

Krzysztof Skotnicki

KILKA UWAG W ZWIĄZKU  
Z NOWELIZACJĄ ORDYNACJI WYBORCZEJ  
DO RAD NARODOWYCH

Badania opinii publicznej przeprowadzone w Polsce w 1985 r. wykazały, że zaledwie około 1/3 ankietowanych oceniała pozytywnie obowiązujący wówczas system wyborczy<sup>1</sup>. Ustawy: z 13 lutego 1984 r. – ordynacja wyborcza do rad narodowych<sup>2</sup> oraz z 29 maja 1985 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu PRL<sup>3</sup> – dokonały niewątpliwie pewnej demokratyzacji naszego prawa wyborczego<sup>4</sup>. Nie oznaczało to jednak, że zostały zaspokojone oczekiwania społeczne. Powszechnie wskazywano, że obywatele w dalszym ciągu nie mają większego wpływu na wysuwanie i zgłaszanie kandydatów na radnych i posłów, zaś utrzymywanie preferencyjnej kolejności kandydatów na listach kandydatów w połączeniu z praktyką głosowania bez skreśleń sprawiają, że wybory nadal miały charakter plebiscytarny. Dlatego też postulaty zmian w ordynacjach wyborczych były zgłaszane powszechnie zarówno przez organizacje polityczne i społeczne czy też przez różne środowiska zawodowe, jak i przez indywidualnych obywateli. Znalazło to również swoje odzwierciedlenie w dokumentach programowych X Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej<sup>5</sup>, w stanowisku II Kongresu Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego<sup>6</sup> oraz w uchwale XII Krajowego Zjazdu Zrzeszenia Prawników Polskich<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Por. J. Raciborski, J. J. Wiatr, *Wybory w PRL. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 1987, s. 119.

<sup>2</sup> Dz.U. 1984, nr 8, poz. 32.

<sup>3</sup> Dz.U. 1985, nr 26, poz. 112.

<sup>4</sup> Por. F. Siemieński, *Nowa ordynacja wyborcza do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 5; A. Patrzalek, *Nowy system wyborczy do Sejmu PRL*, *ibidem*, 1985, nr 7–8.

<sup>5</sup> Por. *X Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 29 czerwca–3 lipca 1986 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1986.

<sup>6</sup> Por. *II Kongres Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. 8–10 maja 1987 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1987.

<sup>7</sup> Por. *Uchwała XII Krajowego Zjazdu Zrzeszenia Prawników Polskich*, „Prawo i Życie” 1987, nr 50.

W tej sytuacji upływająca 17 czerwca 1988 r. kadencja rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego spowodowała konieczność zmiany ordynacji wyborczej do rad narodowych. Nastąpiło to na mocy ustawy z 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy *Ordynacja wyborcza do rad narodowych*<sup>8</sup>. Formalnie obowiązuje zatem nadal regulacja z 1984 r. Faktycznie zakres dokonanych zmian jest jednak tak duży, że możemy mówić o nowej ordynacji wyborczej. Najważniejsze wprowadzone rozwiązania oznaczają bowiem zerwanie z dotychczasowym głosowaniem plebiscytnym na rzecz wyboru. Stwarzają jednocześnie możliwość większego wpływu obywateli na dobór kandydatów na radnych, a także zmuszają wyborcę do aktywnego udziału w wyborach.

Celem niniejszego artykułu nie jest omówienie dokonanych zmian w ordynacji wyborczej do rad narodowych, lecz jedynie przedstawienie refleksji nad niektórymi spośród nich, jak i nad wybranymi zagadnieniami polskiego prawa wyborczego w ogóle. Skłania do tego również obserwacja kampanii wyborczej w 1988 r.

Pierwsza uwaga dotyczy trybu prac nad nowelizacją ustawy. Jej uchwalenie poprzedziła dyskusja społeczna nad ogłoszonymi przez Radę Państwa PRL, zgodnie z zasadą jawności, *Założeniami zmian ordynacji wyborczej do rad narodowych*. Uważam, że na tę dyskusję został wyznaczony stanowczo zbyt krótki okres. *Założenia...* zostały bowiem opublikowane w prasie centralnej 31 grudnia 1987 r., zaś w prasie lokalnej dopiero 4 stycznia 1988 r. Wnioski, opinie i uwagi należało natomiast nadsyłać do Kancelarii Rady Państwa w terminie do 15 stycznia 1988 r. Nie był to więc czas sprzyjający rozważaniom o tak ważnych zagadnieniach. Powstaje więc wątpliwość, czy były one wynikiem głębokich przemyśleń czy też tylko powierzchownej analizy *Założeń...*? Można także zastanowić się nad tym, czy zdążyli wypowiedzieć się wszyscy pragnący to uczynić? Zastrzeżenia w tej sprawie zgłaszane były powszechnie, dała temu również wyraz Rada Krajowa PRON, która swoje stanowisko wobec *Założeń...* zajęła dopiero 18 stycznia 1988 r.<sup>9</sup> Dzisiaj, znając *Założenia...* i uchwaloną ustawę, możemy stwierdzić, że wydłużenie dyskusji było niemożliwe. Nie zostałyby bowiem zrealizowana jedna ze zmian, zmierzająca do przyspieszenia terminu przeprowadzenia wyborów, a tym samym skrócenia okresu międzykadencyjnego. Należy dlatego żałować, że *Założenia...* zostały ogłoszone tak późno. Gdyby uczyniono to wcześniej, nie byłoby odczucia części społeczeństwa o wyłącznie formalnym charakterze dyskusji.

