

## ANKIETA NA TEMAT REFORMY ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU I SENATU

*Aktualnym problemem życia prawno-politycznego 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, a następnie do przedstawicieli myśli politycznej różnych kierunków 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 KAZIMIERZA BARTŁA

PROF. POLITECHNIKI LWOWSKIEJ I SENATORA RZECZYPOSPOLITEJ

Oświadczam, że reformę tę uważam za konieczną, i że zwlekanie z jej przeprowadzeniem uważałbym za szkodliwe ze stanowiska interesu publicznego. Jestem przeciwnikiem pluralności.

\* Zwrócono się do następujących osób: pp. Bartła K., prof. Politechniki Lwowskiej i senatora R. P.; Cat-Mackiewicza, St., redaktora „Słowa” w Wilnie; Głabińskiego St., prof. U. J. K.; Grabskiego St., prof. U. J. K.; Lubelskiego J., X. dr, posła R. P.; Niedziałkowskiego M., redaktora „Robotnika”; Paderewskiego Ig. (Morges); Piestrzyńskiego R., naczelnego redaktora Kuriera Porannego w Warszawie; Rataja M., b. marszałka Sejmu; Skwarczyńskiego St., gen. szefa „Ozonu”; śp. Sławka W., b. premiera; Stróńskiego St., prof., b. posła R. P.; Supińskiego L., adwokata w Warszawie; Trąpczyńskiego W., b. marszałka Sejmu; Wojciechowskiego Z., prof. U. P.; Znamierowskiego Cz., prof. U. P.; Żeligowskiego Ł., gen. posła R. P.

2.

OPINIA DRA EDWARDA DUBANOWICZA

PROFESORA UNIWERSYTETU JANA KAZIMIERZA

Wiem z doświadczenia, że Sejm będący nawet dosyć wierną reprezentacją narodu nie może w praktyce zdobyć się na dosyć gruntowną zmianę tego prawa wyborczego, na zasadzie którego sam powstał. Cóż dopiero Sejm, zawdzięczający swój byt prawu wyborczemu, tak powszechnie potępionemu!

Zmiany ordynacji, jakie mogą być obecnie uchwalone zbyt małe mają widoki celowości, a więc i trwałości.

Dlatego uznam za rzecz bardzo pomyślną, jeżeli nakazana reforma usunie tylko najfatalniejsze przepisy obecnego prawa wyborczego, a więc tzw. „kollegia” przeszkadzające swobodnemu stawianiu kandydatur, jeżeli legalnie, bez ubliżających państwu i prawu manipulacyj, zabezpieczy we wszystkich okręgach wybór posłów-Polaków, jeżeli wreszcie tymczasowo, tj. przed odjęciem prawa wyboru ludności żydowskiej, uniemożliwi jej przy pomocy stosownego oddzielenia, możność rozstrzygnięcia pomiędzy kandydatami polskimi.

3.

OPINIA DRA STANISŁAWA GŁĄBIŃSKIEGO

PROFESORA UNIWERSYTETU JANA KAZIMIERZA

I.

Konstytucje istnieją i są uchwalane nie dla jurystów tylko, ale dla całego narodu, jako podstawy prawne dla ustawodawstwa, dla działalności władz publicznych i zbiorowego życia obywatelskiego. Dlatego postanowienia konstytucyjne muszą być jasne i zrozumiałe, wszystkim przystępne, nie mogą zawierać sprzeczności ani ukrytych myśli. Jest niesłuszną krzywdą moralną czynioną polskiej konstytucji, jeżeli niektórzy autorzy sądzą, że jasne i niedwuznaczne postanowienia art. 32 o sejmowym prawie wyborczym zostały lub mogły być w jakiegokolwiek mierzcie uchylone, rozszerzone lub ograniczone przez postanowienia art. 7, iż „wartością wysiłków i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”. Chcąc więc odpowiedzieć na pytanie, czy obecna ordynacja wy-

borcza jest zgodna z konstytucją kwietniową, musimy bez żadnych zastrzeżeń i bez ograniczeń przyjąć jako punkt wyjścia obowiązujące w całości postanowienie art. 32 konstytucji, normujące prawo wyborcze w następujących słowach: „Sejm składa się z posłów, wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim”. Konstytucja kwietniowa więc adoptowała tzw. demokratyczny system prawa wyborczego do Sejmu, obowiązujący dawniej przy wyborach do parlamentu niemieckiego i austriackiego, oraz przyjęty w marcowej konstytucji polskiej. Z tej ostatniej odpadł wymóg wyborów „stosunkowych”, który nie jest istotnym warunkiem wyborów powszechnych, tzw. demokratycznych.

Na czym polega powszechne prawo wyborcze, to jest w teorii i w praktyce państw, w których to prawo po długoletnich walkach zostało wywalczone, tak ustalone, że w Polsce nie dawało pojęcie tego prawa powodów do wątpliwości ani przy uchwalaniu konstytucji marcowej, ani kwietniowej. Każdy bowiem wyraz określający to prawo jako „powszechne”, „tajne”, „równe” i „bezpośrednie” jest rezultatem walki przeciw dawnym ordynacjom uprzywilejowanym, klasowym, cenzusowym, jawnym w całości lub połowicznie, pośrednim w rozmaitej formie. Przy tym nie chodzi tu tylko o samo głosowanie powszechne, ale o wybory powszechne, to znaczy o możliwość wybierania kandydatów odpowiadających woli i wyborowi uprawnionych do głosowania. Konstytucja określiła z góry w art. 33 ustęp 3 ramy dla ordynacji wyborczej do Sejmu. Wedle tego postanowienia ordynacja ta musiała „ustalić podział państwa na okręgi wyborcze, określić liczbę posłów, unormować postępowanie wyborcze tudzież oznaczyć kategorie osób pozbawionych prawa wybierania i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych”. Nie ma w tym postanowieniu żadnego uprawnienia dla Sejmu uchylecia lub ograniczenia prawa wyborczego określonego w konstytucji, albowiem „unormowanie postępowania wyborczego” nie może naruszać przyznanego obywatelom prawa wyborczego, powszechnego, tajnego, równego i bezpośredniego.

W świetle tych jasnych postanowień konstytucji kwietniowej ordynacja wyborcza do Sejmu, uchwalona dopiero 8 lipca 1935 r., zawiera zasadniczą zmianę systemu wyborczego przyjętego w konstytucji. Wedle art. 31 ordynacji wyborczej bowiem nie obywatele-wyborcy mają wskazywać kandydatów na posłów, których mają wybierać, ale w każdym okręgu wyborców zgromadzenia okręgowe, delegowane przez związki samorządowe, gospodarcze i zawodowe „ustalają”, a właściwie wyznaczają listę kandydatów na posłów. Skład tego pośredniego ciała wyborczego może być wprawdzie uzu-

pełniony przez delegatów wyborczych, przez co najmniej 500 wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym, ale takie uzupełnienie pośredniego ciała wyborczego nie ma istotnego znaczenia, choćby tu i owdzie okazało się możliwym. Ta okoliczność, że później wszyscy obywatele uprawnieni do głosowania mogą głosować na wyznaczonych kandydatów lub nie głosować, nie daje im wcale powszechnego prawa wyborczego, ponieważ są pozbawieni wpływu na wyznaczenie kandydatów i nie mogą wykonać swego prawa wyboru. Prawo wyborcze więc unormowane przez ordynację wyborczą nie jest ani powszechne, ani bezpośrednie, ani równe, ani nawet tajne, ponieważ np. w okręgach o narodowości polsko-ruskiej zmuszeni są Polacy moralnie głosować tylko na ogłoszonych publicznie kandydatów polskich, Rusini zaś na ruskich, nie mając żadnego wyboru pomiędzy kandydatami swej narodowości. Obywatele nie mogący uczynić wyboru pomiędzy wskazanymi im kandydatami mogą jedynie dać wyraz swoim uczuciom przez oddanie białej karty, ale nawet takie karty do głosowania uważa się za ważne na rzecz czołowych kandydatów, jeżeli nie są wypełnione (art. 68 ustęp 3).

Doszliśmy więc do wniosku, że ordynacja wyborcza do Sejmu z 8 lipca 1935 r. jest niezgodna z konstytucją kwietniową. Nie można tego powiedzieć o ordynacji wyborczej do Senatu, ponieważ konstytucja w art. 47 upoważniła ordynację wyborczą do określenia liczby senatorów oraz sposobu ich powoływania, nie stanowiąc wcale o sposobie wyboru dwóch trzecich senatorów', jacy mają być powołani w drodze wyborów.

