaję sobie jednak sprawę ze szkodliwości dopuszczenia żydowskich głosów do ważenia na szali rozgrywek pomiędzy polskimi stronnictwami: dlatego nie byłbym przeciwny utworzeniu żydowskich kuryj wyznaniowych. Jest to jednak sprawa dość skomplikowana, dlatego wymaga wyczerpującego oświetlenia i szczegółowej dyskusji.

II.

Przy opracowywaniu nowej ordynacji wyborczej do Senatu nie należy zapominać o tym, że podstawa tworzenia Senatu winna być różna od podstaw obsadzania Sejmu. Wynika to wyraźnie z Konstytucji, a ta jej dążność jest najzupełniej słuszna. Jedyne bowiem odrębny charakter składu Senatu może mu zapewnić rzeczywiste spełnianie roli ustrojowej, dla której jest powołany, a nawet w ogóle uzasadnić jego istnienie. Senat straciłby swoją rację bytu, przemieniłby się w instytucję zbędną, nie wiadomo jakim zadaniem mającą służyć, gdyby został jedynie pomniejszoną odbitką obrazu sejmowego układu sił. By osiąść zaś indywidualną fizjonomię, musi Senat oprzeć się na elementach społecznie ważkich, nie dochodzących jednak do głosu przy wyborach powszechnych, lub nie mających szans zdobycia sobie przy nich należnego miejsca. Sądzę, że w myśl takiej właśnie intencji, Konstytucja kwietniowa, stawiająca u fundamentów Państwa powszechne wybory, wyznaczyła Senatowi skromniejsze od Sejmu funkcje: nie jest on na ogół organem wyposażonym w prawo ostatecznej decyzji, jego funkcja przypomina raczej koło mające rytmizować ustawodawczą produkcję, po części także obrabiarkę, gdy szlifuje poczynania w innych ośrodkach zainicjowane i postanowione.

Z tych względów nie byłbym przeciwny utrzymaniu zasady eli-
tarności jako podstawy także nowo zorganizowanych wyborów do Senatu. Z tym oczywiście, że należałoby skasować obecnie istnie-

jącą pośredniość tych wyborów: obowiązująca ordynacja łączy bowiem w sposób skrajnie nielogiczny elitaryzm z dwustopniowością. Pośredniość da się przecież uzasadnić jedynie brakiem zaufania do zdolności wyborców dojrzałego rozróżniania kandydatów wartościowych od nie posiadających rzetelnych kwalifikacyj; tymczasem nasza ordynacja właśnie elitę odsądza od tej elementarnej zdolności.

Zdaję sobie jednak sprawę z wielkiej u nas niepopularności systemu elitarnego: budzi opór, rozgorycza jako rzekomo dzielący obywateli na gorszych i lepszych. Jestem zaś zdania, że przemawia zawsze przeciwko jakiejś prawno - publicznej instytucji powszechne i niewątpliwie z niej niezadowolone, choćby skądinąd była ona racjonalna. O ile nie jest konieczna, nie należy jej utrzymywać. Niewiele nawet mogłoby wpłynąć na zmianę ujemnego nastroju rozszerzenie kryteriów ustanowionych w 1935 r.: nie mogą nie być mniej lub więcej dowolnymi i zawsze będą drażnić polską niechęć do ustawowego uprzywilejowania jednych przed innymi.

Dlatego staję na stanowisku oparcia wyborów do Senatu na korporacjach prawa publicznego. Przede wszystkim terytorialnych, ale także gospodarczych i zawodowych, przy uwzględnieniu ponadto instytucyj naukowych i kulturalnych o ogólnonarodowym znaczeniu. Skład zasadniczych organów wybierania senatorów mógłby być zbliżony do składu obecnych Zgromadzeń Okręgowych — obok nich należałoby przyznać prawo wysyłania pewnej ilości senatorów Kościołowi Katolickiemu w Polsce, innym wyznaniom, Polskiej Akademii Umiejętności, Polskiej Akademii Literatury, szkołom akademickim itd. Kolegia wyborcze byłyby w zasadzie kolegiami wojewódzkimi, w województwach jednak o znaczniejszej ilości ludności można byłoby wprowadzić dwa kolegia. Obawa rozpolitykowania samorządów, nader uzasadniona gdy chodzi o przyznanie samorządom wpływów na wybory do Sejmu, nie byłaby na miejscu przy organizowaniu wyborów do Senatu. Drugoplanowość funkcyj naszego Senatu czyni mało prawdopodobnym, by wybory do mających go ewentualnie obsyłać ciał samorządowych odbywały się pod kątem widzenia przyszłego składu Senatu, tym bardziej, że w rękach tych ciał spoczywałaby tylko pewna część senatorskich mandatów.