Znowelizowanie ordynacji wyborczej do rad narodowych oznacza utrzymanie oddzielnych regulacji prawnych systemu wyborczego dla Sejmu i terenowych przedstawicielskich organów władzy państwowej. Jak pamiętamy,

<sup>8</sup> Dz.U. 1988, nr 7, poz. 55.

<sup>9</sup> Por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 14.

w przeszłości występowało również rozwiązanie odmienne<sup>10</sup>. Obecne obowiązywanie dwóch ustaw jest niewątpliwie podyktowane względami praktycznymi. Wcześniejsze przeprowadzenie wyborów do rad narodowych stwarza bowiem doskonałą okazję do weryfikacji nowych rozwiązań i instytucji prawa wyborczego. Tak było w przypadku ordynacji wyborczych z 1984 r. i 1985 r. Chociaż występowały pomiędzy nimi niewielkie różnice – jak było to podkreślane w literaturze przedmiotu – mieliśmy jednak do czynienia z jednym jednolitym systemem wyborczym<sup>11</sup>. Także dzisiaj możemy dlatego oczekiwać nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu PRL. Będzie to odpowiadać procesowi demokratycznych przemian zachodzących w życiu społeczno-politycznym państwa.

Powstaje jednak pytanie, czy obowiązywanie dwóch ordynacji wyborczych jest zasadne, i przede wszystkim, czy ma to swoją podstawę w Konstytucji? Zagadnienie to podnoszone jest w polskiej literaturze przedmiotu już od dawna, przy czym przytaczane są argumenty zarówno za wspólną, jak i za odrębnymi regulacjami<sup>12</sup>. W dyskusji tej w pełni przychyliam się do poglądu podkreślającego, że jedność systemu przedstawicielskiego i wspólne konstytucyjne zasady prawa wyborczego przemawiają za tym, by regulacja sposobu wyłaniania Sejmu PRL i rad narodowych była uregulowana we wspólnej ordynacji wyborczej. Wyraźnie wskazuje na to przede wszystkim art. 102 Konstytucji PRL, który stanowi: „Sposób zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz tryb odwoływania posłów i członków rad narodowych określa ustawa”. Ma to być zatem jeden akt prawny. Zwolennicy odmiennej koncepcji wyprowadzają natomiast swoje stanowisko opierając się na fakcie, iż rady narodowe to nie tylko terenowe organy władzy państwowej, ale również podstawowe organy samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Wydaje się jednak, że przyjęcie tej tezy wymaga wcześniejszej odpowiedzi na pytanie, czym jest przedstawicielstwo i jaką rolę powinny odgrywać w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym terenowe organy przedstawicielskie. Kwestie te wykraczają jednak poza ramy tego opracowania.

Ustanowienie wspólnej ordynacji wyborczej nie oznacza oczywiście konieczności przeprowadzenia w tym samym czasie wyborów do Sejmu i do rad obu stopni. Wręcz przeciwnie – odmiennność społeczno-gospodarcza, a nawet

<sup>10</sup> Ustawa z 17 stycznia 1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. 1976, nr 2, poz. 15).

<sup>11</sup> Por. W. Sokolewicz, *Węzłowe problemy prawa wyborczego*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 6.

<sup>12</sup> Por. A. Patrzalek, *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian systemu wyborczego w PRL*, [w:] *XXV Sesja Prawa Konstytucyjnego. Aktualne problemy samorządu i systemu wyborczego w PRL*, Wrocław 1983, s. 82–83; idem, *Problemy reformy prawa wyborczego w PRL*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 9, s. 12.

<sup>13</sup> Por. B. Zawadzka, *Jak reformować prawo wyborcze*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 11, s. 97.

polityczna tych wyborów sprawia, że w pełni słuszny jest powrót do wcześniejszej praktyki wyborów oddzielnych<sup>14</sup>.