## II.

Niezgodność ordynacji wyborczej z postanowieniami konstytucji kwietniowej w sprawie wyborów sejmowych nie jest rzeczą przypadkową, lecz jest wyrazem nowych prądów znanych w Europie i w świecie, które nie ominęły także Polski, przeciwnych parlamentaryzmowi opartemu na partiach politycznych i na wyborach demokratycznych. Z tymi prądami musimy się liczyć także w Polsce, ale tak długo, dopóki obowiązują odnośne postanowienia konstytucji kwietniowej, wszelkie zmiany tylko w jej ramach są prawnie dopuszczalne. W tych więc tylko ramach mogą odpowiedzieć na pytanie, w jakim kierunku powinny nastąpić zmiany i poprawki obecnej ordynacji wyborczej?

Zmiana obecnej ordynacji wyborczej do Sejmu jest konieczna celem przywrócenia jej zgodności z postanowieniami konstytucji. Stan dzisiejszy nie jest do utrzymania jako stan anormalny, naruszający powagę samejże konstytucji. Uważam więc za konieczne przede wszystkim skreślenie postanowień o ustaleniu listy kandy-

datów na posłów (rozdział IX) i związanych z nimi dalszych artykułów. W interesie powagi państwa i narodu polskiego uważam za potrzebne oddzielne głosowanie Żydów, którzy wpływają demoralizująco na wybory i są zależne od organizacyj swoich współwyznawców, decydujących poza państwem naszym wedle swoich widoków i interesów. Trzymając się postanowień konstytucji kwietniowej (art. 7) należałoby im zapewnić prawo wyborcze, ale w osobnych ciałach wyborczych, o ile w danych okręgach wyborczych rozporządzają przeciętną ilością wyborców. Również w okręgach o narodowości polskiej i ruskiej uważani za potrzebne z tych samych powodów zapewnienie kandydatom niewątpliwej narodowości polskiej reprezentacji w Sejmie obok ewentualnego kandydata ruskiego a względnie ukraińskiego nawet w tym wypadku, gdyby kandydat mający większość głosów polskich, nie uzyskał większości w porównaniu z kandydatami ruskimi czy ukraińskimi. W taki sposób można uniknąć walki wyborczej narodowościowej bez tworzenia osobnych kuryj mniejszościowych i bez szkody dla powagi narodu polskiego. Można by zresztą na razie ten sam system zastosować także w okręgach o przewadze ludności żydowskiej, o ile by tworzenie osobnych ciał wyborczych dla Żydów nastroczało wątpliwości i przeszkody. W razie przyjęcia tych poprawek, zabezpieczających wybory przed wpływem czynników dla państwa niepewnych lub nawet wrogich, nie widziałbym poważnych przeszkód dla wprowadzenia wyborów powszechnych na zasadach demokratycznych. Siła i przyszłość państwa opiera się na przywiązaniu i zaufaniu narodu, jego najszerszych warstw, nie wolno więc tego przywiązania i zaufania lekceważyć lub osłabiać jakimikolwiek eksperymentami. Z tego powodu też jestem przeciwnikiem zastępowania politycznych organizacyj narodu dla celów wyborczych organizacjami interesów gospodarczych lub zawodowych, państwo bowiem nie jest zespołem interesów i nie powinno być traktowane na zasadzie hasła „ubi patria, ubi bene”, lecz jest tworem idei narodowej, duchową potrzebą narodu, tak samo jak rodzina nie jest spółką na zysk obliczoną. Tylko rzetelne organizacje polityczne, oparte o ideowy program narodowy i społeczny, a zarazem państwowy, zdolne są wychowywać społeczeństwo w bezinteresownym duchu narodowym i państwowym oraz chronić reprezentację narodową przed sobokstwem klasowym i zawodowym. Przykład dzisiejszych Włoch nie dowodzi wcale czego innego, ponieważ ustrój państwowy Italii faszystowskiej jest zasadniczo odmienny, a jej reprezentacja narodowa przechodzi okres górnego entuzjazmu, który nie dopuszcza do przewagi nad ideą narodową i ogólnym interesem państwa jakichkolwiek interesów partykularnych.

Jakiegokolwiek zmiany sejmowej ordynacji wyborczej będą uchwalone i przeprowadzone, jest rzeczą konieczną, aby były szczerze i uczciwie wykonywane. Wszelkie bezprawia i nadużycia wyborcze krzywdzą państwo w oczach własnego narodu i podkopują moralne podstawy siły i przyszłości państwa. Byłoby więc rzeczą bardzo pożądaną, aby przy zmianie ordynacji wyborczej uchwalono także silniejsze i skuteczniejsze gwarancje czystości wyborów, aniżeli dotychczas.

#### 4.

### OPINIA DRA STANISŁAWA GRABSKIEGO

PROFESORA UNIwersYTETU JANA KAZIMIERZA

#### I.

Podzielam zdanie prof. Ehrlicha, Komarnickiego i Winiarskiego, że obecna sejmowa ordynacja wyborcza jest sprzeczna z zasadami prawa wyborczego przyjętego przez konstytucję 1935 r.: powszechnością i bezpośredniością.

Ale nie to jest najważniejsze. Musi być ona zmienioną — bo osłabia w szerokich warstwach społeczeństwa zainteresowanie sprawami państwa i poczucie odpowiedzialności za przyszłość ojczyzny.

A właśnie w tej dziejowej chwili, którą przeżywamy, należy jak najprędzej poczucie to potęgować w całym naszym narodzie.

Zbliża się bowiem dzień walnej naszej rozprawy z niemieckimarciem na wschód. Po wcieleniu zaś Austrii i zagrabieniu Czech, Moraw i Słowacji, liczebna siła Rzeszy jest trzykrotnie większa od naszej, przy czym dla zaopatrzenia w sprzęt bojowy każdej setki żołnierzy pracuje i pracować będzie w czasie wojny znacznie więcej maszyn w Niemczech niż w Polsce. A w wyniku istniejącego od szeregu lat kierunku naszej polityki zagranicznej nasza granica południowa, na bezpieczeństwie której opierał się cały nasz plan centralnego okręgu przemysłowego, dostała się również w bezpośrednie sąsiedztwo z Niemcami.

Materialnie o wiele słabsi, by zwyciężyć, musimy przewyższyć wielokrotnie Niemcy gotowością do największych ofiar, zapamiętałością bojową, nie ustępującą przed długotrwałym najbardziej choćby barbarzyńskim niszczeniem kraju, ani nawet przed szeregiem przegranych na poszczególnych punktach frontu, powszechnym i prawdziwym bohaterstwem.

Bohaterstwa jednak nikt nie potrafi nakazać. Musi ono wypływać samorzutnie z duszy człowieka, z potężnego ukochania

sprawy, za którą się walczy, i z głębokiego równocześnie poczucia osobistej odpowiedzialności za wynik walki.

Więc cały nasz ustrój państwowy powinien kształcić w masach społeczeństwa jak najbardziej czynny patriotyzm, a nie bierne jedynie zdawanie troski o naród i państwo w ręce rządu.

Niestety obecna ordynacja wyborcza zabija świadomość odpowiedzialności za losy Polski nie tylko w masach wyborców, którzy nie mogą sumiennie głosować, — bo wśród ustalonych przez zgromadzenia okręgowe kandydatów często nie ma ani jednego, do którego by większość ludności rzeczywiście miała zaufanie, — ale i wśród samych też posłów wybranych pod przemożnym wpływem administracji (państwowej).

Wtedy, gdy parlamenty państw dość odległych od Czech i Słowacji, przeprowadzały gruntowną dyskusję nad wytworzoną przez aneksję tych krajów groźną zmianą sytuacji międzynarodowej, by dać odpowiednie wskazania i pełnomocnictwa rządowi — nasz Sejm nie tylko nie miał ani słowa do powiedzenia o dokonanym zaborze dwóch słowiańskich narodów i okrażeniu Polski przez Niemcy z trzeciej już, i od południa, strony, ale nie chciał nawet o tym słyszeć i odrzucił olbrzymią większością wniosek generała Żeligowskiego, domagający się sprawozdania rządu o nowo powstałym układzie sił międzynarodowych. Stanęliśmy naprawdę nad przepaścią . . .

Więc nie tylko trzeba, jak na to wskazał w swym orędziu Pan Prezydent Rzeczypospolitej, zmienić ordynację wyborczą, trzeba ją zmienić jak najszybciej.

## II.

1. Ten tylko może się poczuwać do odpowiedzialności za losy Ojczyzny, kto wie, że może na nie swą wolą i myślą jakiś wpływ wywierać.

