



Jarosław Zbieranek

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

LISTA PAŃSTWOWA W PRAWIE WYBORCZYM II RP

W polskim prawie wyborczym funkcjonowały mechanizmy, które w wyborach parlamentarnych umożliwiały obsadzenie części mandatów z list zgłaszanych przez ugrupowania polityczne dla całego państwa. Konstrukcje takie występowały obok procedury wyboru kandydatów w okręgach wyborczych. W II RP była to lista państwowa, w PRL lista krajowa, a w III RP – lista ogólnopolska.

Należy podkreślić, że wymienione konstrukcje budziły bardzo duże kontrowersje i liczne głosy krytyki formułowane przez przedstawicieli doktryny prawa wyborczego, polityków i wyborców. Mimo to przez kilkadziesiąt lat, w różnych warunkach ustrojowych, stanowiły dość ważny element systemu polskiego prawa wyborczego.

Obszarem mojego szczególnego zainteresowania stała się problematyka listy państwowej w prawie wyborczym II RP. Nawiązanie do tej instytucji jako swobodnego wzorca deklarowali projektodawcy późniejszych konstrukcji – listy krajowej i listy ogólnopolskiej. W niniejszym artykule postanowiłem podjąć rozważania nad tą ważną, ale szerzej niezbadaną instytucją. Analiza rozwiązań prawnych nie wyczerpuje całej złożoności tematu, dlatego postaram się o możliwie całościowe jego przedstawienie z uwzględnieniem kontekstu i okoliczności, w jakich listy państwowe zostały wprowadzone oraz funkcjonowały, a także ówczesnego porządku konstytucyjnego. Konstrukcja prawna zostanie poddana analizie w kontekście jej odmienności względem podobnych instytucji ówczesnie funkcjonujących w państwach europejskich. Przedstawię praktykę wyborczą. Postaram się przybliżyć również debatę nad zmianami w prawie wyborczym, jaka miała miejsce na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX w.

1. Geneza wprowadzenia i kontekst ustrojowy

Odrodzona w 1918 r. polska państwowość stanęła przed ważnym wyborem dalszej drogi ustrojowej. Jej kształt miała zapewnić Konstytucja uchwalona przez ciało przedstawicielskie całego narodu – Sejm Ustawodawczy. O demokratycznym charakterze Sejmu stanowić miała Ordynacja wyborcza wydana w formie

dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. W prace nad jej przygotowaniem zaangażowano najznamienitszych polskich konstytucjonalistów i choć nie ukrywano jej prowizorycznego charakteru, oczywistym było, iż jej kształt oraz podstawowe standardy będą miały ogromny wpływ na dalszy rozwój polskiego prawa wyborczego.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom głównych stronnictw politycznych, ordynacja wprowadzona 28 listopada 1918 r. (zwana ordynacją Moraczewskiego¹) zarządzała wybory pięcioprzymiotnikowe – powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne. Wyboru dokonywano w okręgach wyborczych. Kandydatów na posłów umieszczanych na zbiorczych listach mogły zgłaszać na ręce przewodniczącego okręgowej (głównej) komisji wyborczej grupy wyborców liczące co najmniej pięćdziesiąt osób zamieszkałych w danym okręgu². W czasie wyborów głosowano na określoną listę, a nie na kandydata personalnie. O ostatecznym otrzymaniu mandatu przez kandydata decydowała liczba mandatów, jakie przypadły danej liście, oraz miejsce porządkowe, jakie kandydat na niej zajmował³. Miejsce to ustalało ugrupowanie (grupa wyborców) zgłaszające kandydatury. Rozwiązanie to obrazuje przyjętą interpretację zasady bezpośredniości wyborów, w której główny nacisk położono na wyrażenie zaufania wyborcy wobec ugrupowania zgłaszającego listę, a niejako na drugim planie, wobec kandydata przez to ugrupowanie zaproponowanego. Fakt, iż listy kandydatów były jawne i publicznie ogłoszone, a więc kandydaci byli znani wyborcom, wydaje się raczej problematyczny, skoro wyborca nie mógł spośród nich wybrać osoby według siebie najbardziej kompetentnej. Zawodne okazać się mogło również domniemanie uzyskania mandatu przez określone osoby z początku listy, ogromny bowiem wpływ na przydział mandatów w okręgach miał, jak już zaznaczono, wynik wyborczy listy *en bloc*. W tym kontekście należy również zauważyć fakt, iż wiele ugrupowań zaczęło po wyborach wskazywać na różne interpretacje zasady rozdziału przyznaných mandatów pomiędzy kandydatów⁴, starając się odejść od zasady kolejności ku praktyce bliżej niesprecyzowanego klucza „przydatności”. Takie działania obrazują dwie tendencje. Z jednej strony mogą być uznane za naganne próby dopasowywania norm Ordynacji do bieżących potrzeb politycznych, co zwykle negatywnie odbija się na zaufaniu wyborców do systemu wyborczego. Z drugiej jednak strony mogą odzwierciedlać potrzebę wprowadzenia do ciała ustawodawczego osób bardzo wartościowych, które startowały z dalszych pozycji na listach i z tego powodu nie znalazły się wśród kandydatów uzyskujących mandat, co uwypuklało potrzebę nowych rozwiązań systemowych.

¹ J. Buzek, *Główne zasady polityczne ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Studium krytyczno-porównawcze*, Warszawa–Lwów 1922, s. 7.

² Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r., O ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. P. P. P. Nr 18, poz. 46).

³ L. Nowodworski, *O ordynacji wyborczej do Pierwszego Sejmu Polskiego*, Warszawa 1918, s. 4.

⁴ J. Siemieński, *Rozbiór krytyczny ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1919, s. 6.

Warto zauważyć, iż Ordynacja wyborcza z 28 listopada 1918 r. nie formułowała szczególnych wymagań wobec partii politycznych czy organizacji społecznych zgłaszających listy kandydatów. Oprócz poparcia przez pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w określonym okręgu, ugrupowania zgłaszające mogły korzystać z dowolności, jeżeli chodzi o wewnętrzną organizację, istnienie lub brak organów statutowych. Również sposób wylaniania kandydatów był dowolny, można było ich wybierać zarówno demokratycznie na konwentach wyborczych lub np. odgórną, autorytarną decyzją ciała statutowego. Każda grupa wyborców zgłaszających listę kandydatów była zobowiązana natomiast do ustalenia swego pełnomocnika, który reprezentował jej interesy w kontaktach z okręgową komisją wyborczą.

Wybory według uregulowania zawartego w Ordynacji wyborczej odbyły się 26 stycznia 1919 r.⁵ Wyłoniony skład Sejmu Ustawodawczego przystąpił do pracy nad aktem prawnym normującym podstawowe zasady funkcjonowania państwa – Konstytucją RP⁶. Praktyka wyborcza dostarczyła natomiast wielu wniosków dotyczących funkcjonowania systemu prawa wyborczego.

Po przeszło dwóch latach wytężonej pracy, mimo sporów i trudności, Sejm Ustawodawczy uchwalił 17 marca 1921 r. Konstytucję Rzeczypospolitej (zwaną marcową). Przyjęto charakterystyczny dla ustroju republikańskiego trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Dla rozważań, będących istotą niniejszej pracy, niezmiernie ważne są uregulowania zawarte w Konstytucji, stanowiące o ustroju i zasadach wybieralności władzy ustawodawczej. Ustalały bowiem poprzez swoją konstytucyjną doniosłość, podstawowe zasady i ramy systemu wyborczego, których uzupełnienie i sprecyzowanie należało do zakresu nowej ordynacji wyborczej.