Przeciwny jestem natomiast opieraniu wyborów do Senatu wyłącznie na izbach gospodarczych i zawodowych. Doświadczenie uczy bowiem, że ciała wyfiltrowane wyłącznie przez aparaty o charakterze administracyjno-gospodarczym posiadają do tego stopnia jednostronne nastawienie swoich części składowych, że nie są zdolne do wydawania postanowień już nie tylko w spr-

wach wychodzących poza krąg gospodarczej aktywności, ale nawet w sprawach czysto ekonomicznych o szerszym zasięgu. Komplikuje sprawę udział obcego kapitału w życiu gospodarczym; budzi liczne wątpliwości stanowisko izb gospodarczych zależne w znacznej mierze od administracji rządowej: Senat jako ekspozytura Ministerstwa Rolnictwa oraz Ministerstwa Przemysłu i Handlu byłby naprawdę instytucją groteskową. Jakaś naczelna izba gospodarcza może być pożyteczna o ile jej rola ogranicza się do funkcji informacyjno-doradczych. Ale nawet w tym zakresie działalność takiej izby staje się bardziej wydatną dopiero wówczas, gdy otrzyma elastyczną organizację na wzór włoskiej Rady Korporacyjnej, w której ciężar zarówno prac jak uchwał przesunięto na sekcje tworzone według pewnych działów gospodarstwa, dzielone jeszcze w razie potrzeby na podsekcje czy skupiane w sekcje połączone. Idea stanów zawodowych, jako podbudowy reprezentacji parlamentarnej, nie wytrzymująca próby głębszej, krytycznej analizy, nie doczekała się jeszcze nigdzie realizacji, chociażby nawet tylko w zastosowaniu do senatów. Mussolini dopiero po 16 latach stopniowego budowania i ciągłego udoskonalania aparatu syndykalno-korporacyjnego, przystąpił w 1938 r. do spożytkowania go dla kompozycji składu jednej z izb, troszcząc się jednak przy tym o zapewnienie należytego wpływu elementowi partyjno-faszystowskiemu. Rzuca to jasne światło na „polityczną” wartość korporacji, faszystowskiego przecież dzieła i wznoszonego w państwie o ustroju z góry odrzucającym taką rolę izb, jaką im wyznacza nasza Konstytucja. Senat „zawodowy” według wszelkiego prawdopodobieństwa okazałby się w Polsce tworem nieudalym i nieżywotnym, pozbawionym wewnętrznej spójności, niezdolnym do objęcia szerszych horyzontów, nie posiadającym własnego zdania i woli. Improwizowana nasza korporacyjność nie potrafiłaby zrodzić Senatu rzeczywiście pełniącego swoje konstytucyjne funkcje, skoro nawet włoska stężała już w wieloletnim doświadczeniu nie wystarcza do dźwigania nawet „totalistycznego” parlamentu, mającego jednak spełniać określone zadania. Wobec zasadniczego nienadawania się korporacyjnych wyłącznie fundamentów do budowania na nich politycznej reprezentacji społeczeństwa, drugoplanową już wydaje się poważna trudność wyznaczania poszczególnym kategoriom zawodowym przedstawicielstwa odpowiadającego ich roli w narodowym gospodarstwie: nie da się tutaj uniknąć arbitralności, odbijającej się znowu echem licznych skarg i podejrzeń.

8.

OPINIA DRA BOHDANA WINIARSKIEGO
PROFESORA UNIWERSYTETU POZNAŃSKIEGO

W swej odpowiedzi na ankietę „Ruchu” nie chce zatrzymywać się nad pytaniem, czy ordynacja obecna jest zgodna z konstytucją. Zdaniem moim jest z nią sprzeczna w punkcie najbardziej istotnym: kandydatur urzędowych, poza którymi prawo wyborcze nie istnieje. Ale wobec ogromnych i groźnych czasów, które dla Polski nadchodzą, i konstytucja nie może być traktowana jako nietykalna. Zresztą wnioski moje wymagają zmiany jednego tylko jej przepisu (art. 32 p. 6). Natomiast uważam za niemożliwe mówić o poprawkach: ordynacja wyborcza musi być zmieniona.