Wśród zmian dokonanych w ordynacji wyborczej do rad narodowych przede wszystkim zwraca uwagę przyspieszenie terminu zarządzenia przez Radę Państwa wyborów oraz możliwość wyznaczenia ich daty jeszcze przed upływem kończącej się kadencji (art. 11 ust. 1). Rozwiązanie to uważam za bardzo słuszne; pozwala bowiem na zlikwidowanie, a przynajmniej znaczne skrócenie okresu pomiędzy kolejnymi kadencjami rad narodowych. Przerwa taka niewątpliwie nie sprzyja właściwemu wykorzystywaniu przez nie ich ustawowych funkcji. Wydaje się przy tym, że o dokonaniu wskazanej zmiany przesądziła w znacznej mierze koncepcja oraz ogólnospołeczna dyskusja nad projektowaną nowelizacją ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>15</sup>.

Zagadnieniem wzbudzającym już od wielu lat szereg kontrowersji jest kwestia wielkości okręgów wyborczych. W *Założeniach...* nie przewidywano odejścia od obowiązującego w tym względzie rozwiązania. Wybory, tradycyjnie w Polsce, miały odbywać się w okręgach wielomandatowych, przy zachowaniu wprowadzonego w 1984 r. wyodrębnienia poszczególnych mandatów, o które ubiega się po dwóch kandydatów. Konstrukcja ta jest bardzo oryginalna i nie stosowana w żadnym innym państwie socjalistycznym; stanowi bowiem w pewien sposób połączenie koncepcji okręgów wielomandatowych z jednomandatowymi.

Za zachowaniem okręgów wielomandatowych przemawia niewątpliwie występujący system wielopartyjny oraz szeroki krąg podmiotów uprawnionych do wysuwania kandydatów na przedstawicieli. W ten sposób istnieje bowiem możliwość zapewnienia w okręgu wyborczym pełniejszej reprezentacji poszczególnych partii politycznych, organizacji społecznych i zawodowych czy środowisk<sup>16</sup>.

W wyniku ogólnospołecznej dyskusji nad *Założeniami...*, a przede wszystkim pod wpływem stanowiska Rady Krajowej PRON, dokonano jednak bardzo istotnej zmiany odnośnie do liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze<sup>17</sup>. Według ordynacji wyborczej do rad narodowych w jej pierwotnym brzmieniu z 1984 r. w okręgu wyborczym było wybieranych „w zasadzie od 3 do 6 radnych” (art. 18 ust. 1). Obecnie

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat por. Siemieński, *op. cit.*, s. 4; Z. Jarosz, *W sprawie koncepcji wyborów do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 10, s. 34–36.

<sup>15</sup> Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185. Celem nowelizacji dokonanej ustawą z 16 czerwca 1988 r. (Dz.U. 1988, nr 19, poz. 130) było m. in. znaczne rozszerzenie uprawnień rad narodowych w sferze finansowej. Omówienie tego zagadnienia znacznie wykracza poza ramy mego artykułu, dlatego też pomijam je w tym opracowaniu.

<sup>16</sup> Por. Siemieński, *op. cit.*, s. 7–8.

<sup>17</sup> Por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 14.

obniżono górną liczbę mandatów przypadających na okręg wyborczy do 5, stwarzając jednocześnie możliwość tworzenia okręgów jednomandatowych i dwumandatowych (art. 18 ust. 1). Rozwiązanie to wydaje się być jednak mocno dyskusyjne; obok siebie mogą bowiem istnieć zarówno okręgi jednomandatowe, jak i wielomandatowe. Powoduje to, że w organach przedstawicielskich wyborcy reprezentowani są przez różną liczbę radnych, zależną od liczby mandatów przypadających na okręg wyborczy, w którym głosowali. Konsekwencją przyjęcia zasady równości prawa wyborczego jest m. in. to, że każdy wyborca powinien być reprezentowany przez taką samą liczbę swych mandatariuszy<sup>18</sup>. Jednocześnie zwraca uwagę fakt, że pomimo dokonanej zmiany nie wszędzie korzystano w pełni z nowego rozwiązania, chociaż generalnie liczba okręgów wyborczych uległa znacznemu zwiększeniu<sup>19</sup>. Dyskusyjna wydaje się również praktyka występująca w wielu województwach podczas obecnych wyborów przeznaczania okręgów jednomandatowych dla kandydatów bezpartyjnych.

Dlatego też, moim zdaniem, należy zastanowić się, czy w Polsce istnieje potrzeba utrzymywania okręgów wielomandatowych. Ich istnienie jest, jak wiemy, koniecznym warunkiem dla przeprowadzenia wyborów na zasadzie proporcjonalności. Opierając się na tej zasadzie przeprowadzono w Polsce ostatni raz wybory do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r., ma bowiem ona na celu zagwarantowanie reprezentacji w organie władzy przedstawicielom wszystkich konkurujących ze sobą partii politycznych; reprezentacja ta ma w przybliżeniu odpowiadać liczbie głosów oddanych na wysunięte przez te partie listy wyborcze<sup>20</sup>.