O władzy ustawodawczej stanowił rozdział drugi Konstytucji⁷, określając, iż będzie należeć do dwuizbowego parlamentu. Było to rozwiązanie dosyć powszechnie stosowane w konstytucjach innych państw europejskich⁸. Bardzo wyraźnie podkreślono przedstawicielski charakter obu izb, Sejmu i Senatu, poprzez konstytucyjny zapis o wyborze ich składu w pięcioprzymiotnikowych wyborach. Wybory miały być bowiem równe, bezpośrednie, tajne, powszechne i proporcjonalne. Kadencję Parlamentu ustalono na okres pięciu lat, wyraźnie ustalono również cenzusy wieku dla biernego i czynnego prawa wyborczego do obu izb. Konstytucja nie określała wprost liczby posłów i senatorów. Przyjęto jednak częściową regulację tej kwestii przez ustalenie proporcji pomiędzy liczebnością Senatu a Sejmem na 1/4 (art. 36 Konstytucji RP). W przywołanym przepisie zawarto również zasadę, iż okręgiem wyborczym przy wyborze senatorów stało się województwo.

⁵ A. Garlicki, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 28–29.

⁶ A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985, s. 30.

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 44, poz. 267).

⁸ A. Ajnenkiel, *Spór o model Parlamentaryzmu Polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 248.

Po uchwaleniu Konstytucji, Sejm Ustawodawczy mógł przystąpić do prac nad niewątpliwie najważniejszą ustawą uzupełniającą jej postanowienia – ordynacją wyborczą. Już 17 marca 1921 r. premier Wincenty Witos nakazał przygotowanie rządowego projektu ordynacji, który po rządowych konsultacjach został przedłożony Sejmowi 29 lipca 1921 r.⁹ Z ramienia Sejmu przygotowaniem nowej ordynacji wyborczej zajmowała się Komisja Konstytucyjna, która w toku swoich prac projekt rządowy znacznie zmodyfikowała.

Przede wszystkim projekt rządowy¹⁰ pierwotnie zakładał bardzo ściśle nawiązanie do postanowień „ordynacji Moraczewskiego” z 28 listopada 1918 r. Posłów i senatorów miano wybierać wyłącznie w okręgach wyborczych. Takie rozwiązanie zdaniem części członków Komisji Konstytucyjnej nie uwzględniało negatywnych, politycznych wniosków z funkcjonowania tej regulacji. Postulowano przede wszystkim modyfikację proporcjonalnego systemu podziału mandatów. Zaczęto przy tym bardzo poważnie rozważać wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego nowej instytucji – listy państwowej.

System list państwowych opierał się na założeniu, iż część posłów miała być wybierana w okręgach, część natomiast mandat miała otrzymać z list zgłoszonych przez ugrupowania polityczne dla całego państwa¹¹.

W toku prac nad nową ordynacją wyborczą rozpatrywano różne warianty list państwowych. Bardzo ważne w tej mierze były obserwacje funkcjonowania list w innych państwach europejskich. Konstrukcje te wprowadzono już wówczas w prawie wyborczym Czechosłowacji, Niemiec, Prus i Austrii. Różnice w rozwiązaniach systemowych list w tych państwach pozwoliły na wyodrębnienie trzech głównych ich modeli¹², które brano pod uwagę przy opracowywaniu propozycji dla polskiej ordynacji wyborczej.

Pierwszy model oparty był na liście państwowej, która wprowadzona została do prawa wyborczego Prus i Niemiec ordynacją wyborczą z 27 kwietnia 1920 r. Zastosowano w niej system niestalej liczby posłów, ale stałego dzielnika wyborczego. Całe państwo podzielono na 35 okręgów wyborczych. 33 z nich tworzyły liczące dwa lub trzy okręgi związki okręgowe, których było w sumie 15. Istotą tego systemu wyborczego była swoista trójstopniowość w podziale mandatów. Głosy oddane bowiem na daną listę w okręgu dzielono przez liczbę podstawową dzielnika – 60 000 i przyznawano tyle mandatów, ile razy ta liczba wystąpiła. Zastosowano jednak ograniczenie – mandat otrzymywała tylko taka lista, która uzyskała przynajmniej 60 000 głosów w okręgu. Nadwyżki głosów ponad wielokrotność tej liczby, jak również głosy list, które otrzymały w okręgach mniej niż wymagana liczba podstawowa, przechodziły do podziału szczebla związku okrę-

⁹ Prace te koordynowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Szerzej: J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 6.

¹⁰ Druk sejmowy nr 2965.

¹¹ J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 36.

¹² Tamże, s. 37.

gowego. Związkowa komisja wyborcza sumowała nieużyte resztki głosów poszczególnych list okręgowych i dzieliła przez liczbę podstawową – 60 000, przyznając mandaty dodatkowe. Ograniczeniem był wymóg uzyskania przynajmniej przez jedną z list okręgów połączonych w związek – 30 000 głosów. Ostatnim stopniem był podział mandatów dokonywany przez państwową komisję wyborczą. Odnosiło się to do ugrupowań, które zgłosiły listy państwowe. Po zsumowaniu resztek głosów nieużytych przy podziale mandatów przez związkowe komisje wyborcze dzielono je przez liczbę podstawową i przyznawano każdej liście państwowej liczbę mandatów odpowiadający ilorazowi. Na tym etapie przyjęto również dodatkowo, iż pozostałe po tym procesie resztki wynoszące powyżej 30 000 głosów w skali państwa uprawniają do uzyskania dodatkowego mandatu z listy państwowej. Pragnąc zapobiec zbyt niemu rozdrobieniu stronnictw politycznych, niemiecka ordynacja wyborcza przewidywała ograniczenie liczby przyznawanych liście państwowej mandatów do sumy mandatów otrzymanych w okręgach wyborczych.

Prusko-niemiecki system wyborczy był z punktu widzenia prawa wyborczego rozwiązaniem niezmiernie ciekawym. Charakteryzował się tendencją do maksymalnego wykorzystania wszystkich oddanych ważnie głosów. Jego ważną cechą było również uzależnienie liczby posłów (mandatów) od frekwencji wyborczej, ponieważ tylko liczba dzielnika była stała – liczba kandydatów, którzy uzyskali swoje mandaty z list okręgowych, czy wreszcie z list państwowych, była dla każdego wyborów różna¹³.

Druga koncepcja list państwowych wprowadzona została do prawa wyborczego Republiki Austriackiej, regulacją ordynacji wyborczej z 20 lipca 1920 r. Zgodnie z tym unormowaniem terytorium państwa podzielone zostało na 24 okręgi wyborcze. Liczba mandatów, które przypadają listom okręgowym oraz listom państwowym, w przeciwieństwie do systemu prusko-niemieckiego, była stała. W okręgach wyborczych wybierano 154 posłów, na listę państwową przypadło 15 mandatów. Podziału mandatów przypadających listom okręgowym dokonywano zgodnie z metodą d`Hondta, a pozostałe resztki głosów, oprócz listy z której pochodzi dzielnik, w okręgach zostawały zsumowane i używając tej samej metody wykorzystane jako podstawa podziału mandatów z listy państwowej. Podobnie jak w systemie prusko-niemieckim zostały wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z list państwowych, mające zapobiec zbyt niemu rozproszeniu sił politycznych w parlamencie. Ograniczeniem takim był wymóg rejestracji kandydatów przynajmniej w pięciu okręgach, uzyskanie przynajmniej jednego mandatu w okręgu wyborczym, czy analogiczne do systemu niemieckiego postanowienie, że liczba mandatów otrzymanych przez stronnictwo z listy państwowej nie mogła przewyższać liczby otrzymanych w okręgu¹⁴.