By więc w masach narodu był patriotyzm naprawdę czynny trzeba, by miały to przeświadczenie, że one o składzie przedstawicielstwa parlamentarnego decydują. Niezbędnym zaś ku temu warunkiem jest, by każdy wyborca mógł to sobie powiedzieć, że oddaje głos na tego, kogo uważa za najlepszego na posła. Zatem potrzebne jest nie tylko powszechne prawo głosowania na któregoś z ubiegających się o mandat poselski kandydatów, lecz powszechne również prawo zgłaszania ich.

Nowa ordynacja wyborcza powinna przyznać każdej setce wyborców prawo stawiania kandydatów.

Wysuwane przeciwko temu obawy, by wolność taka zgłaszania kandydatów nie spowodowała nadmiernej ich ilości i zbytniego wśród nich rozproszkowania się głosów, nie są naprawdę uzasadnione. Przed wojną każdy obywatel, posiadający bierne prawo wy-

borcze, mógł w Austrii stawiać sam swoją kandydaturę. Pomimo to rzadko kiedy w Galicji kandydowało w jednym okręgu ponad 5 osób. Każde bowiem stronnictwo starało się nie dopuścić do rozbitcia się głosów jego zwolenników wśród paru kandydatów. A że wyjątkowo był okręg, w którym by ponad trzy stronnictwa mogły się ubiegać z jaką taką szansą zwycięstwa o mandat poselski — więc normalnie stawało do walki wyborczej dwóch albo trzech kandydatów partyjnych, a obok nich tu i ówdzie jeszcze jeden albo dwóch bezpartyjnych działaczy społecznych, cieszących się zaufaniem większego grona obywateli.

2. Ogromna większość wyborców w Polsce nie należy do żadnych stronnictw, ani organizacji zawodowych. Prawdziwym zaufaniem darzy ona nie programy czy doktryny, lecz ludzi. A i popularność stronnictw w przeważnym stopniu zależy od osobistych zalet ich przewodców czy przedstawicieli w danym okręgu. By więc o wyniku wyborców decydowała naprawdę wola wyborców, a nie presja administracji państwowej czy aparatów partyjnych, należy porzucić powojenne systemy głosowań na listy, a wrócić do dawnego głosowania na pojedyncze osoby.

Nie przeszkodzi to stronnictwom stawiania swych partyjnych kandydatur. Ale będą one musiały zgłaszać kandydatury ludzi, którzy swą pracą obywatelską, czy swym rozumem albo odwagą cywilną, lub choćby wymową zyskali sobie uznanie u znacznej ilości współobywateli danego okręgu, a nie cieszących się jedynie zaufaniem naczelnych władz partyjnych. Już to samo podniesie poziom Sejmu. Będzie się on bowiem wtedy składał w większości z posłów, zawdzięczających swe mandaty samym sobie, osobistym swym wśród wyborców wpływom, a wobec tego też mających odwagę niezależnych, płynących jedynie z własnego przeświadczenia sądów. A że obok działaczy partyjnych wejdzie z tego rodzaju wyborów do Sejmu i pewna ilość bezpartyjnych pracowników społecznych i kulturalnych — toteż będzie dobrze. Podczas głosowania nad wspomnianym już wnioskiem generała Żeligowskiego tylko nie związani karnością partyjną posłowie dali wyraz swej trosce o stanowisko Polski w świecie, gdy dla reszty ważniejszą była taktyka rozgrywek o pozycję ich obozu Polsce.

Zwolennicy jednak głosowania na listy wysuwają w jego obronie ten przede wszystkim argument, że należy dać reprezentację w ciałach ustawodawczych i przekonaniowym mniejszościom. Nie przecząc tej potrzebie należy wszakże stwierdzić, że nadmierna ilość drobnych klubów poselskich nie jest pożądana. Tylko więc mniejszości poważne, skupiające co najmniej 20% do 30% wyborców powinny mieć swych przedstawicieli w Sejmie.



Pogodzeniem tych dwóch zasad: głosowania na osoby i reprezentacji mniejszości byłyby okręgi dwumandatowe, w których każdy wyborca głosowałby na jednego kandydata, wybranymi zaś byłby ci dwaj z nich, którzy otrzymali stosunkowo najwięcej głosów.

3. Prof. Komarnicki zaproponował okręgi trzymandatowe. Gdybyśmy mieli w całym państwie ziemie o znacznej większości polskiej — skład Sejmu niewiele byłby inny przy trzymandatowych niż dwumandatowych okręgach.

Ale wobec tego, że na dużej przestrzeni naszego terytorium państwowego posiadamy ludność w większości niepolską — przy trzymandatowych okręgach reprezentacja parlamentarna całej Ziemi Czerwińskiej, Wołynia, Polesia a bodaj i znacznej części Nowogródzkiego byłaby w dwóch trzecich niepolska. Po doświadczeniach ostatnich czasów nikt chyba nie może się ludzić, że podobnego stanu rzeczy nie potrafiłaby wyzyskać dyplomacja i propaganda niemiecka na naszą największą szkodę.

Nie zamierzamy pozbawić Rusinów prawa wyborczego. Powinni mieć oni swych przedstawicieli w Sejmie. Mają bowiem odrębne swe od ludności polskiej potrzeby kulturalne. I należy im dać możność legalnej ich obrony.

Ale nie można też przyznawać równego wpływu na losy państwa z tymi, co są gotowi każdej chwili dać życie i mienie w jego obronie — tym, co się do niego wrogo, a co najmniej obojętnie odnoszą.

Polskiej ludności, choćby w danym okręgu stanowiła tylko kilkanaście procent, należy ustawowo zapewnić co najmniej takisamwpływ na skład Sejmu, jak parokrotnie nawet liczniejszej ludności niepolskiej.

Więc w okręgach dwumandatowych na Ziemi Czerwińskiej i na Wołyniu zawsze jeden mandat powinien być prawnie zagwarantowany ludności polskiej bez względu na jej liczbę.

Nie jest zaś konieczne dla tego dzielenie wyborców na koła czy kurie narodowe. Utrudniłoby to zapoczątkowaną i coraz lepiej rozwijającą się akcją rewindykacji dusz ongiś polskiej, ale następnie zruszczonej głównie wskutek braku łańskich kościołów ludności. Wystarczy jednak, nie dzieląc wyborców i pozwalając każdemu z nich głosować na któregokolwiek ze zgłoszonych kandydatów bez względu na jego narodowość, podzielić kandydatury na polskie i niepolskie. By zapobiec jakimkolwiek podstępom podział ten ustalałby, na podstawie deklaracyj samychże

kandydatów oraz całej ich dotychczasowej działalności publicznej, organ przeprowadzający wybory.

W określonym przed wyborami terminie wyborcy zostaliby odpowiednimi ogłoszeniami powiadomieni, które ze zgłoszonych kandydatury są polskie, a które niepolskie. Pomimo to — raz jeszcze powtarzam, wolno będzie Rusinom głosować na polskich kandydatów, jeśli będą mieli większe do nich niż do ruskich zaufanie, a Polakom poprzec ewentualnie swymi głosami któregoś z niepolских kandydatów. Głosować bowiem będą wszyscy razem Polacy i Rusini i Żydzi w tym samym czasie i w tych samych lokalach. A głosowanie będzie tajne. Dopiero przy obliczaniu wyników głosowania oddzielnie byłyby zbierane głosy oddane na kandydatów polskich, a oddzielnie oddane na kandydatów niepolских. Wybranymi zaś byłiby 1. ten, który spośród kandydatów polskich otrzymał najwięcej głosów i 2. ten, na którego padło najwięcej głosów spośród kandydatów niepolских.

Niemałą dodatkową korzyścią takiego systemu wyborczego byłoby całkowite ustanie podczas walk wyborczych starć między Rusinami a Polakami. Mając bowiem zapewniony sobie ustawow jeden mandat i wiedząc, że w żadnym razie drugiego nie otrzymają, gdyż jest ustawowo również zagwarantowany polskiej ludności, partie ruskie i ukraińskie współzawodniczyć będą tylko między sobą. Jedna z najdogodniejszych platform separatystycznej agitacji antypolskiej zostanie przez to nacjonalistom ukraińskim odebrana. Bo im tylko a nie nam zależy na zaognianiu walk wyborczych między ruską a polską ludnością.

## 5.

### OPINIA KS. DRA JÓZEFA LUBELSKIEGO

POŚLA NA SEJM R. P.

#### I.

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

Obecną ordynację wyborczą uważam za niezgodną z Konstytucją kwietniową, a to z następujących powodów:

1. Obecna ordynacja wyborcza stwarza instytucję zgromadzeń okręgowych, które jedynie mają prawo ustalać w okręgach wybó-

czych listę kandydatów na posłów (art. 31). Nie może według ordynacji wyborczej być innych kandydatów na posłów, — tylko ci, których ustali zgromadzenie okręgowe. To zaś uważam za sprzeczne z Konstytucją, gdyż stanowi ograniczenie zarówno prawa głosowania, a specjalnie jego bezpośredniości, zagwarantowanej art. 32 Konstytucji, jak i prawa wybieralności, które posiada zasadniczo każdy obywatel, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył lat 24 oraz korzysta w pełni praw cywilnych i obywatelskich (art. 33).