Wybory w Polsce, podobnie jak we wszystkich innych państwach socjalistycznych, są jak dotychczas jednorodnie politycznie, gdyż opozycja antysocjalistyczna nie jest dopuszczona do udziału, a istniejące partie polityczne nie

<sup>18</sup> Por. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, rozdz. III.

<sup>19</sup> W wyborach do wojewódzkich rad narodowych zostało obecnie utworzonych 1977 okręgów wyborczych, o 694 więcej niż przed czterema laty. Wśród nich było 269 okręgów jednomandatowych i 440 okręgów dwumandatowych. Aż w 19 województwach nie utworzono jednak w ogóle okręgów jednomandatowych, natomiast w województwie tarnobrzeskim na 106 okręgów wyborczych – 87 to okręgi jednomandatowe, 18 – dwumandatowe i tylko jeden jest trzymandatowy (por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 87). W wyborach do rad narodowych stopnia podstawowego utworzono 29 451 okręgów wyborczych – o 6201 więcej niż przed czterema laty. Wśród nich było 1913 okręgów jednomandatowych, 4583 dwumandatowych, 7964 trzymandatowych, 7777 czteromandatowych i 7178 pięciomandatowych. Jednakże aż w 9 województwach utworzono jedynie dziesięć lub mniej okręgów jednomandatowych, zaś tylko w pięciu województwach utworzono powyżej 50 okręgów jednomandatowych. Podobnie jak w wyborach do rad narodowych stopnia wojewódzkiego najwięcej okręgów jednomandatowych było w województwie tarnobrzeskim, w którym na 1153 okręgi wyborcze aż 602 to okręgi jednomandatowe, zaś tylko 59 okręgów było pięciomandatowych (por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 89).

<sup>20</sup> Por. Jarosz, *System wyborczy...*, s. 17.

walczą między sobą o władzę<sup>21</sup>. Nie zmienia bowiem tego zarówno fakt ubiegania się o jeden mandat w 4 tys. obwodów wyborczych kandydatów niejednorodnych pod względem politycznym, jak i samoocena ok. 1 tys. osób (na ok. 79 tys. osób) wysuniętych na zebraniach wyborczych jako opozycja polityczna<sup>22</sup>. W skali całego państwa są to wartości minimalne. Powstaje dlatego pytanie, czy ma sens utrzymywanie okręgów wielomandatowych? W rzeczywistości bowiem przyznanie określonej liczby mandatów poszczególnym partiom politycznym czy organizacjom społecznym odbywa się jeszcze przed wyborami, opierając się na mechanizmach politycznych, a nie prawnych. Decyzje te podejmowane są podczas posiedzeń komisji porozumiewawczej partii i stronnictw politycznych. Należy przy tym pamiętać, że już na początku lat siedemdziesiątych ukształtowała się pod wpływem praktyki zasada naszego prawa wyborczego wysuwania wspólnej listy kandydatów oraz odbywania wyborów na podstawie jednego programu wyborczego. W wyborach do rad narodowych jest nim deklaracja wyborcza Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (art. 1 ust. 2).

Wszystkie te przyczyny sprawiają, iż w pełni słuszna wydaje się być zgłaszana już wielokrotnie w dyskusjach nad modyfikacją naszego prawa wyborczego propozycja rezygnacji z okręgów wielomandatowych i całkowitego przejścia do okręgów jednomandatowych<sup>23</sup>. Rozwiązanie takie niewątpliwie przyczyniłoby się do stworzenia lepszych warunków dla samego poznania kandydatów na radnych – obecnie ich liczba jest znacznie (często nawet kilkakrotnie) większa. Jednocześnie zostałyby stworzone lepsze warunki dla powstania bliższej i pełniejszej więzi radnego (czy posła) ze swoimi wyborcami; urealnieniu uległaby również jego odpowiedzialność przed wyborcami. Na takie argumenty wskazywała również Rada Krajowa PRON proponując wprowadzenie małych, najwyżej trzymandatowych, okręgów wyborczych<sup>24</sup>.

Wprowadzenie wyłącznie jednomandatowych okręgów wyborczych nie powinno w moim przekonaniu prowadzić do rezygnacji z wyboru niewielkiej grupy radnych z listy wojewódzkiej (dotyczy to również wyboru posłów z listy krajowej). Natomiast w przypadku pozostawienia nawet bardzo małych liczebnie okręgów wielomandatowych uważam, że powinien nastąpić powrót do rozwiązania sprzed 1984 r. i rezygnacji z wyodrębnienia poszczególnych

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat por. B. Zawadzka, *Systemy wyborcze europejskich państw socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 1, s. 14.