¹³ Tamże, s. 40.

¹⁴ Tamże.

Trzecim systemem przyznawania mandatów listom państwowym był system wprowadzony w Czechosłowacji na mocy ordynacji wyborczej z 29 lutego 1920 r. Podobnie jak w austriackim prawie wyborczym przyjęto w nim stałą liczbę mandatów do obsadzenia, jednakże zmienna, zależna od określonego wyniku wyborczego, była ich liczba przypadająca na listę państwową. Obszar państwa dzielono na 21 okręgów wyborczych. Ugrupowania zgłaszające listy w okręgach mogły, o ile wypełniały określone wymogi, zgłosić również listy państwowe. Warunkami takimi były: konieczność uzyskania mandatu przynajmniej w jednym okręgu wyborczym lub uzyskanie 20 000 głosów. Czechosłowacka ordynacja wyborcza przewidywała trójstopniową procedurę podziału mandatów, jednakże poszukiwanie analogii do systemu prusko-niemieckiego byłoby błędem. Pierwszym etapem przydzielania mandatów w okręgu było ustalenie dzielnika wyborczego przez podzielenie liczby oddanych ważnych głosów w okręgu przez liczbę mandatów na niego przypadających. Ugrupowania otrzymywały liczbę mandatów odpowiadającej wielokrotności tak wyliczonego dzielnika wyborczego. Resztki głosów, które nie zostały użyte do podziału w pierwszym etapie, przekazywane były do szczebla ogólnopaństwowego, sumowane, a następnie dzielone poprzez liczbę nieobsadzonych jeszcze mandatów, powiększoną o jeden. Otrzymany z tego działania dzielnik wyborczy był podstawą przydziału mandatów z listy państwowej. Pozostałe po drugim etapie resztki głosów w zależności od liczby pozostałych po dwóch etapach do obsadzenia mandatów, decydowały o ich podziale w trzeciej fazie. W etapie tym miejsca z listy państwowych otrzymywały ugrupowania o najwyższej reszcie głosów¹⁵.

Różnorodność rozwiązań systemowych konstrukcji list państwowych i wnioski wynikające z ich stosowania w praktyce wyborczej innych państw okazały się nieocenioną pomocą dla prac nad polską ordynacją wyborczą. Rozpatrując różnice w systemach, nie można było pominąć odmienności w praktyce wyborczej, układzie sceny politycznej, podziale terytorialnym, jak również różnic zachodzących w systemach prawnych poszczególnych państw. Są to bowiem czynniki wpływające w mniejszym bądź większym stopniu na kształt konstrukcji list państwowych i skuteczne ich funkcjonowanie.

Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego podjęła prace. Przedstawiano przykłady państw sąsiednich, gdzie działały już systemy list państwowych, dokonywano kalkulacji, wyciągano wnioski i dyskutowano nad modelem, który po pierwsze byłby zgodny z regulacją Konstytucji, po wtóre był dostosowany do polskiej rzeczywistości politycznej. Rozważania nad ordynacją, a w szczególności funkcjonowaniem listy państwowej nie były bowiem czysto naukowe. W argumentacji zarówno przeciwników, jak i zwolenników tego systemu było wiele postulatów czysto politycznych, obrazowanych odpowiednimi szacunkowymi symulacjami wyników wyborów. Powodowało to ogromne nagromadzenie emocji,

¹⁵ W. Komarnicki, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z dnia 28 lipca 1922 r. w świetle uwag prawniczych*, Warszawa 1922, s. 19–20.

a co za tym idzie nacisków, które nie mogły wpłynąć pozytywnie na legislacyjną jakość uregulowań.

Ostatecznie projekt rządowy został zmieniony w toku prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu. Wybory miały być proporcjonalne, jednakże założono, że mandaty będą obsadzane w okręgach wyborczych, ale również część z nich – z list na szczeblu ogólnokrajowym – list państwowych. Znaczący wpływ na wprowadzenie do projektu konstrukcji list państwowych miał referent Komisji Józef Buzek oraz jego współpracownik Riemer. Rozpatrywano przy tym warianty list niemiecki i austriacki, jednakże w toku prac postanowiono zaproponować Sejmowi rozwiązanie nawiązujące do listy państwowej funkcjonującej w Czechosłowacji. Przygotowano tym samym model listy państwowej, zgodnie z którym mandaty będą dzielone metodą Hagenbacha-Bischoffa w stosunku do niezużytych przez listy okręgowe kandydatów resztek głosów. Biorąc jednakże pod uwagę polską specyfikę ustrojową i rzeczywistość polityczną - obawiając się rozdrobnienia sił politycznych, przewidywano wprowadzenie do niego kilku bardzo istotnych modyfikacji. Po pierwsze – utrzymano trójstopniową procedurę przydziału mandatów poszczególnym listom. Wprowadzono jednak ograniczenie, określające że w trakcie podziału drugiego stopnia ugrupowania nie mogą otrzymać z list państwowych więcej mandatów niż w okręgach wyborczych. Po długich rozważaniach w gronie członków Komisji Konstytucyjnej postanowiono wprowadzić również, godzący w małe ugrupowania warunek, iż do podziału mandatów z listy państwowej będą uprawnione wyłącznie ugrupowania, które wprowadziły posłów w co najmniej trzech okręgach wyborczych. Warunek ten stał się zarzewiem ogromnych konfliktów jeszcze przed złożeniem Sejmowi sprawozdania z działalności Komisji¹⁶.

W okresie gdy Komisja opracowywała podstawowy kształt nowej ordynacji wyborczej w Sejmie ścierały się dwie koncepcje wizji jego funkcjonowania. Jedna opowiadała za możliwie jak najdłuższymi pracami Sejmu Ustawodawczego, tak by zdążył on uchwalić najważniejsze dla państwa ustawy. Druga, której zwolennikami byli posłowie związani z endecją i partiami ludowymi, postulowała jak najszybsze wybory, a przez to przyspieszenie prac nad ordynacją wyborczą¹⁷. Wniosek o przeprowadzenie wyborów w czerwcu 1922 r. został co prawda odrzucony, ale niewątpliwie wpłynął na rychłe ukończenie i przedstawienie Sejmowi projektu przez Komisję Konstytucyjną.

Sprawozdanie z prac Komisji zostało przedstawione 6 maja 1922 r. Zawarta w projekcie ordynacji wyborczych propozycja modelu list państwowych wzbudziła tak ogromne kontrowersje i reakcje najważniejszych stronnictw, że niemal od razu zgłoszono postulaty jej dalszych, znacznych modyfikacji. Poprawka wzbudzająca wiele emocji dotyczyła ustalenia warunku korzystania z instytucji

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 6 maja 1922 r., CCCIV/11.