Stanowisko tak prawnika jak polityka wobec zagadnienia prawa wyborczego zależy od jego poglądów na państwo, na zadania, które z istoty państwa wynikają, na ustrój, który zadaniom tym ma służyć. Poglądy te obejmować muszą zarówno zasady ogólne, związane z poglądem na świat, jak praktyczny stosunek do konkretnego państwa, dla którego prawo wyborcze ma się najlepiej nadawać. Jest to więc zarówno zagadnienie zasad, które jednak muszą być sprawdzone w ogniu życia, aby nie były bezpłodną doktryną, jak i celowości, której znowu mocna postawa zasadnicza nie pozwoli wyrodzić się w doraźność, przypadkowość, dowolność, chimeryczność czy nawet łobuzerstwo.

1.

Samo sformułowanie ankiety każe przypuszczać, że odrzuca ona hipotezę państwa tzw. totalnego, i słusznie, w tym bowiem wypadku zagadnienie prawa wyborczego nie miałyby, uczciwie mówiąc, poważniejszego znaczenia; odrzucam ją i ja zarówno z powodów zasadniczych, jak dla całkowitej nieprzydatności tego ustroju w stosunkach polskich. Ale wyłączyć muszę i państwo tzw. demokratyczne, w którym ogół ludności, mężczyzn i kobiet, w zasadzie winien być dopuszczony, bez wyjątków i w warunkach zupełnej równości, do udziału w rządach (wybieralność i płatność wszystkich urzędów, krótkie kadencje, niski cenzus wieku, wreszcie odpowiednia polityka fiskalna i gospodarcza: od etatyizmu do komunizmu), oraz państwo tzw. liberalne, znowu w zasadzie, nakazów moralnych i narodowych nie można przeciwstawiać podniesionej do godności dogmatu wolności jednostki, a nawet jej skrajnościom i wypaczeniom.

Przyjmuję państwo, które jest organizacją narodu, ma więc służyć narodowi, jego interesom, jego zadaniom dziejowym. Ustrój takiego państwa musi odpowiadać zasadom stanowiącym istotę naszej cywilizacji, która będąc polską, jest tym samym chrześcijańską i zachodnio-europejską, na rzymskich opartą podstawach. Ustrój ten winien dążyć do wydobycia z narodu wszystkich jego sił, do rozwoju wszystkich jego zdolności, do wzbogacenia cywilizacji powszechnej możliwie największym, najcenniejszym wkładem naszej narodowej twórczości. To można osiągnąć jedynie przez wciągnięcie mas ludowych do życia publicznego, przez ich zorganizowanie na najlepiej im odpowiadających, rodzimych zasadach bytu zbiorowego, przez szacunek należny człowiekowi i zyczliwość winną członkowi tej samej rodziny narodowej. W tym się wyraża demokracja właściwy kierunkowi narodowemu.

Z drugiej strony nie tylko zasady naszej cywilizacji, ale i wiara w naród, w jego siły i wartości, wreszcie konieczność oparcia się na naszej tradycji narodowej, więc także liczenia się z naszym charakterem narodowym, nakazują oprzeć życie państwa nie na przymusie wyłącznie, lecz także na uznaniu koniecznego zakresu wolności należnej tak osobom, jak zrzeczeniom, i na zaufaniu do bezcennego czynnika dobrowolnej karności społecznej. Zresztą doświadczenie wszystkich krajów i wieków uczy, że zbyt daleko posunięta reglamentacja życia zbiorowego wyraża się w końcu w panowaniu biurokracji i rozbiciu społeczności narodowej na wrogie obozy rządzących i rządzonych, prowadzi do anemii sił i energii narodu, do osłabienia państwa, któremu w chwili próby dziejowej zabraknie jedyne pewnego oparcia w samodzielności, energii i odpowiednio wyrobionej umysłowości obywateli. Tak więc nie hołdując doktrynie liberalizmu, musimy oprzeć ustrój także na poszanowaniu wolności ludzkiej.

Jedno zaś i drugie prowadzi do konieczności panowania prawa i moralności, dobrej wiary i dobrego obyczaju w życiu publicznym.

Państwo, aby mogło pełnić swe zadania, winno być silne. Silną winna być władza, silnym rząd, który ją sprawuje na najwyższym stopniu organizacji państwowej. Będzie on silny siłą swego społeczeństwa, walorami jego życia zbiorowego, ale winien posiadać także warunki ustrojowe zdolne zapewnić mu siłę i sprawność. Uznanie konieczności silnego rządu jest dziś powszechne. Na szczęście wiemy, że silny rząd nie tylko nie wyklucza panowania prawa, ani szerokiego udziału społeczeństwa w organizacji państwa, ani oparcia tej organizacji, gdzie to tylko możliwe, na swobodnym współudziałaniu i dobrowolnej karności obywateli, lecz przeciwnie orga-

nicznie się z nimi wiąże, a wtedy jest nie tylko prawdziwie silny, lecz i trwały.