2. Jeszcze bardziej uważam obecną ordynację za sprzeczną z Konstytucją z tego powodu, gdyż, jak to uczy doświadczenie, na podstawie obecnej ordynacji wyborczej są przeważnie wybierani tacy posłowie i senatorowie, jakich sobie życzy Rząd, specjalnie władze administracyjne, które na wpływ wyborów przy obecnej ordynacji wyborczej mają decydujący wpływ (patrz art. 14, 15, 18, 22, 35 i inne) tak, że do wyjątków należą posłowie i senatorowie, którzy wbrew czynnikom administracyjnym zostali wybrani na posłów i senatorów.

Wybrani w taki sposób posłowie i senatorowie są w wielkiej mierze zależni od Rządu, co sprawia, że nie mogą należycie spełniać swego zasadniczego obowiązku, jakim jest w myśl Konstytucji obok pracy ustawodawczej kontrola nad działalnością Rządu (art. 31). Kto bezstronnie obserwuje nasze życie parlamentarne od roku 1935, ten musi przyjść do przekonania, że parlament nasz wskutek obecnej ordynacji wyborczej stracił tę rolę, jaką powinien mieć na mocy Konstytucji, że znaczna część społeczeństwa uważa obecnych posłów i senatorów nie za przedstawicieli swoich, ale za „mianowalców” Rządu, że mimo licznych mów, jakie posłowie wygłaszają, Rząd nie wiele się z nimi liczy, czego dowodem, że rezolucje sejmowe są zazwyczaj ignorowane a odpowiedzi na interpelacje są ogólnikowe, nic zazwyczaj nie mówiące. To też było przyczyną, że stronnictwa opozycyjne, czując się ograniczone w prawie stawiania kandydatur i w prawie głosowania na tego, do kogo miały zaufanie i widząc przeważający wpływ administracji państwowej na wybory, zbojkotowały wybory, wstrzymując się od głosowania i w ten sposób protestując przeciwko ordynacji, ograniczającej ich prawa obywatelskie, zagwarantowane Konstytucją.

Jeżeli przy ostatnich wyborach w r. 1938 ludność mimo to głosowała liczniej, jak w r. 1935, to prócz innych przyczyn z tego także powodu, że spodziewała się od nowego Sejmu w myśl zapowiedzi P. Prezydenta rychłej zmiany ordynacji wyborczej, którą ogólnie od najwyższych czynników w Państwie począwszy, uznano za złą i szkodliwą, jako fałszującą wolę ludności przy wyborach

i wprowadzającą jedno więcej zakłamanie w nasze życie państwo. Nie powinna też ona być utrzymana, ale jak najrychlej zmieniona, by spełnić z jednej strony obietnice dawane przy wyborach, a z drugiej strony spełnić nadzieje i życzenie społeczeństwa i dać Państwu i Narodowi parlament, będący rzeczywiście prawdziwym jego przedstawicielstwem. Obecny bowiem, jak i poprzedni parlament, nie daje wiernego obrazu społeczeństwa i prądów i zapatrywań w nim istniejących ani nie jest pełną jego reprezentacją.

## II.

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

Zmiany względnie poprawki obecnej ordynacji wyborczej, powinny iść w następujących kierunkach:

1. Znieść zgromadzenia okręgowe przy wyborach do Sejmu i wojewódzkie kolegia wyborcze wraz z wyborem delegatów do tych kolegiów przy wyborach do Senatu i zagwarantować każdemu 500 wyborcom prawo zgłaszania kandydatur do Sejmu, a każdej tysiączce wyborców prawo zgłaszania kandydatur do Senatu.

2. Zapewnić wolność i niezależność wyborów od władz administracyjnych. Przeprowadzenie wyborów oddać sądom i samorządom, z całą surowością prawa występując przeciwko wszelkim nadużyciom przy wyborach i bezprawnym ograniczeniom swobody głosowania.

3. Wszelkie protesty, reklamacje i zażalenia załatwiać w możliwie najkrótszym czasie bez biurokratycznych uciążliwych postępowań proceduralnych.

4. Ażeby uniknąć walk politycznych w armii, względnie głosowania na rozkaz, cofnąć należy dla dobra samej armii bierne i czynne prawo wyborcze wojskowym, pozostającym w czynnej służbie.

5. Liczbę posłów podnieść do 210, a więc o dwa mandaty więcej ze względu na odzyskane Zaolzie. Liczbę 210 posłów uważam, jako długoletni poseł, za wystarczającą. Ani w tym, ani w poprzednim Sejmie nie widziałem przeciążenia pracą u ogółu posłów. Najwięcej pracy mają posłowie podczas sesji zwyczajnej, która trwa cztery miesiące, poza tym osiem miesięcy mają posłowie na zetknięcie się z wyborcami, — sesje bowiem nadzwyczajne, które poza sesją zwyczajną bywają zwoływane, — są nieliczne i trwają zazwyczaj krótko.

Postulat, by każdy powiat miał swego posła, jest w pewnym, stopniu uzasadniony, może on być jednak w zupełności zrealizo-

wany tylko przy okręgach jednomandatowych, które uważam z wielu względów za niewskazane.

6. System okręgów dwumandatowych należy zachować z tym, by każdy wyborca głosował tylko na jednego kandydata. Ci dwaj z kandydatów, którzy otrzymają największą liczbę głosów, zostaną wybrani posłami. Przy tym systemie liczba posłów żydowskich będzie od czterech do pięciu.

7. W okręgach narodowo-mieszanych, w których ludność polska jest w mniejszości, jeden mandat powinien być zagwarantowany ludności polskiej ze względu, że Naród Polski wywalczył niepodległość Państwa i tej niepodległości jest najpewniejszym obrońcą. Nie należy jednak dzielić wyborców na osobne kurie narodowe, ale tylko kandydatów podzielić na polskich i niepolskich na podstawie ich deklaracji oraz całej ich dotychczasowej działalności, stwierdzonej przez okręgową komisję wyborczą. Wyborcy mogą głosować na jednego z nich. Wybrany zaś byłby ten, który spośród kandydatów polskich otrzymał najwięcej głosów i ten, na którego padło najwięcej głosów spośród kandydatów niepolskich.

Wielką korzyścią tego systemu byłoby zaprzestanie walk o mandaty między ludnością polską a niepolską. To są najważniejsze moje uwagi.

## 6.

### OPINIA MIECZYŚŁAWA NIEDZIAŁKOWSKIEGO

NACZELNEGO REDAKTORA „ROBOTNIKA” W WARSZAWIE

#### 1.

Jeżeli idzie o pytanie, czy obecna ordynacja wyborcza do Sejmu jest zgodna z Konstytucją, — problem ten został omówiony wyczerpująco — i to ze wszystkich punktów widzenia — w odpowiedziach pp. profesorów prawa publicznego, zamieszczonych w zeszycie poprzednim „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”.

Co do mnie, — sądziłbym, że pojęcia powszechności, równości i bezpośredniości prawa głosowania, zagwarantowane społeczeństwu przez Konstytucję, zostały w tekście ordynacji wyborczej potraktowane w sposób tak zwięzający ich treść istotną, że o zgodności idealnej, absolutnej dwóch ustaw państwowych, — ustawy zasadniczej i ustawy wyborczej mówić trudno. Nie ulega natomiast wątpliwości najmniejszej, że Ustawa Konstytucyjna nie stawia żadnych prze-

szkód zasadniczych, tj. merytorycznych dla zmiany, nawet bardzo gruntownej, bardzo podstawowej przepisów ordynacji wyborczej, która dzisiaj obowiązuje.

2.

Utrzymywanie dalsze dotychczasowej ordynacji wyborczej byłoby — moim zdaniem — szkodliwe nie tyle ze względu na jej faktyczne co najmniej odbiegnięcie od konstytucyjnych zasad prawa głosowania i — w każdym bądź razie — nie tylko z tw. względów politycznych. Decydować powinien wzgląd na drogi rozwojowe Państwa, na jego potrzeby życiowe i na doświadczenie, zdobyte w ciągu dwóch kampanij wyborczych w roku 1935 i w roku 1938.

Zacznę od względu trzeciego z kolei.

3.