¹⁷ A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 251.

list państwowych, od otrzymania mandatów w sześciu, a nie jak w projekcie Komisji trzech okręgach. Postanowienie to w oczywisty sposób uderzało w ugrupowania mniejsze oraz w przedstawicieli mniejszości narodowych. Trzeba zwrócić uwagę, iż rozwiązanie to było sprzeczne z intencjami Komisji Konstytucyjnej, która w toku swoich prac rozważała już większą niż trzy liczbę okręgów, jednakże odrzuciła ten pomysł, uznając trzy za wartość optymalną ze względu na programowe dążenie do ograniczenia rozdrobnienia sił w parlamencie: „Dalej w tym ograniczeniu nie pójdziemy, bo wówczas uderzylibyśmy, czego nie chcemy uczynić w mniejszości narodowe. Oceniamy, że każda z mniejszości narodowych ma w Polsce widoki do uzyskania trzech okręgów”¹⁸. Trafnym i uzasadnionym w tym kontekście komentarzem nowego wymogu co do liczby okręgów może być fragment wystąpienia posła Grunbauma: „W ten sposób usuwa się od dobrodziejstwa list państwowych te mniejszości narodowe, które są tylko mniejszościami w stosunku do ludności całego państwa, ale są większością w stosunku do ludności tych terytoriów, jakie zamieszkują”¹⁹.

Kolejne postulaty i projekty, zgłaszane głównie przez największe ugrupowania w Sejmie Ustawodawczym, poszły jednak w tej mierze jeszcze dalej, zmieniając liczbę okręgów, w których wymagano uzyskania mandatu na osiem (choć znalazły się głosy optujące za dziesięcioma). To rozwiązanie rozpętało polityczną burzę, która postawiła pod znakiem zapytania całą konstrukcję list państwowych. Podniosły się bowiem kategoryczne głosy za powrotem do projektu rządowego, który, o czym już wspomniano, przewidywał podział mandatów wyłącznie w okręgach wyborczych. Szczególnie kategoryczne argumenty przytaczali posłowie Polskiej Partii Socjalistycznej i, co było zrozumiałe, mniejszych ugrupowań i mniejszości narodowych, nazywając listy państwowe swoją „gilotyną”²⁰. Obóz przeciwników list państwowych zasilila też część posłów ugrupowań popierających dotychczas w pełni tę konstrukcję²¹. W nacechowanej emocjami politycznymi dyskusji nie zabrakło jednak również wyważonych wypowiedzi, które zwracały uwagę na istotne niedociągnięcia legislacyjne projektu przedstawionego przez Komisję Konstytucyjną. Istotnym mankamentem, na które zwrócił uwagę poseł Fedorowicz²², był brak wyraźnego określenia liczby posłów mających zostać wybranymi z list państwowych. Istniały bowiem obawy, iż proporcja pomiędzy posłami wybranymi z okręgów wyborczych, a tymi wybranymi z list państwowych mogła wynieść nawet jeden do czterech. Taki wynik byłby już zagrożeniem demokratycznego charakteru wyborów, a w szczególności naruszałby zaufanie wyborców. Postulaty te zostały uwzględnione w dalszych pracach nad

¹⁸ Sprawozdanie stenograficzne..., CCCIV/24.

¹⁹ Tamże, CCCIV/31.

²⁰ Tamże, CCCIV/42 – wypowiedź posła Liebermana.

²¹ J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 61.

²² Sprawozdanie stenograficzne z 309 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 maja 1922 r., CCCIX/13.

projektem ordynacji wyborczej, co zaowocowało przyjęciem koncepcji stałej listy państwowej²³.

Zmiany o kapitalnym znaczeniu dla formuły list państwowych przewidywały odrzucenie metody uwzględniania resztek głosów przy podziale mandatów z tych list, bowiem przed drugim czytaniem projektu największe partie polityczne doszły do porozumienia co do zasadniczej zmiany instytucji listy państwowej. Postanowiono odejść od modelu wykorzystującego resztki głosów na rzecz wprowadzenia rozdziału z uwzględnieniem ogólnej liczby głosów otrzymanych przez okręgowe listy kandydatów, przyłączone do danej listy państwowej, w całym kraju. Gorąca dyskusja polityczna i kolejne porozumienie partii spowodowało rychło kolejną zmianę powodującą dalsze odchodzenie od pierwotnego kształtu listy państwowej. Zgodnie z propozycją przedstawioną w czasie trzeciego czytania – mandaty z list państwowych dzielić miano metodą d`Hondta z uwzględnieniem mandatów już otrzymanych przez okręgowe listy kandydatów przyłączone do listy państwowej.

Jak łatwo zauważyć ostatni z wypracowanych modeli różnił się zasadniczo od proponowanego przez Komisję Konstytucyjną, a także od modelowych rozwiązań zagranicznych. Propozycja ta stanowiła wyraz kompromisu dużych ugrupowań, choć nie satysfakcjonowała w pełni żadnego stronnictwa.

Ostatecznie więc, w toku trzeciego czytania projektu ustawy, które odbyło się 27 lipca 1922 r., Sejm rozważał trzy kolejne koncepcje list państwowych:

Pierwsza przewidywała, że mandaty z list państwowych należy dzielić metodą Hagenbacha-Bischoffa w stosunku do nieużytych, przez przyłączone do nich okręgowe listy kandydatów, resztek głosów, które powstały skutkiem podziału mandatów w okręgach wyborczych. Koncepcja ta została opracowana w czasie pierwszego czytania ustawy.

Druga przewidywała, że mandaty z list państwowych dzielone będą metodą d`Hondta w stosunku do ogólnej liczby głosów otrzymanych przez okręgowe listy kandydatów połączone z daną listą państwową w całym kraju. Koncepcja ta została opracowana w czasie drugiego czytania ustawy.

Trzecia zakładała, że mandaty z list państwowych należy dzielić metodą d`Hondta w stosunku do mandatów już otrzymanych w okręgach wyborczych. Koncepcja ta została wypracowana przed trzecim czytaniem ustawy²⁴.

Sejm Ustawodawczy przyjął trzecią z propozycji i znalazła się ona w uchwalonej ustawie wyborczej.

²³ Sprawozdanie stenograficzne z 327 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 14 lipca 1922 r., CCCXXV/10 – wypowiedź posła Buzka.

²⁴ K. Kacperski, *System wyborczy...*, s. 186–187.

2. Konstrukcja prawna

Zgodnie z postanowieniami ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu²⁵ oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu²⁶ w Sejmie zasiadać miało 444 posłów, natomiast Senat miał składać się ze 111 senatorów. Rozwiązanie to w pełni odpowiadało unormowaniu zawartym w Konstytucji RP, które przewidywało stosunek pomiędzy liczbą posłów a senatorów na cztery do jednego²⁷.