<sup>22</sup> Por. *Konferencja prasowa rzecznika rządu z 19 czerwca 1988 r.*, „Rzeczpospolita” 1988, nr 143.

<sup>23</sup> Por. Jarosz, *W sprawie...*, s. 39; S. Gebethner, *Modyfikacja systemu wyborczego w PRL*, maszynopis powielony, b.d., s. 12, cyt. za: Sokolewicz, *op. cit.*, s. 87; W. Goc, *Kierunki demokratyzacji prawa wyborczego w świetle doświadczeń kampanii wyborczych z 1984 i 1985 r.* (Konferencja w IPI PAN, 30 IV 1986), „Państwo i Prawo” 1986, nr 9, s. 131.

<sup>24</sup> Por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 14.

mandatów. Jeżeli liczba kandydatów na radnych będzie przynajmniej o 50% większa od liczby przypadających na okręg mandatów – da to wyborcom znacznie większą możliwość wyboru swoich przedstawicieli.

Jednorodność polityczna wyborów sprawia, iż mają one wyłącznie charakter personalny<sup>25</sup>. Dlatego też w mechanizmie wyborczym niezwykle istotnego znaczenia nabiera sposób wyłaniania kandydatów na radnych (i posłów), na których ostatecznie oddają swoje głosy wyborcy. W znacznym stopniu bowiem decyduje on o demokratyzacji całego systemu wyborczego. Jest w pełni zrozumiałe, że proces ten powinien być rozbudowany. Znowelizowana ordynacja wyborcza do rad narodowych pozwala na wyodrębnienie w nim czterech etapów: 1) wysuwania osób proponowanych na kandydatów na radnych (art. 48), 2) społecznej konsultacji osób proponowanych na kandydatów na radnych na przedwyborczych zebraniach wyborców (art. 49 ust. 2–6, art. 50), 3) ustalenia listy wyborczej dla każdego okręgu wyborczego i listy wojewódzkiej oraz ich zgłoszenie do właściwych komisji wyborczych (art. 51), 4) spotkań z kandydatami na radnych po zarejestrowaniu list kandydatów (art. 59). Wydaje się jednak, że zarówno sama regulacja prawna, jak i przebieg kampanii wyborczej w 1988 r. pozwalają na sformułowanie kilku wniosków oraz postawienie postulatów na przyszłość.

W pełni podzielam te wszystkie głosy, które opowiadają się za jak najszerszym kręgiem podmiotów uprawnionych do wysuwania kandydatów na przedstawicieli<sup>26</sup>. Dlatego też bardzo pozytywnie oceniam rozszerzenie w zmiennej ordynacji wyborczej tego prawa na obywatelskie konwenty konsultacyjne przy przewodniczących wojewódzkich rad narodowych, jak również zebrania obywateli zwoływane w tym celu przez organy samorządu mieszkańców miast i wsi lub ogniw PRON (art. 48 ust. 1)<sup>27</sup>. Za zasadne uważam jednak rozważenie w przyszłości zgłaszanych od dawna propozycji jego przyznania zakładom pracy (samorządom pracowniczym) znajdującym się na terenie działania rady narodowej oraz grupom wyborców (a nie tylko zebraniom wyborców). W tym drugim przypadku liczebność takiej grupy powinna być na tyle wysoka, aby istniała gwarancja, że zaproponowana osoba cieszy się dużym autorytetem społecznym.

W procesie kształtowania list kandydatów na radnych szczególne znaczenie odgrywają konwenty wyborcze. One decydują bowiem po społecznej konsultacji osób proponowanych na kandydatów na radnych o tym, które z nich znajdą się ostatecznie na listach kandydatów; dokonują zatem jak gdyby

<sup>25</sup> Por. B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Wrocław 1976, s. 130–140.

<sup>26</sup> Por. np. Z. Jarosz, *W sprawie koncepcji wyborów do rad narodowych (tezy referatu)*, [w:] *XXV Sesja...*, s. 60.

<sup>27</sup> Należy przypomnieć, że ponadto prawo to przysługuje organizacjom politycznym, społecznym i zawodowym, ogniom PRON oraz samorządom mieszkańców miast i wsi.

wstępnych prawyborów. Utworzenie tej instytucji w 1984 r. było rozwiązaniem bardzo oryginalnym, właściwym wyłącznie dla polskiego prawa wyborczego<sup>28</sup>. Znowelizowana ordynacja wyborcza do rad narodowych nawiązując do rozwiązań przyjętych w ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z 1985 r. rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do delegowania swoich przedstawicieli w skład kolegiów wyborczych, przy jednoczesnym określeniu proporcji składu tych organów (art. 42 ust. 1–3). Poprzez szeroką reprezentację wielu organizacji politycznych i społecznych są one miejscem współdziałania, porozumień i personalnych uzgodnień.