Przesłanką główną twórców obecnej ordynacji wyborczej była myśl, że wybory parlamentarne mają być dokonywane przez społeczeństwo, traktowane jako mechaniczna suma jednostek niezależnie od ugrupowania się politycznego, co więcej — wbrew ugrupowaniu się politycznemu. Nie zwrócono uwagi na prawdę, znaną nauce od dawna, że organizowanie się polityczne społeczeństwa jest takim samym faktem socjologicznym, jak organizowanie się gospodarcze, kulturalne, zawodowe. „Apolityczne” wybory parlamentarne — to sprzeczność sama w sobie. To też już wybory w roku 1938 dały rezultat wręcz odwrotny, niż ten, którego oczekiwali w roku 1935 twórcy ordynacji: jeden obóz polityczny, zorganizowany hierarchicznie, „opanował” bez większego trudu Izby Ustawodawcze i zredukował do minimum rolę posłów tzw. niezależnych, tj., posłów „idealnych” z punktu widzenia twórców ordynacji. Ich koncepcja naczelna zawiodła. Polska została podzielona na „kraj oficjalny” („pays légal” według formuły z czasów Ludwika Filipa) i „kraj nieoficjalny”, pozbawiony reprezentacji parlamentarnej i wyładowujący swoją energię polityczną na zgromadzeniach publicznych, w prasie i w wyborach samorządowych.

Że taki stan rzeczy nie jest ani normalny, ani pożyteczny ze stanowiska państwowego, — na to mamy liczbę wystarczającą doświadczeń historycznych.

4.

Teraz — wzgląd najważniejszy.

Polska odeszła od formy klasycznej ustroju demokracji parlamentarnej, ale nie stoczyła się ku totalizmowi, ku systemom mono-

partyjnym. Przeżyła nie mało w okresie dwudziestu lat swego bytu, samodzielnego ponownie. Dzisiaj stanęła — na równi z innymi państwami świata — w obliczu trudności ogromnych, wymagających „uruchomienia” wszystkich żywych sił kraju. Przebieg tygodni ostatnich wyrażał imponujące poczucie odpowiedzialności za Państwo, istniejące w najszerzych masach narodu. Trzeba dostosować ustrój polityczny Rzeczypospolitej do nowych potrzeb, do nowych trudności i do rzeczywistego układu sił w kraju. Jedyna droga zupełnie legalna, prowadząca ku takiemu dostosowaniu — to szybka i sprężysta zmiana ordynacji wyborczej.

## 5.

Co się tyczy kierunku zmiany, — przynajmniej pierwszej zmiany — położyłbym nacisk główny na sprawę zgłaszania kandydatur. Sądzę, że należałoby porzucić w ogóle koncepcję tzw. zgromadzeń wyborczych, które nie przyniosły żadnych rezultatów ani w sensie powiększenia liczby kandydatur „apolitycznych”, ani w sensie podniesienia poziomu debat w Izbach Ustawodawczych. Kandydatury powinny być zgłaszane przez określoną liczbę wyborców — 50, 100 czy 200 — to rzecz drugorzędna. To wystarczy najzupełniej. Głosowanie rozstrzyga bez żadnych przywilejów pośrednich dla „beniaminków” danego zgromadzenia wyborczego.

Powszechność, równość i tajność samego głosowania — to zasady konstytucyjne. Te nie podlegają w tej chwili dyskusji. Pozostaje kwestia zasady proporcjonalności, pominięta w tekście Konstytucji. Tu nie mogę podzielić opinii jednego z pp. profesorów, że skoro Konstytucja nie zawiera zasady proporcjonalności, — tym samym jej zakazuje w ustawodawstwie zwykłym. Gdybyśmy poszli po linii takiego rozumowania, — to byśmy się rychło znaleźli w ślepym zaułku w zakresie całego ustawodawstwa zwykłego. Konstytucja nie może być kodeksem wszystkich bez wyjątku obowiązujących w danym Państwie przepisów prawnych. Skoro czegoś nie nakazuje, — nie oznacza wcale zakazu; oznacza tylko przekazanie problemu ustawodawstwu zwykłemu.

Osobiście należą od dawna do zwolenników głosowania proporcjonalnego, ściślej mówiąc do zwolenników głosowania na listy według systemu de Hondta. Umocniła mnie w tym przekonaniu obserwacja kampanii wyborczej w r. 1938.

Kandydowałem do Sejmu w latach 1919, 1922, 1928 i 1930. Nigdy nie spotykałem się z taką reklamą osobistą i z tak przykrą walką osobistą, jak obserwując wybory ostatnie. Piszę zresztą o problemie dawno znanym i wielokrotnie dyskutowanym zarówno w nauce, jak i w publicystyce. Sądzę, że moment wycho-

wawczy przeważa nad obawą przed możliwością (wcale nie koniecznością) utrudnień co do większości parlamentarnej w razie wyborów stosunkowych.

\* \* \*

Uwagi moje odnoszą się do sejmowej ordynacji wyborczej. Ordynacja senacka wymagałaby rozważań osobnych i innego podejścia do zagadnienia.

## 7.

### OPINIA RYSZARDA PIESTRZYŃSKIEGO NACZELNEGO REDAKTORA „KURIERA PORANNEGO” W WARSZAWIE

Zagadnienie ordynacji wyborczej posiada przede wszystkim aspekt polityczny. Tak też przedstawia się ono dla niżej podpisanego, zaangażowanego w czynnej akcji politycznej. Odpowiedź na ankietę „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” nosić też będzie siłą rzeczy charakter polityczny, z czego pragnę się z góry wy tłumaczyć. Wypowiadani tu zresztą swoje osobiste poglądy.

#### Ordynacja a Konstytucja.

Czy obecna ordynacja wyborcza zgodna jest z Konstytucją? Nie widzę tu żadnej sprzeczności. Art. 32 Konstytucji, przewidujący głosowanie powszechne, tajne, równe i bezpośrednie, znalazł w ordynacji całkowite zastosowanie. Budząca się w pewnych kołach wątpliwość co do zgodności z przepisami Konstytucji systemu wyznaczania kandydatów na posłów nie wydaje mi się słuszna.

System ten odbiega niewątpliwie od wzorów demoliberalnych ordynacyj, uważających za jedynie słuszny i usprawiedliwiony postulat, by parlament stanowił możliwie ścisłą reprezentację partyj politycznych.

Można sobie jednak zupełnie dobrze wyobrazić inną konstrukcję parlamentu, nie naruszając przez to praw obywateli i uzyskując również ścisłą tylko w innym przekroju przeprowadzoną reprezentację sił społecznych.

Konstytucja nasza kwietniowa zerwała z systemem demoliberalnym, wywyższając interes państwa ponad interesy obywateli, a nawet pokoleń. Stwierdza ona poza tym wyraźnie w art. 7, że „wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszech-



nego, mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne".

Wobec zerwania przez Konstytucję z koncepcją demoliberalną wydaje mi się uzasadnione, że również ordynacja wyborcza dostosowała się do ducha Konstytucji.

Rzekome „pogwałcenie” praw jednostki przy wyznaczaniu kandydatów do Sejmu nie da się uzasadnić przy bliższej analizie. Idealna realizacja tego prawa wymagałaby przyznania każdemu obywatelowi możliwości wysuwania własnego kandydata na posła. Wiemy, że nawet najbardziej liberalne ordynacje wyborcze tak daleko w doktrynerstwie nie idą, ograniczając w ten, czy inny sposób kompetencje jednostki. Skala tych ograniczeń jest rozmaita. Polska ordynacja wyborcza do Sejmu przewiduje jeden ze sposobów w tym zakresie.

W systemie demoliberalnym zresztą, nawet te ograniczone prawa jednostki w wysuwaniu kandydatów stanowią najzupełniejszą fikcję. Samo życie podważa kompetencje owych 50, powiedzmy, obywateli, zgłaszających listę kandydatów. Wiemy, że w praktyce kandydatów wysuwają różne polityczne i ograniczone liczebnie zespoły działające zazwyczaj anonimowo, poza kontrolą społeczną.

System przez prawo uznanych i przez prawo kontrolowanych jawnych zgromadzeń, ustalających kandydatury, uważam za sprawiedliwszy i moralnie zdrowszy od systemu, dającego te prawa szczupłym ilościowo i powstającym w bliżej nieznanym warunkach ciałom partyjnym, które w praktyce decydowały o doborze kandydatów, poza faktyczną, skontrolowaną wolą ogółu obywateli.

Prawa jednostki w wysuwaniu kandydatów były zatem w systemie liberalnym bardziej ograniczone od praw, jakie przewiduje obecna ordynacja do Sejmu.