Konstrukcja list państwowych i zasady technicznego ich funkcjonowania zostały uregulowane w Ordynacji wyborczej do Sejmu w sposób wyczerpujący i jasny. Ważnym nowum w polskim systemie wyborczym było ustanowienie instytucji powołanej specjalnie²⁸ w celu zarządzania wszelkimi czynnościami związanymi z listami państwowymi – włączając przydział mandatów – Państwowej Komisji Wyborczej. Składała się ona z Generalnego Komisarza Wyborczego mianowanego przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz ośmiu członków przedstawionych przez osiem najliczniejszych ugrupowań parlamentarnych (art. 17). Dodatkowo w obradach Komisji mieli prawo brać udział mężowie zaufania desygnowani przez pełnomocników zgłoszonych list państwowych. Generalny Komisarz Wyborczy przyjmował zgłoszenia państwowych list kandydatów w terminie wcześniejszym niż czterdzieści dni do dnia odbycia się wyborów (art. 58). Rozwiązanie to różniło się od terminu przewidzianego dla list okręgowych, który był krótszy (trzydzieści dni). Inaczej również zostały uregulowane zasady wysuwania kandydatów. Zgłoszenie listy państwowej powinno być poparte przez co najmniej tysiąc wyborców zamieszkałych w dwóch okręgach, przy zachowaniu zasady, iż z każdego okręgu poparcia musi udzielić co najmniej pięćset osób. Listy okręgowe zgłaszane do komisji okręgowych powinny być poparte przez pięćdziesięciu wyborców. Różnica była więc wyraźna, dodać również należy, iż listy państwowe mogły być zgłoszone z poparciem pięciu posłów, bądź senatorów ustępującego parlamentu. Rozwiązanie to budziło pewne kontrowersje jako preferujące osoby zasiadające w parlamencie²⁹ już na etapie zgłaszania kandydatur. Liczba kandydatów zgłoszonych na liście państwowej nie mogła przekroczyć stu.

Ważną czynnością stanowiącą o właściwym wykorzystaniu instytucji listy państwowej było oświadczenie o przyłączeniu do niej określonej listy okręgowej. Czynności tej dokonywał pełnomocnik okręgowej listy wyborczej najpóźniej na dwadzieścia dwa dni od dnia wyborów, kompetentnym organem jej przyjęcia była zaś okręgowa komisja wyborcza. Przesyłała ona oświadczenie niezwłocznie Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu. Listy okręgowe nieprzyłączone, nie

²⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 590).

²⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 591).

²⁷ Dz. U. R. P. Nr 44, poz. 267.

²⁸ Podkreślał to poseł Grzędzielski. Szerzej: Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia..., CCCIV/18.

²⁹ A. Sadowski, *Wolne wybory...*, s. 31.

uczestniczyły w podziale mandatów przypadających na listy państwowe (art. 57). Należy również pamiętać o ograniczeniu wykluczającym z podziału ugrupowania, które nie były w stanie wprowadzić kandydatów w co najmniej sześciu okręgach. Logicznym byłby wniosek, iż mimo braku bezpośredniej regulacji, listy okręgowe zgłoszone w mniejszej liczbie okręgów niż sześć, mimo przypisania do danej listy państwowej, nie brano pod uwagę przy podziale mandatów. Z procedurą przyłączenia wiąże się nierozzerwalnie problematyka numeru list zarówno państwowych, jak i okręgowych. Jest to bowiem istotne, zważywszy na fakt, iż wyborca dokonywał, analogicznie jak przewidywała to „ordynacja Moraczewskiego” z 1918 r., wyboru listy zamkniętej³⁰, nie posiadając możliwości personalnego, bezpośredniego wyboru kandydata przez np. dokonanie skreśleń, czy ustalenie ich porządkowej kolejności. Listy państwowe były numerowane zgodnie z kolejnością ich zgłaszania (art. 60). Listy okręgowe, przyłączane do list państwowych otrzymywały ten sam numer (art. 61). Inne listy okręgowe występujące samodzielnie, niebędące przypisanymi, otrzymywały numery porządkowe ze względu na kolejność zgłaszania, jednakże z pominięciem numerów list państwowych, które były już zajęte. Takie rozwiązanie wydaje się spójne, biorąc pod uwagę wyżej opisane terminy zgłaszania list. Inną ważną kwestią jest ogłoszenie zgłoszonych i zatwierdzonych list państwowych przez Generalnego Komisarza Wyborczego. Dokonywał tego w Monitorze Polskim w terminie nieprzekraczającym trzydziestu dwóch dni przed dniem wyborów (art. 60). Świadczyło to dodatkowo o wadze przypisywanej instytucji list państwowych, szczególnie w porównaniu do list okręgowych, które według Ordynacji winny być umieszczone na drukowanych przez okręgowe komisje wyborcze afiszach. Najpóźniej dwanaście dni przed oznaczonym dniem wyborów powinny one zostać rozplakatowane, co leżało już w gestii obwodowych komisji wyborczych. Mimo obowiązku opublikowania w Monitorze Polskim istniał obowiązek umieszczania list państwowych również na powyżej omówionych afiszach wraz z listami okręgowymi do nich przypisanymi (art. 56). Rozwiązanie takie można uznać za słuszne, gwarantować bowiem miało wyborcy szeroki dostęp do informacji.

Ordynacja wyborcza do Sejmu przewidywała również, iż ten sam kandydat nie mógł zostać zgłaszany na więcej niż jednej liście państwowej. Stanowiło to konsekwentne nawiązanie do przyjętej przez Komisję Konstytucyjną i w zasadzie utrzymanej w trakcie debaty sejmowej, koncepcji list jako zbioru osób związanych z danym stronnictwem, a otrzymujących mandat dzięki poparciu udzielonemu całemu ugrupowaniu. Kandydaci mogli przy tym kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym.

Po zgłoszeniu, zatwierdzeniu i podaniu list do publicznej wiadomości, w dniu oznaczonym przystępowano do przeprowadzania wyborów. Wyborca, o czym już była mowa, głosował na określoną listę okręgową, ograniczając się jedynie do wpisania odpowiedniego numeru na czystą kartkę, umieszczeniu jej w koper-

³⁰ J. Buzek, *Podstawowe zasady polityczne...*, s. 65.

cie i oddaniu przewodniczącemu komisji, który wrzucał ją natychmiast do urny. Wszelkie korygowanie, dopiski, kopiowanie nazwisk kandydatów, powodowało nieważność głosu. Wybierając numer listy okręgowej, jeżeli była ona przyłączoną do listy państwowej, wyrażano automatycznie poparcie listy państwowej. Po ukończeniu głosowania, głosy były sprawdzane, liczone i przesyłane okręgowym komisjom wyborczym w celu dokonania rozdziału mandatów. Dokonywano go w oparciu o metodę d`Hondta³¹, czyli przez zestawienie w jeden szereg wszystkich głosów oddanych na poszczególne listy i dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 itd. dopóki nie otrzyma się tylu ilorazów, ile mandatów jest do obsadzenia w danym okręgu (art. 90). O otrzymaniu mandatu przez określonego kandydata decydowało, podobnie jak w regulacji z 1918 r., jego miejsce porządkowe na liście. Po rozdziale mandatów do Państwowej Komisji Wyborczej wysyłano zbiorcze listy przedstawiające ile mandatów otrzymały określone listy okręgowe w skali całego kraju. Było to niezmiernie ważne dla podziału mandatów przypadających z list państwowych. Jak już wspomniano, do podziału mandatów dopuszczone były wyłącznie ugrupowania, które wprowadziły do Sejmu kandydatów w co najmniej sześciu okręgach wyborczych. W przeciwieństwie do projektu Komisji Konstytucyjnej, który zakładał wzorowany na systemie czechosłowackim model podziału przy uwzględnieniu resztek głosów, w Ordynacji z 1922 r. przyjęto sposób rozdziału oparty na liczbie mandatów otrzymanych przez ugrupowania w okręgach wyborczych w kraju. Jest to rozwiązanie świadczące o zasadniczej odmienności przyjętej regulacji względem projektu. Liczby mandatów umieszczano obok siebie, poczynając od najwyższej do najniższej i dzieliło kolejno przez 1, 2, 3 itp., aż do otrzymania tylu ilorazów, ile było mandatów do obsadzenia (art. 95).