Uważam jednak, że partie polityczne cel ten mogą osiągnąć i w praktyce osiągają na posiedzeniach komisji współdziałania partii i stronnictw politycznych; dla nich oraz dla pozostałych organizacji społecznych płaszczyzną taką jest natomiast Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. Dlatego też wydaje się, że Ruchowi powinno być przyznane prawo zgłaszania list kandydatów do komisji wyborczych. Prowadząc konsultację osób proponowanych na kandydatów na radnych (art. 49 ust. 2) mają rozeznanie, czy przedstawione osoby uzyskały poparcie uczestników zebrań czy też zostały wysunięte w stosunku do nich zastrzeżenia oraz jakiej były one natury. Argumentem przemawiającym na rzecz takiego rozwiązania jest przy tym to, iż obecnie – przynajmniej formalnie – kto inny opracowuje deklarację wyborczą, a kto inny zgłasza listy kandydatów na przedstawicieli.

Zagadnieniem wzbudzającym sporo kontrowersji jest jednocześnie kwestia społecznego nadzoru nad działalnością kolegiów wyborczych. Brak jest bowiem wyraźnie sprecyzowanego kryterium czy kryteriów, którymi powinny kierować się te organy przy tworzeniu list kandydatów na radnych. Postanowienia art. 51 ust. 1 wydają się być zbyt ogólne („opinie, uwagi i wnioski wyborców”) i pozostawiające kolegiom zbyt dużą swobodę przy podejmowaniu decyzji. Do rzadkości należą bowiem sytuacje, gdy podczas zebrań przedwyborczych (na dodatek przy bardzo niskiej frekwencji) dochodziło do krytycznych wystąpień pod adresem konkretnych osób. W moim przekonaniu było to przyczyną, za sprawą której w kampanii wyborczej przed wyborami do rad narodowych z 19 czerwca 1988 r. popełniono szereg błędów i to nawet o charakterze politycznym. W ten sposób oceniam nieumieszczenie na listach kandydatów na radnych części proponowanych wcześniej przez uprawnione podmioty osób w sytuacji, gdy zmieniona ordynacja wyborcza dopuszcza, aby o poszczególne mandaty ubiegało się po dwóch lub trzech kandydatów (art. 53 ust. 1)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Por. W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji „Państwo i Prawo”* 1987, nr 10, s. 85.

<sup>29</sup> Uprawnione podmioty zgłosiły do kolegiów wyborczych ponad 383 tys. osób proponowanych na kandydatów na radnych (por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 130). Tymczasem, jak podała Państwowa Komisja Wyborcza w Obwieszczeniu z dnia 21 czerwca 1988 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad narodowych, 108 848 radnych wybieranych było spośród 256 632 kandydatów zgłoszonych przez kolegia wyborcze (por. „Trybuna Ludu” 1988, nr 145).

Zdarzały się również przypadki, gdy wysunięte przez zebrania obywatelskie osoby kandydowały w okręgach wyborczych, które swym terytorium nie obejmowały obszaru, dla którego zwoływane było zebranie. Niewątpliwie znacznie zmniejszało to szansę danego kandydata, a może nawet wręcz przekreślało uzyskanie mandatu radnego w wyborach. Jednocześnie w okręgu, w którym była wysunięta jego kandydatura, podczas zebrania wyborczego o mandat ubiegały się osoby nieznanne, co powodowało odczucie części społeczeństwa, iż są to w dalszym ciągu kandydaci „przywiezieni w teczkach”. Wątpliwości budzi także mało zróżnicowany w wielu wypadkach dobór kandydatów do poszczególnych mandatów, co znacznie utrudniało dokonanie wyboru. Oprócz przynależności do jednej organizacji politycznej byli oni w zbliżonym wieku, często tej samej płci, posiadali podobne wykształcenie, a nawet pracowali w tej samej instytucji<sup>30</sup>.

Najsłuszniejsza wydaje się dlatego rezygnacja z instytucji kolegiów (konwentów) wyborczych. W moim przekonaniu nie należy obawiać się zbyt dużej liczby kandydatów ubiegających się o poszczególne mandaty; zawsze można też przeprowadzić wybory ponowne (tzw. druga tura wyborów), gdy za wybraną uzna się osobę, która uzyska zwykłą większość głosów.

Zgola innym zagadnieniem, również wzbudzającym od dawna szereg kontrowersji, jest problem kształtu listy kandydatów. Od wielu lat bardzo ostrej krytyce poddawane było utrzymywanie ustawowej zasady preferencji wyborczej. Podkreślano, że za jej sprawą wybory stawały się plebiscytem, w którym wyborca oddawał swój głos machinalnie, bez zastanowienia się. Dlatego też powszechnie postulowano ustanowienie takiej regulacji, która zmusi niejako wyborcę do aktywności<sup>31</sup>. Znowelizowana ordynacja wyborcza wprowadziła dlatego alfabetyczny układ listy kandydatów (art. 53 ust. 1 i 2). W ten sposób zostały chyba spełnione oczekiwania przeważającej części społeczeństwa.