Zgodność ordynacji wyborczej do Senatu z Konstytucją nie budzi żadnych wątpliwości, gdyż Konstytucja nie ustala tu żadnych przepisów szczegółowych, określając jedynie procentowo ilość senatorów z nominacji Prezydenta Rzeczypospolitej.

### R e f o r m a   S e j m u .

By rozstrzygnąć pytanie, w jakim kierunku winny iść zmiany, wprowadzone do naszego prawa wyborczego, należy uświadomić sobie, jaki jest cel i jakie są zadania izb parlamentarnych. Konstytucja kwietniowa zalicza je do „organów państwa, będących pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej”, stwierdzając, że ich zadaniem naczelnym jest służyć Rzeczypospolitej.

Art. 11 powiada, że Prezydent Rzeczypospolitej jako czynnik nadrzędny w państwie, „harmonizuje działania naczelnych organów państwowych”.

Art. 31 przyznaje Sejmowi „funkcje ustawodawcze i kontrolę nad działalnością rządu”, stwierdza jednak, że „funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu”.

Z tych przepisów i z ducha Konstytucji wynika zatem, że Sejm, a również Senat:

a) muszą być w swej konstrukcji scharmonizowane z ogólną linią wytyczną naszego ustroju, będąc podporządkowane suwerennej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej,

b) muszą być niezależne od rządu, by móc wykonywać funkcje kontroli.

Słowem, budowa izb ustawodawczych winna gwarantować prymat interesów państwa oraz jego jednolitej władzy nad tendencjami odśrodkowymi, a jednocześnie opierać się na reprezentacji sił, gwarantującej niezależność w wykonywaniu funkcji kontrolnych.

Z pierwszej wytycznej wynika jasno, że Sejm nie może być terenem walki o władzę, gdyż te funkcje zostały mu wyraźnie odebrane. Nie byłoby zatem celowe i zgodne z Konstytucją prawodawcze zapewnienie w Sejmie reprezentacji partiom politycznym, które stawiają sobie za zadanie właśnie walkę o władzę. Z tego też względu jestem zdecydowanym przeciwnikiem systemu proporcjonalnego.

Natomiast celowym jest wiązanie coraz silniejsze i organiczne Sejmu z żywymi siłami społecznymi, których aktywność jest niewątpliwie niepomiernie głębsza, wszechstronniejsza i użyteczniejsza dla dobra zbiorowego od dość zawsze jednostronnie nastawionych partij politycznych. Jeżeli zatem dojdziemy do wniosku, że obecna ordynacja nie dość jeszcze silnie zahacza o istotny nurt życia społecznego, należy szukać rozwiązania w rozwijaniu tych jej przepisów, które życiu społecznemu oraz organizacjom społecznym zapewniają wpływ na skład Sejmu. Może się to stać przez rozszerzanie ram zgromadzeń wyborczych.

W ten sposób Sejm stawałby się coraz pełniejszym wyrazem sił żywotnych w narodzie, co zagwarantuje mu dostateczną niezależność w wykonywaniu funkcji kontrolnych w stosunku do rządu.

Duch naszej Konstytucji, oparty na wskazaniach Marszałka Józefa Piłsudskiego, zmierza wyraźnie do tego, by każdy organ

państwowy mógł sprawnie spełniać wyznaczone mu funkcje. Nieładowi konstytucyjnemu wypowiedział Marszałek Józef Piłsudski walkę najostrzejszą, którą zwycięsko zakończył.

A dziś zatem wszelkie zmiany w prawie wyborczym muszą być ujmowane tak, by nie utrudniały one, lub nie wypaczały wykonywania funkcji konstytucyjnych, powierzonych izbom parlamentarnym.

Dziś obok tej troski, uwzględnić musimy również inną. Izby parlamentarne nie mogą znaleźć się poza prądem, zmierzającym do wytworzenia coraz mocniejszej konsolidacji i zjednoczenia społecznego dokoła Naczelnego Wodza, armii oraz dokoła hasła obronności kraju.

Wymagania wojny współczesnej, pociągającej wszystkich do świadczeń, ofiar i walki, zmuszają do zespolenia i koordynacji wszystkich czynników państwowych i społecznych. Tendencja ta musi znajdować coraz pełniejszy wyraz w naszym ustroju.

Budowa Sejmu i Senatu nie może być przeszkodą w tych zamierzeniach, dyktowanych nadrzędnymi interesami i postulatami.

Wytworzenie z izb parlamentarnych wyłącznie terenu walk partyjnych oraz ideologicznych, do których w czasach obecnych chętnie mieszają się czynniki obce, stanowiłoby groźny anachronizm.

I z tego zatem punktu widzenia wydaje się celowsza budowa reprezentacji narodowej przy pomocy sił społecznych, skupiających obywateli niezależnie od ich przekonań politycznych oraz przy pomocy samorządu, gdzie również współpracują ludzie pod różnymi firmami politycznymi.

Nie ma obawy, by w tak skonstruowanym parlamencie zabrakło głosów, reprezentujących takie, czy inne tendencje ideowe. Gdyby nie ogłoszony dwukrotnie bojkot wyborów, partie znalazłyby przecież już dziś swoich oficjalnych nawet wyrazicieli w parlamencie.

Konieczne jest natomiast uniezależnienie izb od wyłącznej dyspozycji zwalczających się partyj, by uchronić parlament od wynaturzeń, które przecież partiom jako takim szczęścia nie przyniosły, jak o tym świadczą lata 1922—1926. Trudno też zrozumieć, dlaczego partie z takim utęsknieniem wspominają tamte czasy, które doprowadziły przecież do ich pogromu.

Celem budowy parlamentu nie jest tylko stwarzanie idealnej reprezentacji politycznych nastrojów, które są zmienne i nieuchwytny, ale wytworzenie istotnej i trwałej reprezentacji sił społecznych, które stanowią pod tym względem mniej sytki fundament.

Przygłuszenie w obecnej ordynacji wyborczej do Sejmu walk ideologicznych wysunęło często na plan pierwszy w walce wyborczej spory personalne o zabarwieniu nieraz nadmiernie lokalnym. Jest to niewątpliwie słaba strona ordynacji, mogąca prowadzić do obniżania poziomu Sejmu. Mając na myśli zarządzenie temu złu, chętnie wypowiadam się za projektem prof. Wacława Komarnickiego, wysuwającego postulat dokompletowania izby drogą kooptacji części posłów przez obrany Sejm. Oczywiście dla dokonania tej reformy byłaby konieczna zmiana art. 32 Konstytucji. Sejm mógłby dokooptować posłów w wysokości piątej części ustawowej liczby, przy czym ogólna liczba posłów wraz z dokooptowanymi nie powinna przekraczać 250—300 osób.

Niezmiernie dodatnią cechą obecnych ordynacji wyborczych jest pozbawienie mniejszości narodowych tych przywilejów i tych możliwości nacisku na państwo, jakie dawały im ordynacje w roku 1922. Nie potrzebuję zaznaczać, że nie są do pomyślenia zmiany, które mogłyby przywracać tamtą sytuację. Zdrowe, dośrodkowe i narodowe dążenia obecnych ordynacji winny być choćby z tego punktu widzenia zachowane.

Kwestia żydowska w Polsce wchodzi obecnie w stadium doniosłych rozstrzygnięć, dlatego trudno byłoby ją załatwić od końca, to znaczy od strony ordynacji wyborczej. Uważałbym dlatego za najstosowniejsze zachowanie obecnego systemu, względnie wprowadzenie tymczasowo systemu kurialnego, rezerwując sobie dalsze zmiany na przyszłość, zależnie od podstawowych rozstrzygnięć w tej materii. W stosunku do mniejszości terytorialnych uważam stosowanie systemu kurialnego za niedopuszczalne ze względu na płynne na tych terenach stosunki narodowościowe, które przez wprowadzanie kurii mogłyby ulegać petryfikacji. Konieczną jest tylko rzeczą utrzymanie reprezentacji żywiołu polskiego na całym terenie państwa. Pod tym względem obecna ordynacja, nie stwarzając kurii, dała wyniki na ogół pomyślne.

### R e f o r m a   S e n a t u .

O ile Sejm powinien być reprezentacją społecznych sił narodu, to Senat winien skupiać wybitne i zasłużone jednostki. Taki charakter Senatu podkreśla już obecność senatorów, mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Z tego punktu widzenia rozpatrując zagadnienie Senatu, nie razi mnie czynne prawo wyborcze przyznane obywatelom odznaczonym. Widzę tu praktyczne zastosowanie art. 7 Konstytucji. Uważam natomiast, że podobne przywileje należałoby przyznać ojcom i matkom licznych rodzin. Natomiast wydaje się, że inteligencja miejska doznała w ordynacji do

Senatu nadmierne przywileje z pokrzywdzeniem ludności wiejskiej, która w nikłym niestety procencie uzyskuje dyplomy naukowe. Te braki winny ulec wyrównaniu.