W tym miejscu warto zająć się ważną kwestią, jaką jest ogólna liczba mandatów przyznawanych ugrupowaniom z list państwowych. Ustawa wyborcza jasno precyzowała, iż jest ich 72. Przyjęto więc model państwowej listy stałej³². Rozwiązanie to było w swej zasadzie zgodne ze wspomnianymi już postulatami dokładnego określenia ich liczby, które to miało zapobiec zachwianiu relacji pomiędzy liczbą mandatów rozdzielonych pomiędzy listy okręgowe, a państwowe. Ponadto odpowiadało wzajemnemu stosunkowi tych mandatów ustalonemu w toku prac Komisji Konstytucyjnej na sześć do jednego na korzyść mandatów przydzielanych z list okręgowych.

Istniały jednakże pewne odstępstwa od zasady stałej liczby mandatów z list państwowych. Ordynacja z 1922 r. przewidywała bowiem taką możliwość, że liczba przyznanych mandatów byłaby większa od liczby kandydatów na danej liście. Jest to możliwe, ponieważ zgodnie z zasadami systemu proporcjonalnego zgłaszane są listy z kandydatami, a nie kandydat na listę, a więc nawet zgłoszenie

³¹ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 65.

³² J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 54.

pojedynczego kandydata jest uznawane za zgłoszenie listy³³. W tym przypadku mandaty zdobyte w okręgach, a nie obsadzone przez kandydatów z list okręgowych, zostają obsadzone przez kandydatów z listy państwowej, do której była ona przyłączona. Jeżeli natomiast lista okręgowa nie była przyłączona, nieobsadzone mandaty doliczało się do ogólnej liczby mandatów przypadających z list państwowych (art. 94). Początkowa liczba 72 mandatów mogła teoretycznie ulec więc nawet znacznemu powiększeniu, kosztem mandatów okręgowych³⁴. Uzupełniając analizowaną konstrukcję należy dodać, iż w przypadku większej liczby mandatów przypadającej liście państwowej niż wynosiła liczba znajdujących się na niej kandydatów, według postanowień ustawy mandaty takie miały zostać rozdzielone pomiędzy listy okręgowe przy uwzględnieniu niezużytych resztek głosów. Takie rozwiązanie było sprzeczne z pozostałymi postanowieniami ustawy. Zdaniem Kamila Kacperskiego, wynikało to z błędu ustawodawcy. Nie występowało bowiem w obowiązującym systemie pojęcie niezużytych resztek głosów – prawdopodobnie przepis odwoływał się do modelu list państwowych przyjętego przez Komisję Konstytucyjną w pierwszym czytaniu i w dalszych pracach legislacyjnych nie został już odpowiednio zmieniony³⁵.

Obok ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu, 28 lipca 1922 r., uchwalona została również ustawa regulująca zasady wyborów do nowo powstałej izby parlamentu – Senatu RP. Podobnie jak w wypadku wyborów do Sejmu przewidywano rozdział mandatów częściowo w okręgach wyborczych (93), a częściowo z list państwowych (18). Warto zauważyć jest fakt, iż ustalenie i zastosowanie modelu list państwowych wykorzystanego w wyborach do Senatu nie spotkało się z tak żywiołową polemiką, jak to miało miejsce w przypadku uchwalenia nowej ordynacji do Sejmu. Liczba mandatów do Senatu przysługujących na ich podstawie była stała i w zasadzie odwzorowywała ogólne założenie przyjęte w czasie prac parlamentarnych, określające stosunek liczby mandatów z list okręgowych do państwowych na sześć do jednego.

Jeżeli chodzi o kwestie zgłaszania list okręgowych, państwowych, przeprowadzenia wyborów i podziału mandatów, zostały one uregulowane poprzez odesłanie do ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu³⁶. Przewidywano m.in. możliwość zgłoszenia listy państwowej do Senatu o tym samym numerze co lista państwowa tego ugrupowania do Sejmu (art. 14). Rozwiązanie takie wydaje się słuszne, szczególnie przez wzgląd na potencjalną możliwość pomyłki głosującego przecież na konkretne listy wyborcy. Potwierdza to zawarte w ordynacji postanowienie, iż w przypadku braku zgłoszenia listy państwowej w wyborach do Senatu,

³³ A. Sadowski, *Wolne wybory...*, s. 31.

³⁴ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 45.

³⁵ Szerzej: K. Kacperski, *System wyborczy...*, s. 223–224.

³⁶ Tamże.

numer listy państwowej tego ugrupowania w wyborach do Sejmu staje się niejako „zajęty”.

Bardzo istotną różnicą pomiędzy dwoma omawianymi regulacjami było ustalenie ograniczenia możliwości przyznawania mandatów z senackiej listy państwowej tylko takim ugrupowaniom, które były w stanie przeprowadzić swych kandydatów w przynajmniej trzech okręgach wyborczych, w porównaniu do sześciu jakich wymagano w wyborach do Sejmu. Jednakże należy wziąć pod uwagę fakt, iż obszar Rzeczypospolitej w wyborach do Senatu podzielony był na okręgi wyborcze odpowiadające obszarom województw oraz jeden okręg obejmujący m. st. Warszawę - w sumie na 17 okręgów. Natomiast w przypadku wyborów do Sejmu, okręgi były po pierwsze dużo mniejsze, a po drugie bardziej liczne (było ich 64). Z powyższych sądów wywnioskować można, iż zmniejszenie wymogu zdobycia mandatów z sześciu do trzech okręgów odpowiada zwiększeniu powierzchni okręgu oraz liczby wyborców go zamieszkujących. Inną różnicą pomiędzy listą państwową występującą w wyborach do Senatu i do Sejmu było ograniczenie maksymalnej liczby kandydatów na tej liście do dwudziestu pięciu w Senacie, w porównaniu do stu w Sejmie. Różnica ta wynika z logicznego zastosowania konstytucyjnej zasady ustalającej stosunek przedstawicieli zasiadających w obu tych instytucjach na cztery do jednego (444 posłów do 111 senatorów).

3. Lista państwowa a konstytucyjne zasady wyborów

Wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji listy państwowej spowodowało wiele komentarzy zarówno w Sejmie, jak i wśród konstytucjonalistów i ekspertów. Analizowano nową instytucję pod względem zgodności z Konstytucją marcową i zawartymi w niej zasadami wyborów³⁷.

W czasie prac w Sejmie Ustawodawczym listę państwową postrzegano jako ważny element systemu proporcjonalnego. Dość szybko jednak wykryły się dwa odrębne poglądy na tę problematykę, zależne od preferowanej koncepcji listy państwowej.