Wnioski co do prawa wyborczego nasuwają się same, związłe i jasne.

2.

Należyście uczciwie i szczerze uznać instytucję przedstawicielstwa narodowego, która ma do spełnienia doniosłe, istotne funkcje państwowe i nie powinna napotykać w ich pełnieniu na żadne przeszkody, zapory czy podstępny. Koniecznym warunkiem dobrej organizacji, więc siły państwa, jest współdziałanie rządu i przedstawicielstwa narodowego; współdziałanie szczerze i uczciwie, nie dopuszczające zapędów podporządkowania jednego czynnika drugiemu.

Przedstawicielstwo narodowe ma do pełnienia funkcje wynikające z istoty rzeczy: uchwalanie projektów ustaw, uchwalanie ciężarów, które mają być nałożone na społeczeństwo (rekrut i podatki), zatwierdzanie planów gospodarki państwowej (budżet), wreszcie rzecz niemniej istotna, ze stanowiska państwowego nieoceniona: wykonywanie kontroli nad rządem. Musi ono być zdolne do pełnienia tych funkcji. Zarówno dowiadaczenie powszechne, jak dobra polska tradycja kazały odrodzonej Polsce przyjąć przedstawicielstwo dwuizbowe; zasada w konstytucji marcowej częściowo spaczona przez upośledzenie Senatu, naprostowana znacznie w konstytucji kwietniowej, winna się wyrazić w zasadniczym równouprawnieniu obu izb, którym znowu zgodnie z tradycją, ale także z logiką i duchem języka, należy przywrócić właściwe nazwy: polski parlament czyli Sejm składał się zawsze i składać powinien z Senatu i Izby Poselskiej.

Prawo wyborcze do Izby Poselskiej winno z jednej strony dać rękojmię, że Izba będzie rzetelnym wyrazem panujących w społeczeństwie prądów opinii i woli, z drugiej zaś, że Izba będzie zdolna wykonywać swe zadania zgodnie z interesem narodowym. Więc prawo powszechne z rozsądną granicą wieku (dla czynnego 23—24 lata, dla biernego 30 lat). Konieczne wydzielenie żywołu żydowskiego w osobną kurię, zanim całe to zagadnienie nie zostanie zasadniczo rozstrzygnięte. Żydzi stanowią odrębny naród, mają swe interesy, bynajmniej nie identyczne, lecz sprzeczne z interesami państwa polskiego, mają swoją politykę w skali światowej i swoje ośrodki kierownictwa poza granicami Polski. Polska, która dla nas jest wszystkim, dla ich polityki jest narzędziem; sprawy państwa są oceniane ze stanowiska interesów żydowskich; Żydzi mieszają się do spraw polskich, szerzą waśń społeczną, popierają jednych Polaków przeciwko drugim i każą sobie za to płacić. Wydzielenie

nie Żydów w osobną kurię przyczyni się do uzdrowienia stosunków w Polsce, przede wszystkim do złagodzenia walk politycznych.

Słuszna zasada równości może doznać ograniczeń tylko takich, jakie mogłyby być konieczne ze stanowiska interesu państwowego. Każdy zrozumie pewne uprzywilejowanie liczebne miast (po utworzeniu kurii żydowskiej); podobnie przyznanie większego wpływu na losy państwa okręgom o ludności bardziej oświeconej, obywatelsko wyżej wyrobionej, ponoszącej na rzecz państwa większe ciężary i narodowo jednolitej, a więc dzielnicom zachodnim i środkowym. W okolicach o przeważającej ludności niepolskiej Polacy, którzy nigdzie w swoim państwie nie mogą być traktowani jako mniejszość, winni mieć zapewnione należyte przedstawicielstwo, a to przez odpowiednie postanowienia ordynacji, nie zaś przez jakieś kurie, które (poza kurią żydowską) byłyby wręcz szkodliwe. Tu trzeba jednoczyć nie rozdzielać.

Chybiają celu — a mają więcej ujemnych niż dodatnich — wybory pośrednie. W szczególności odrzucić należy wyzyskiwanie do wyborów politycznych takich organizacyj, które mają zupełnie inne zadania, więc samorządu terytorialnego i zawodowego, tym bardziej dowolnie wyznaczonych zrzeszeń. Odrzucić należy także pomysły wyborów „korporacyjnych”, nie tylko dlatego, że trzeba by dopiero tworzyć korporacje (w ciągu ilu lat? może przykrawiając je do celów wyborczych?), ale przede wszystkim dlatego, że wybory do izby poselskiej grupują społeczeństwo na innej zupełnie płaszczyźnie, niż korporacje: tu muszą decydować poglądy polityczne ogólne, w korporacjach z konieczności interes pewnej grupy ludzi, i to gospodarczy i społeczny, a z zesumowania interesów partykularnych nie otrzymamy interesu powszechnego.