Należy jednak zastanowić się, czy rozwiązanie takie jest słuszne. W moim przekonaniu błędnie zostały bowiem połączone ze sobą dwa zagadnienia: kolejności kandydatów na liście oraz samego aktu głosowania. Jeszcze w wyborach w 1984 r. o ich plebiscytarności decydowała wyłącznie zasada zaliczania głosu bez skreśleń kandydatowi znajdującemu się na pierwszym miejscu w obrębie mandatu bądź na pierwszych miejscach w obrębie listy wojewódzkiej. Zmianę wprowadziłoby zatem ustawowe nałożenie na wyborcę obowiązku wyraźnego wskazania podczas głosowania, na którego z kandydatów oddaje swój głos. Nie jest przy tym ważny sposób, w jaki to oznaczenie nastąpi (np. skreślenie, podkreślenie, zaznaczenie umownym zna-

<sup>30</sup> Trudno było również dostrzec różnicę w ich wypowiedziach na spotkaniach z wyborcami.

<sup>31</sup> Por. np. Jarosz, *W sprawie koncepcji...*, s. 88–89; Sokolewicz, *Podstawowe zasady...*, s. 86.

kiem itp.). Obowiązkiem powinna być natomiast tajność głosowania, która wydaje się być jedną z najważniejszych i największych z dokonanych obecnie zmian, najmocniej wpływających na podniesienie ogólnej kultury politycznej społeczeństwa. Tajność głosowania to obowiązek, a nie prawo wyborcy, jak to przez wiele lat interpretowano.

Zdecydowanie przychylam się natomiast do tych wszystkich głosów w literaturze przedmiotu, które opowiadały się przeciwko alfabetycznemu układowi listy kandydatów<sup>32</sup>. Uważam, że podmiot uprawniony do zgłaszania listy kandydatów (powinien nim być PRON) nie może być pozbawiony prawa wskazania wyborcom, kogo spośród nich uważa za bardziej właściwego i przydatnego w pracy organów przedstawicielskich. Wyborca nie musi oczywiście podzielać takiego stanowiska, a proponowany układ listy jest dla niego wyłącznie wskazówką. Wydaje się, że przebieg ostatniej kampanii wyborczej do rad narodowych oraz wyniki tych wyborów dostarczyły na rzecz reprezentowanego przeze mnie stanowiska dodatkowych argumentów. Faktem jest bowiem, iż przy niewielkim zainteresowaniu społeczeństwa całą kampanią wyborczą (co znalazło swój wyraz w znikomej frekwencji podczas wszystkich faz spotkań z kandydatami) wyborca stanął przed koniecznością dokonania wyboru pomiędzy bardzo słabo znanymi sobie kandydatami. Przypuszczałem nawet, że w takim wypadku zamiast świadomego wyboru, do jakiego się dąży, może dojść do sytuacji, w której głosowanie będzie mieć charakter przypadkowy, zaś liczba głosów oddanych na poszczególnych kandydatów nie powinna być zbyt zróżnicowana<sup>33</sup>.

Tymczasem analiza wyników wyborów pozwala stwierdzić, że głosujący z przyzwyczajenia w zdecydowanej większości przypadków oddawali swój głos na osobę umieszczoną w obrębie mandatu na pierwszym miejscu, a więc na kandydaturę osoby, której nazwisko rozpoczyna się na wcześniejszą literę alfabetu. Przykładowo w wyborach do Rady Narodowej Miasta Łodzi na 86 mandatów, o które ubiegało się po 2 kandydatów, w 63 przypadkach została wybrana osoba znajdująca się na pierwszym miejscu w obrębie mandatu (tzn. w 73,3% przypadków), zaś na 94 mandaty, o które ubiegało się po 3 kandydatów, wybranymi zostało 53 kandydatów, którzy znajdowali się alfabetycznie na pierwszym miejscu, 20 znajdujących się na drugim miejscu i 21 znajdujących się na trzecim miejscu (co stanowiło odpowiednio: 56,4%, 21,3% i 22,3% przypadków)<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Por. zwłaszcza Siemieński, *op. cit.*, s. 11; Patrzalek, *Problemy reformy...*, s. 8.

<sup>33</sup> Por. K. Skotnicki, *Jak wybierać organy przedstawicielskie?*, [w:] *IV Konferencja Naukowo-Szkoleniowa Polskiego Środowiska Akademickiego w CSRS*, Praha 1988, s. 24.

<sup>34</sup> Por. *Komunikat Wojewódzkiej Komisji Wyborczej w Łodzi o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Rady Narodowej Miasta Łodzi przeprowadzonych 19 czerwca 1988 r.*, „Głos Robotniczy” 1988, nr 147.