Pierwszy pogląd reprezentował Wacław Komarnicki. Uważał on, głównie na podstawie analizy doświadczeń z funkcjonowania instytucji list państwowych w innych państwach, że stanowi ona ważne i pozytywne wzmocnienie zasady proporcjonalności. „Idea, która powołała koncepcję list państwowych, była tendencja do możliwie ścisłego odtworzenia w składzie parlamentu rozkładu sił politycznych w kraju, przewyciężenie sztucznej przegrody, jaką tworzą okręgi wyborcze, w których większość może być przypadkowa, podczas gdy rozproszone po całym kraju głosy przedstawiać mogą dużą siłę liczebną. [...] System list państwowych ma być zbliżeniem do tego idealnego rozwiązania, ponieważ przy zachowaniu okręgów wyborczych, wyniki w nich osiągnięte prostuje się

³⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia..., CCCXXII/23 – wypowiedź posła Zalewskiego.

za pomocą zsumowania niewyzyskanych resztek głosów”³⁸. Z tych powodów W. Komarnicki mocno popierał pierwotną wersję listy państwowej przygotowaną w Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, w myśl której do rozdziału mandatów wykorzystywane były resztki głosów. Przyjęty ostatecznie przez ustawodawcę model listy państwowej był zdaniem W. Komarnickiego błędny, nie tylko nie wzmacniając, ale wręcz osłabiając zasadę proporcjonalności wyborów: „Ale nie tylko nie mamy w naszej ordynacji wyborczej ulepszenia zastosowania zasady proporcjonalności wyborów, lecz przeciwnie, znajdujemy w niej osłabienie tej zasady, nadwątlenie jej”³⁹. Podział mandatów z listy państwowej proporcjonalnie do liczby mandatów osiągniętych w okręgach jego zdaniem wypaczał bowiem wyniki wyborów. Całościowa ocena nowego rozwiązania w kontekście postanowień Konstytucji była więc zdecydowanie negatywna: „W lipcowej ordynacji wyborczej, przyjmującej zarazem system proporcjonalny wyborów i zmieniającej go na rzecz zasady większości, nie widzimy ani wewnętrznej konsekwencji ani zgodności ścisłej z Konstytucją 1921 roku”⁴⁰.

Odmienny pogląd na rolę instytucji listy państwowej w systemie wyborów proporcjonalnych przedstawiał Józef Buzek, referent Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego. Od początku prac w parlamencie wydawał się stać na stanowisku, że w rzeczy samej skutkiem zastosowania listy państwowej będzie znacząca nawet modyfikacja wyniku wyborów, jednakże w przeciwieństwie do W. Komarnickiego uznawał to za atut i dobrodziejstwo nowej instytucji. Celem bowiem zastosowania listy państwowej, zdaniem Buzka nie było dążenie do idealnego odwzorowania preferencji wyborców, ale zapobiegnięcie nadmiernemu rozdrobnieniu sceny politycznej. Jak zauważył: „Sposób obsadzania mandatów tak w okręgach wyborczych, jak z listy państwowej miał utrudniać rozdrobnienie Sejmu na wielką liczbę stronnictw i działać w kierunku utworzenia kilku silnych stronnictw politycznych w kraju”⁴¹. Zdaniem Józefa Buzka o wprowadzeniu nowego rozwiązania zadecydowały najważniejsze względy: „Przy uchwaleniu listy państwowej nie chodziło bynajmniej o to, by wynaleźć sposób najsprawiedliwszy dla poszczególnych stronnictw politycznych, ale o system najsprawiedliwszy dla państwa, przyczem było rzeczą jasną, że sprawiedliwość wobec Rzeczypospolitej wymaga możliwie małej ilości partii politycznych, dostatecznie silnie zorganizowanych, a które byłyby w stanie wykonać tę robotę państwowo-twórczą, jaką nakłada na nie Konstytucja”⁴².

Wspomniane uprzywilejowanie ugrupowań dużych stanowiło podstawę do sformułowania przez W. Komarnickiego zarzutu o naruszenie przez przyjęty model instytucji państwowej innej zasady wyborów, a mianowicie zasady równo-

³⁸ W. Komarnicki, *Ordynacje wyborcze...*, s. 12.

³⁹ Tamże, s. 22.

⁴⁰ Tamże, s. 26.

⁴¹ J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 7.

⁴² Tamże, s. 58.

ści⁴³: „Podobnież zasada równości nie została przeprowadzona w czystej postaci. Uprzywilejowując stronnictwa większe, tym samym ordynacja wyborcza nadaje większe znaczenie głosom, oddanym na listy tych stronnictw. Dojść wobec tego należy do wniosku, że w ten sposób zachodzi niezgodność pomiędzy ordynacją wyborczą, a art. 11 Konstytucji «marcowej»”⁴⁴.

Problematyka zgodności list państwowych z zasadą bezpośredniości również podzieliła ówczesnych konstytucjonalistów. Formułowano wiele zarzutów pod jej adresem. Michał Roztworowski uważał instytucję za niezgodną z Konstytucją: „Listy państwowe obecne – sprzeczne z Konstytucją, która nakazuje, by ciała reprezentacyjne, Sejm i Senat składały się z osób wybranych – a nie – w części wybranych, a w części powołanych – usunąłbym zupełnie, jako w dodatku przedstawiające zbyt silną pokusę, by tą drogą skośną wprowadzić do ciał reprezentacyjnych osoby, których możeby nie odważyło się stronnictwo wysunąć na czoło listy współzawodniczących o zwycięstwo w walce prawdziwie wyborczej”⁴⁵. Nie wszyscy podzielali tak negatywną ocenę. Stanisław Starzyński stwierdzał: „[...] mandaty z list państwowych otrzymuje się bez osobnego na nie głosowania, a jedynie wskutek zwycięstwa związanych z nimi list okręgowych, w czym tkwi pewne, aczkolwiek pożyteczne odchylenie od zasady bezpośredniości wyborów”⁴⁶. Józef Buzek wskazywał na możliwość wyboru z list państwowych osób ważnych dla prac ugrupowań politycznych – ekspertów, legislatorów jako jeden z najistotniejszych celów wspomnianej instytucji (o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy).

Wydawać się może, iż w przypadku list państwowych nie do przyjęcia jest uznanie wyborów za pośrednie⁴⁷. Nie ma w przyjętym mechanizmie elementu dwustopniowości wyborów, kiedy to kandydatów wybierają elektorzy. Wybory pośrednie przewidywała np. ordynacja wyborcza z 1935 r. – obowiązując na mocy Konstytucji kwietniowej, w której zasada bezpośredniości wyborów już nie została zawarta.

Zagadnienie to należy rozpatrywać również w szerszym kontekście. Przyjęta przez Ordynację wyborczą z 1922 r. konstrukcja głosowania na listy okręgowe zamknięte, ogranicza możliwość wyboru obywatela jedynie do określonej listy, bez możliwości wskazania konkretnych kandydatów. Pomimo iż skład kandydatów jest jawny, to właśnie ugrupowanie polityczne stanowiło o ich doborze i kolejności. Wybór listy staje się więc aktem wyrażającym zaufanie wyborcy wobec ugrupowania politycznego nie tylko w aspekcie jego programu wyborczego, ale również powierzenia jego wykonania właściwym kandydatom. Ustalono, iż kon-

⁴³ Zagadnienie to w ujęciu porównawczym będzie przedmiotem analizy w rozdziale VI niniejszej pracy.

⁴⁴ W. Komarnicki, *Ordynacje wyborcze...*, s. 23.

⁴⁵ M. Roztworowski, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, nr 1, s. 3.

⁴⁶ S. Starzyński, *Współczesny ustrój...*, s. 47.