Różnice poglądów w płaszczyźnie ogólnej wyrażają się najnaturalniej w istnieniu stronnictw politycznych i ordynacja wyborcza, która zmierzała do uniemożliwienia stronnictw, podejmowała zadanie najzupełniej nierealne. Należy znieść kandydatury urzędowe z całą ich aparaturą (zgromadzenie okręgowe) i pozostawić społeczeństwu możliwość wysuwania kandydatów; zamiast 50 podpisów, jak dawniej, należałoby żądać większej ich liczby (300 albo 500).

Jestem zdecydowanym zwolennikiem proporcjonalności; bynajmniej nie dlatego, jakoby jedynym celem prawa wyborczego było dać zupełnie dokładny obraz poglądów politycznych w społeczeństwie, bo na to trzeba by, jak to już widywano, traktować państwo jako jeden okręg wyborczy, dodawać głosy gdziekolwiek odane na tę samą listę, by i najmniejsza grupa znalazła swój wyraz w izbie. Nie o to chodzi; proporcjonalność ma zalety nieo-

nione: łagodzi walki wyborcze, przenosi zainteresowanie ze spraw osobistych na programowe, popiera karność obywatelską w dobrowolnych zrzeczeniach, wreszcie czyni zbędnymi niemoralne kompromisy na wzór francuski i uniemożliwia zjawiska takie, że słaba mniejszość w kraju zdobywa ogromną większość w parlamencie. Dlatego ten system na niezaprzeczoną wyższość nad systemem okręgów jednomandatowych. Aby nie dawać widoków małym grupom prowadzącym do rozdrobnienia przedstawicielstwa narodowego, ordynacja winna oddziaływać dodatnio na organizowanie się społeczeństwa w poważne liczebnie odłamy przez tworzenie niezbyt wielkich okręgów oraz przydzielanie najsilniejszym ugrupowaniom mandatów dodatkowych. Wielki nacisk pragnę położyć na konieczność zniesienia fatalnego dla naszej (i każdej) siły zbrojnej przepisu (art. 32 p. 6 konstytucji), pozwalającego wykonywać prawo Wyborcze wojskowym w służbie czynnej. Nie trzeba uzasadniać zgubności tego przepisu, który stanowi jeden z najważniejszych postulatów międzynarodówki komunistycznej mający ułatwić rozkład armij „burżuazyjnych”.

Wreszcie koniecznym jest zapewnić rzeczywistą tajność głosowania oraz bezwzględną rzetelność całego aktu wyborczego przeciwko naruszeniom, których mogłyby się dopuścić jednostki, grupy czy stronnictwa, oraz organy władzy, od najniższych do najwyższych, nie wyłączając możliwych manewrów proceduralnych (np. odwlekań) ze strony Sądu Najwyższego.

Ordynacja wyborcza do Senatu winna się różnić od ordynacji do Izby Poselskiej chociażby przez wyższy cenzus wieku (30 i 40 lat) oraz większe okręgi. Ale może ona także zapewnić głos pewnym trwałym wartościom narodowym różnymi sposobami, byle ze stanowiska powszechnego dobra narodu, nie interesów tej czy innej grupy politycznej, chociażby w danej chwili rządzącej. W takim razie np. połowa tylko senatorów mogłaby pochodzić z wyborów powszechnych, w drugiej połowie mogliby się mieścić przedstawiciele Kościoła i najliczniejszych wyznań chrześcijańskich, kultury i nauki, pewnych interesów gospodarczych czy społecznych, wyższego wykształcenia, nawet w pewnej liczbie senatorowie mianowani, ale dożywotnio, aby byli w sprawowaniu swego wysokiego obowiązku rzeczywiście niezależni. Należy jednak baczyć, aby skład Senatu nie podważał zasady równouprawnienia izb.

W końcu podnieść trzeba wagę należytej liczebności izb, które muszą mieć odpowiednią organizację pracy. Izba poselska nie może liczyć poniżej 300, w każdym razie niewiele więcej członków, Senat nie mniej jak $\frac{1}{3}$, nie więcej jak $\frac{1}{2}$ składu Izby Poselskiej.