Odejście od alfabetycznego układu listy kandydatów powinno również dotyczyć listy wojewódzkiej. Uważam przy tym, iż bardzo źle się stało, że znowelizowana ordynacja wyborcza do rad narodowych wzorując się na rozwiązaniu zastosowanym w ordynacji wyborczej do Sejmu PRL w odniesieniu do listy krajowej, zrównała liczbę kandydujących do niej osób z liczbą przypadających na nią mandatów. W moim przekonaniu powinna ona zawierać o co najmniej 50% więcej nazwisk osób ubiegających się o te miejsca, aby głosując każdy mógł dokonać wyboru. W obecnej sytuacji głosowanie na tę listę ma nadal charakter plebiscytarny.

Kończąc swoje rozważania pragnę jeszcze ustosunkować się do jednej kwestii. Odnosi się ona do wyborów ponownych. Znowelizowana ordynacja ustanowiła, że mogą się one odbywać wyłącznie jeden raz (art. 95 ust. 3) w sytuacji, gdy „w okręgu wyborczym w obrębie mandatu kandydaci otrzymali równą liczbę głosów lub dwóch spośród trzech kandydatów otrzymało większą, ale równą liczbę głosów” (art. 94 ust. 1). Wydawało się, że prawdopodobieństwo zaistnienia takiej sytuacji jest wyjątkowo małe, a co za tym idzie, jego ustanowienie ma raczej wyłącznie znaczenie teoretyczne. Tymczasem w praktyce okazało się, że przypadki takie miały miejsce nie tylko w wyborach do rad narodowych stopnia podstawowego, ale również stopnia wojewódzkiego<sup>35</sup>. Można jednak chyba wyobrazić sobie sytuację, iż jeżeli w wyborach ponownych wezmą udział wyłącznie te same osoby, które głosowały za pierwszym razem, oddając – co jest bardzo prawdopodobne – swój głos na tego samego kandydata, to wynik głosowania będzie identyczny i żaden z kandydatów w dalszym ciągu nie uzyska mandatu. Przepisy nie ustanawiają jednak wyraźnie, co ma nastąpić w takim wypadku. Wydaje się dlatego, że jedyną interpretacją, jakiej można dokonać w takiej sytuacji, jest stwierdzenie, że mandat pozostanie na czas kadencji nieobsadzony. Uważam jednak, że powinno to być wyraźnie uregulowane przepisami ordynacji wyborczej.

Poczynione przeze mnie uwagi mają na celu wykazanie, że zachodzącej ewolucji polskiego prawa wyborczego nie można uważać za zamkniętą. Wiele kwestii nadal pozostaje otwartymi, zaś okazję do podjęcia wokół nich dyskusji daje upływająca kadencja Sejmu PRL. Bardziej precyzyjnej regulacji należy również oczekiwać od nowej Konstytucji.

Artykuł wpłynął do Wydawnictwa  
w grudniu 1988 r.

Uniwersytet Łódzki

<sup>35</sup> Por. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 1988 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad narodowych*, „Trybuna Ludu” 1988, nr 145.

*Krzysztof Skotnicki*

SOME REMARKS REFERRING TO THE AMENDMENT OF PEOPLE'S  
COUNCILS ELECTORAL REGULATIONS

The paper presents remarks referring to some amendments of 10 March 1988 to the People's Councils electoral regulations of 13 February 1984.

It has been pointed out that passing of the amendments was preceded by a too short period of public consultation about the changes in the People's Councils electoral regulations, published by the Council of State. As a result a part of the community thought the changes were only formal. Besides, the Constitution in force provides in art. 102 that electoral regulations must be passed jointly for the Parliament and the People's Councils. Separate regulations should follow the answer to the question what the representation is, and what is the role of local representative organs in the social, political and economic life. The author's option is one-member constituencies and preservation of district lists from which a limited number of councillors will be elected.

The way of appointing candidates for councillors and members of parliament is particularly important in the electoral procedure, as it crucially decides about the degree of democracy of the whole electoral system. It should be considered to give the right to appoint candidates by workers' selfgovernments of institutions situated within the district of a people's council, as well as by groups of citizens large enough to confirm confidence in suggested candidates. Electoral Conventions and Boards should be abolished, and the role of the committee of political parties and the Patriotic Movement of National Revival (PRON) should be clearly determined. The election of 19 June 1984 proved that alphabetical arrangement of candidates' names on the ballot-papers was unreasonable. Ignorance of the system and old habits of the voters resulted in voting for the candidates who were on the top of the ballot-papers, that is whose names begin with the first letters of the alphabet.

Also the question of repeated election should be resolved in the new electoral regulations, because now when the results of voting repeat, the seat remains unoccupied for the term.