Uwagi moje dyktowała nie taka, czy inna doktryna, ale dążenie do zaspokojenia zagadnienia celowości organów ustrojowych. Słusznie odsuwamy się w kwestiach ustrojowych od obcych wzorów, szukając własnych rozstrzygnięć. Ale ta zdrowa tendencja nie może prowadzić do utrwalania w Polsce sytuacji oraz stosunków przestarzałych. Ustrój państwa naszego musi być nowoczesny i dawać podstawę dla współczesnej twórczości. Nie zapominajmy, że jedną z przyczyn upadku Polski był anachronizm jej stosunków politycznych oraz społecznych w stosunku do bardziej zaawansowanych w dynamizmie państw obcych.

## 8.

### OPINIA MACIEJA RATAJA

B. MARSZAŁKA SEJMU R. P.

1. Byłem posłem w Sejmie, który uchwalił ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. zawierające ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Przemawiałem przeciw projektom tych ustaw na komisji i na plenum. Nie wysuwałem argumentu niezgodności z Konstytucją. Nie wysuwani go i dziś.

W postanowieniach ordynacji wyborczej do Sejmu, wprowadzających w rozdziale IX zgromadzenia okręgowe dla wyboru kandydatów na posłów, możnaby nie bez słuszności dopatrywać się niezgodności z konstytucją, gdyby brać pod uwagę tylko art. 31 p. 1 i art. 32 p. 1 Konstytucji kwietniowej. Unosi się jednak nad tymi artykułami postanowienie art. 7 p. 1 Konstytucji: „Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”. Postanowienie to zdaje się usprawiedliwiać pod względem prawniczym ograniczenie prawa wybierania wprowadzone przez rozdział IX ordynacji sejmowej.

2. Za zmianą prawa wyborczego do Sejmu i Senatu przemawiają motywy polityczne — i to za zmianą jak najszybszą. Akcentuj? "jak najszybszą", gdyż moment ten ciąży na dalszym toku moich wywodów.

Że ustawy wyborcze z 1935 r. wymagają rewizji, to jest dziś bodajże powszechnie uznawane. Nawet przez twórców tych ustaw!

Konieczność zmian została stwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej w orędziu z dnia 13 września 1938 r. Chodzi o to, w jakim kierunku winny pójść zmiany.

3. Nie mam zamiaru podnosić wszystkich zastrzeżeń, jakie mam w odniesieniu do ustaw wyborczych do Sejmu i Senatu. Nie mam zamiaru kreślić szczegółowego projektu, który odpowiadałby mojemu — że tak powiem — ideałowi ordynacji wyborczej. Jako polityk myślę kategoriami politycznymi: liczę się nie tylko z faktem istnienia ram prawnych nakreślonych przez Konstytucję kwietniową, ale także z sytuacją polityczną i wynikającymi z niej koniecznościami i możliwościami politycznymi.

Główną wadą ustaw wyborczych z dnia 8 lipca 1935 r. jest to, że:

a) Wyzuły one większość obywateli z praw, które im przysługiwały; ordynacja wyborcza do Sejmu wyzuli obywateli z prawa swobodnego dobierania sobie kandydatów na posłów; ordynacja wyborcza do Senatu wyzuli olbrzymią większość obywateli nawet z prawa głosowania.

Używam świadomie i celowo słowa „wyzuły”, bo odpowiada ono może najlepiej uczuciu krzywdy, jakiego doznaje ten, kto traci posiadane prawo; doznają go i doznawać muszą zwłaszcza masy chłopskie, dla których prawo wyborcze i kartka wyborcza mają specjalną wagę, gdyż tylko dzięki nim mają możliwość wpływania na sprawy państwowe.

b) Przy pomocy „sita” wprowadzonego przez ordynację sejmową w postaci kolegów wyborczych i przy pomocy cenzusów wprowadzonych przez ordynację senacką zamknęły ustawy wyborcze z 1935 roku dostęp do Izb Ustawodawczych realnym siłom politycznym, liczebnie i dynamicznie tak ważkim, iż przejść nad nimi do porządku żadną miarą się nie da. Doświadczenie zaś uczy, że realne siły, nie mając możliwości wyładowania się w formie legalnej na forum parlamentarnym, wyładowują się prędzej lub później „na ulicy”, usiłując wpływać na sprawy publiczne w drodze akcji bezpośredniej.

c) Ustawy wyborcze z 1935 r. nie zabezpieczyły dostatecznie „czystości” wyborów.

Fakt, iż realne i ważne siły polityczne mają dziś zamknięty dostęp do Izb Ustawodawczych, stwarza stan ujemnego napięcia w kraju. Sytuacja międzynarodowa nakazuje stworzenie warunków, w których możliwie największa ilość obywateli Polski czułaby się współodpowiedzialna za państwo i politykę państwową. I jedno i drugie przemawia za jak najszybszą zmianą obecnego prawa

wyborczego w kierunku usunięcia tych przynajmniej najważniejszych i — sędzę — najbardziej bezspornych wad, które wyżej wskazałem, gdyby gruntowniejsza zmiana miała być powodem lub pretekstem dla zwłoki.

4. a) Wskazane wady ordynacji wyborczej do Sejmu mogą być usunięte, przez znowelizowanie jej. Drogą poprawek można bez większych trudności technicznych zastąpić obecny systemu ustalania kandydatur przez kolegia wyborcze systemem zgłaszania kandydatów przez określoną liczbę wyborców (od 100 do 500). Drogą poprawek można też wprowadzić postanowienia zabezpieczające w większym stopniu niż obecnie czystość wyborów.

b) Nie da się przy pomocy poprawek usunąć wad ordynacji wyborczej do Senatu. Wymaga ona zmiany.

Nie jest wskazane, by Senat był pomniejszoną fotografią Sejmu, jak to było przy ordynacji wyborczej z 1935 r. Ale nie jest też możliwe utrzymanie stanu rzeczy stworzonego przez ordynację z 1935 r., która olbrzymią większość obywateli pozbawia wszelkiego wpływu na skład Senatu. (Nawiasem wspomnę, że praktyczne zastosowanie cenzusów, od których uzależniono prawo głosowania do Senatu, stwarza dziwną sytuację. Oto jeden z przykładów wziętych z życia: adwokat Ukrainiec, który w 1918/19 r. walczył przeciw Polsce, ma prawo głosowania do Senatu, pozbawiony jest natomiast prawa głosowania chłop, który jako ochotnik walczył o przynależność ziem południowo-wschodnich do Polski.)

Konstytucja kwietniowa, w której ramach rozważam ewentualne zmiany, przesądza, że  $\frac{1}{3}$  senatorów powołuje Prezydent Rzeczypospolitej. Konstytucja nie stawia Prezydentowi żadnych ograniczeń w wyborze. Mogę więc rebus sic stantibus tylko wyrazić pragnienie, by utarła się praktyka, iż Prezydent powołuje  $\frac{1}{3}$  senatorów z określonego środowiska; spośród tych, którzy, piastując przez dłuższy czas wysokie urzędy państwowe, mogli nabyć doświadczenia w sprawach państwowych i nauczyć się „myśleć generalnie”, a więc spośród b. prezydentów, członków rządu, prezesów N. I. K. itp.

Jeżeli chodzi o pozostałe  $\frac{2}{3}$  senatorów, to przynajmniej połowa z nich winna być wybierana w sposób analogiczny jak posłowie (w głosowaniu powszechnym, równym, tajnym i bezpośrednim) z zastrzeżeniem cenzusu wieku tak dla czynnego (30 lat) jak biernego (40 lat) prawa wyborczego. Druga połowa mogłaby pochodzić z wyborów pośrednich dokonywanych przez reprezentantów samorządu terytorialnego.

Licząc się z obowiązującą Konstytucją i z obecną rzeczywistością polityczną, wysunąłem tylko to minimum zmian, które — zdaniem moim — jest z jednej strony niezbędne, a z drugiej nie powinny być niemożliwe do przeprowadzenia. Zwalnia mnie to, a nawet wstrzymuje od wypowiedzania się w sprawach tak ważnych i interesujących jak sprawa proporcjonalności, list państwowych itp.

## 9.

### OPINIA DRA STANISŁAWA STRONSKIEGO

PROFESORA UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO

Poseł w pracy ciał ustawodawczych powinien zawsze opierać się o dorobek nauki prawa, ale czasem musi sąd jej wyprzedzać. Bywa bowiem, iż wypadnie mu jakieś zamierzenie ustawodawcze ocenić ze stanowiska prawnego zanim nauka swoje zdanie w danym przypadku ustali. Później dopiero powie ona, bądź zgodnie bądź przewagą zdań, czy ocena doraźna była trafna.

Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej Sejmu o wniosku klubu B. B. W. R. z 6 czerwca 1935 w sprawie zmiany ustawy wyborczej do Sejmu wpłynęło na porządek dzienny 145 posiedzenia Sejmu 25 czerwca 1935. Tego dnia przeprowadzono i zakończono rozprawę ogólną i szczegółową. Następne posiedzenie, 146 naza jutrz, 26 czerwca 1935 rozpoczęło się od głosowania nad ustawą wyborczą do Sejmu, po czym załatwiono na nim ustawę wyborczą do Senatu.

Wtedy to, przed przystąpieniem do głosowania nad ustawą wyborczą do Sejmu, była jedyna chwila do zgłoszenia, w prawidłowym trybie ustawodawczym, wniosku wynikającego z uznania zamierzonej ustawy za niezgodną z konstytucją z 23 kwietnia 1935, a mianowicie z następującymi postanowieniami art. 32 i 33:

Art. 32 (1) — Sejm składa się z posłów, wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim.

Art. 33 (1) — Prawo wybierania ma każdy obywatel itd.

Poprosiłem więc o głos w sprawie formalnej przed głosowaniem i zgłosiłem wniosek o przejście do porządku dziennego nad wnioskiem rozpatrywanym, który, jak uzasadniałem:

1. przyznane w Konstytucji obywatelom ściśle i wyraźne prawo wybierania (art. 33) ogranicza do prawa głosowania, które jest tylko częścią wybić-



rania, przenosi zaś rzeczywiste prawo wybierania, przez wyznaczanie kandydatów, na nieliczne grona tzw. zgromadzeń okręgowych, które wyposaża w wyłączność tego przywileju,

2. wskutek tego zaś niweczy też przyznane w Konstytucji (art. 32) właściwości wyboru w drodze głosowania powszechnego (gdyż tylko niektórzy mieliby prawo wybierania kandydatów), równego (gdyż jedni wybierają kandydatów i głosują, a inni tylko głosują) i bezpośredniego (gdyż naprzód niektórzy wybierają kandydatów, a dopiero potem wszyscy głosują),

3. nadto uchyla również przyznaną w Konstytucji (art. 32) zasadę tajności, gdyż dla wprowadzenia do owych zgromadzeń okręgowych jednego delegata wymaga 500 podpisów uwierzytelnionych notarialnie, czyli dla niezbędnej do wyznaczenia kandydata liczby kilkudziesięciu delegatów wymaga paru lub kilku dziesiątek tysięcy podpisów notarialnie uwierzytelnionych, co jest obejściem przepisu tajności,

4. odebrane obywatelom, choć przyznane w Konstytucji, polityczne prawo wybierania, zawarte w możności zgłaszania kandydatów, przenosi na samorządy terytorialne, których działalność jednak znowuż Konstytucja ogranicza ściśle do „ureczywistniania zadań administracji państwowej, w zakresie potrzeb miejscowych” (art. 75), oraz na samorządy gospodarcze, które powołano według ścisłego określenia Konstytucji „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego” (art. 76), czyli wykracza poza zastrzeżone konstytucyjnie dla obu tych samorządów działania,

5. odbiera przez postanowienie art. 62 tej ustawy rzeczywiste prawo głosowania nieumiejącym czytać i pisać, wbrew art. 35 Konstytucji,

6. nie czyni zadość przepisowi art. 49 ust. 2 Konstytucji: żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją,

7. pociąga zatem za sobą konieczność zmiany Konstytucji, a to jest niedopuszczalne na obecnej sesji nadzwyczajnej, dla której P. Prezydent Rzeczypospolitej w zarządzeniu z dnia 1 czerwca r. b., zgodnie z art. 36 ust. 2 Konstytucji, wymienił sprawy, mogące być przedmiotem obrad, nie pomieszczając jednak wśród nich zmiany Konstytucji.

W głosowaniu, które odbyło się natychmiast, wniosek ten został przez większość odrzucony.

Rozpisanie przez Redakcję „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” ankiety nad pytaniem, czy ustawy wyborcze z lipca 1935 są zgodne z konstytucją z kwietnia 1935, wskazuje, iż pytanie to pozostało godnym rozważania, a kilka spośród odpowiedzi profesorów prawa publicznego w Polsce, ogłoszonych w poprzednim zeszycie „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” stwierdza niezgodność ustawy wyborczej do Sejmu z Konstytucją.

W zakresie ustawy wyborczej do Senatu najbardziej ogólnikowe ujęcie art. 47 konstytucji — (Senat składa się z senatorów, po-

wołanych w  $\frac{1}{3}$  przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a w  $\frac{2}{3}$  w drodze wyborów), — nie zawierało żadnego ograniczenia konstytucyjnego i tu zarzut niezgodności z konstytucją nie mógł być wytoczony.

W rozprawie sejmowej z 25 czerwca 1935 r. nie omieszkalem też wskazać, iż niezgodność ustawy wyborczej do Sejmu z konstytucją wynikała stąd, iż do art. 32 nowej konstytucji z r. 1935 o wyborach do Sejmu przejęto dosłownie z art. 11 poprzedniej konstytucji z r. 1921 cztery przymiotniki (z opuszczeniem jedynie stosunkowego głosowania), a do art. 33 nowej konstytucji przejęto z art. 12 poprzedniej konstytucji określenie, że każdy obywatel ma prawo wybierania (a nie głosowania tylko), gdyż nie istniały jeszcze w umysłach tych, którzy opracowywali brzmienie konstytucji, przewidywania możliwych sprzeczności z ustawą wyborczą.

Sądzę, że dla jednego twierdzenia uzyska się jednomyślność wszystkich prawników w Polsce: gdyby na warsztacie leżały jednocześnie obie ustawy, konstytucyjna i wyborcza, określenia art. 32, ust. 1 i art. 33, ust. 1 konstytucji, uwzględniające już ustawę wyborczą i dostosowane do niej, nie brzmiałyby tak, jak brzmia, ale mniej więcej tak:

Art. 32, ust. 1. Sejm składa się z posłów, powołanych w drodze wyborów.

Art. 33, ust. 1. Prawo głosowania (zamiast: wybierania) ma każdy obywatel...

Art. 33, ust. 3. Ordynacja wyborcza do Sejmu ustali podział państwa na okręgi wyborcze, określi liczbę, posłów, unormuje postępowania wyborcze, tudzież oznaczy kategorie osób, pozbawionych prawa głosowania (zamiast: wybierania) i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych.

Takie określenia art. 32 i 33 konstytucji byłyby stworzyły w zakresie ustawy wyborczej do Sejmu podobną swobodę, jak ujęcie art. 47 konstytucji w zakresie ustawy wyborczej do Senatu.

Tyle de lege lata, a teraz de lege ferenda bardzo krótko.

Krótko dlatego, że albo trzeba by dać całość w ujęciu ścisłym i skodyfikowanym — (urywkowe i ułamkowe wchodzenie w szczególności bywa zawodne) — albo też trzeba ograniczyć się do zasad przewodnich ze stanowiska zdrowego rozwoju życia narodowego.

A więc:

1. W ustawie wyborczej do Sejmu należy pojęciom wybierania i wyborcy przywrócić znaczenie rzeczywiste. Obecnie istnieje jedynie możliwość głosowania na osoby wyznaczone. Wszelkie urzędzenia, w których pozory górują nad treścią, zachwaszczają życie zbiorowe.

2. Senat powinien mieć budowę inną niż Sejm, bo tylko wtedy bardzo pożyteczna dwuizbowość ma pełną wartość. Lecz tę odmienną budowę należy pogodzić z dopuszczeniem w pewnej mierze powszechności uprawnień wyborczych, której zresztą nie uwłacza granica wieku, istniejąca wszakże także w wyborach sejmowych, tam nieco niższa, tu nieco wyższa. Senat, który dla części ludności byłby czymś obcym, poza nią w ogóle powstającym, mógłby mieć byt ciągle podmywany.

3. W uwzględnieniu stosunków narodowościowych państwa niezbędne jest osobne głosowanie ludności żydowskiej i niezbędne jest również zapewnienie ludności polskiej przedstawicielstwa w całym państwie, tj. także na kresach, np. przez okręgi dwumandatowe lub trójmandatowe z zastrzeżeniem jednego mandatu dla przedstawicielstwa ludności polskiej.

Gdyby do pytań, czy i jak należy zmienić ustawy wyborcze, dodano jeszcze pytanie, kiedy, odpowiedziałbym: bez zwłoki .