⁴⁷ Por. A. Mycielski, *Polskie prawo...*, s. 60.

cepcja list okręgowych zamkniętych, jaka została przewidziana przez „ordynację Moraczewskiego”, pomimo krępowania wyborcy zmuszonego do wyboru listy, a nie kandydatów imiennie, powinna zostać utrzymana właśnie przez wzgląd na potrzebę wzmocnienia ugrupowań politycznych. Jak motywował poseł sprawozdawca Grzędzielski: „[...] listy wiązane przyczyniają się jednak do tego, że stronnictwa są więcej zwarte, więcej karne i zarząd stronnictw uzyskuje większą władzę nad tymi, którzy zgłosili swoją przynależność”⁴⁸. Józef Buzek zauważał: „W Polsce ordynacja wyborcza Moraczewskiego przyjęła system list najbardziej partyjnych. System ten przyjęto u nas z powszechnym uznaniem toteż zatrzymała go obecna ordynacja”⁴⁹.

Nie akcentowano więc potrzeby głosowania imiennego na konkretnego kandydata, tak ważnego w późniejszym postrzeganiu zasady bezpośredniości⁵⁰.

Warto natomiast zwrócić uwagę na pewną możliwość pośredniego wyboru, która wynikała z technicznej konstrukcji listy państwowej. Wydaje się, że nie wynika ona ze świadomego działania ustawodawcy. Dozwolone było kandydowanie zarówno z listy państwowej, jak i z list okręgowych. Kandydaci korzystający z takiego rozwiązania gwarantowali sobie z jednej strony pewien komfort, który w przypadku uzyskania mandatu z list pozwalał na swoisty, choć ograniczony do kilku innych kandydatów, wybór pośredni. Poprzez oświadczenie o rezygnacji z jednego, konkretnego mandatu, umożliwiali bowiem uzyskanie go przez kolejnego kandydata bądź z listy okręgowej, bądź z listy państwowej.

Rozważania na temat konstytucyjności instytucji listy państwowej należy zakończyć wskazaniem na inną ewentualną, sprzeczność⁵¹. Artykuł 36 Konstytucji marcowej brzmiał bowiem następująco: „Senat składa się z członków **wybieranych** (podkr. J.Z.) przez poszczególne województwa”⁵².

4. Funkcje listy państwowej

W toku prac w Sejmie Ustawodawczym padło wiele argumentów uzasadniających wprowadzenie instytucji listy państwowej. Miała ona spełnić według projektodawców ważną rolę w polskim systemie wyborczym. Można wyodrębnić dwie zasadnicze funkcje listy państwowej wprowadzonej w 1922 r.: modyfikacji systemu proporcjonalnego podziału mandatów, a także umożliwienia wprowadzenia do Parlamentu osób szczególnie ważnych dla ugrupowań, jak to przedstawiano – dobrze przygotowanych ekspertów, którzy mają przyczynić się do podniesienia poziomu prac legislacyjnych. Lista państwowa miała bowiem stanowić mechanizm o znaczeniu kluczowym, dzięki któremu zostaną spełnione największe oczekiwania stawiane przez projektodawców wobec całej ordynacji

⁴⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia..., CCCIV/9.

⁴⁹ J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 65.

⁵⁰ Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w rozdziale VI niniejszej pracy.

⁵¹ Sprzeczność tę zauważał Wacław Komarnicki. Więcej: W. Komarnicki, *Ordynacje wyborcze...*, s. 38.

⁵² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 44, poz. 267).

wyborczej. Jak przekonywał w czasie debaty w Sejmie poseł Grzędziński: „Otóż z tego powodu, czego musimy wymagać od nowej ordynacji wyborczej? Musimy wymagać dwóch rzeczy, po pierwsze, aby ułatwiała stronnictwom wprowadzenie fachowców do Sejmu, a powtóre, aby utrudniła rozbijanie się społeczeństwa na atomy, aby utrudniła rozbijanie się naszego Sejmu na zbyt wielką ilość drobnych stronnictw”⁵³.

Funkcja polegająca na modyfikacji systemu proporcjonalnego została już zasygnalizowana w kontekście zgodności instytucji listy państwowej z konstytucją. Należy jednakże poddać ją szerszej analizie.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego w 1919 r. przeprowadzone na podstawie tzw. ordynacji Moraczewskiego pozwoliły sformować jego skład, jednakże funkcjonujące w nim siły polityczne były dość znacznie rozdrobnione. O ile na początku kadencji Sejmu działało 10 klubów poselskich, to pod jej koniec już 17, a wielu posłów nie należało do żadnego klubu⁵⁴. Powodowało to trudności zarówno w pracach legislacyjnych, jak i związane z formowaniem większości rządowej. Poszukiwano więc rozwiązań, które w przyszłości pozwoliłyby na usprawnienie funkcjonowania Parlamentu, przy uwzględnieniu systemu proporcjonalnego.

Rozwiązaniem najprostszym, które zastosowano, było utrzymanie w nowej ordynacji – występującego już w „ordynacji Moraczewskiego” systemu rozdziału mandatów w okręgach wyborczych w oparciu o metodę d`Hondta. Metoda ta uprzywilejowuje duże ugrupowania⁵⁵. Jednakże było to zbyt mało, by zapobiec rozdrobnieniu sił w Sejmie.

Wprowadzono również instytucję list państwowych. Jak wskazywano w sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej: „Najważniejszym skutkiem, jakiego należy oczekiwać od systemu list państwowych, jest zapobieżenie rozproszkowania się ciała ustawodawczego na drobne kluby”⁵⁶. Listy państwowe nie wykorzystywały, jak już zostało wskazane, resztek głosów⁵⁷, ale poprzez podział mandatów metodą d`Hondta, z uwzględnieniem mandatów uzyskanych w okręgach wyborczych – stanowiły wzmocnienie ugrupowań silnych.

Rozpatrując funkcję list państwowych polegającą na zapobieżeniu nadmiernemu rozdrobnieniu sił politycznych w parlamencie, należałoby zastanowić się nad kosztami takich zabiegów. Wzmocnienie bowiem silnych oznaczać musiało osłabienie mniejszych ugrupowań. Intencje projektodawców tej instytucji były jednak dość jasne, co przedstawia wypowiedź J. Buzka: „Przy uchwaleniu listy państwowej nie chodziło bynajmniej o to, by wynaleźć sposób najsprawiedliw-

⁵³ Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia..., CCCIV/23.

⁵⁴ D. Mалеc, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922. W 90 rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 17.

⁵⁵ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 97.

⁵⁶ *Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1922, s. 6.

⁵⁷ Zdaniem Konstantego Grzybowskiego fakt niewykorzystywania resztek głosów stanowił również o wzmocnieniu ugrupowań silnych. Więcej: K. Grzybowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 220.

szy dla poszczególnych stronnictw politycznych, ale o system najsprawiedliwszy dla państwa”⁵⁸. Ze względu na ówczesną sytuację polityczną pewne ograniczenia można uważać za usprawiedliwione, jednakże z dużym zastrzeżeniem. Rozwiązanie takie w poważnym stopniu uderzało w przedstawicieli mniejszości narodowych, którzy to ze względu na specyfikę rozkładu poparcia w skali państwa, wymagały jak się wydaje, osobnego uregulowania. Była to kwestia delikatna, zwracała na nią uwagę również Komisja Konstytucyjna, jednakże zarówno zgłoszony przez nią projekt, jak i ostateczna, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy wersja Ordynacji wyborczej takiej osobnej regulacji nie przewidywała. Bez wątplenia był to błąd spotęgowany dodatkowo wprowadzeniem wymogu uprawniającego do uzyskania mandatów z listy państwowej, który wymagał uprzedniego zdobycia mandatów w sześciu okręgach wyborczych, mimo iż Komisja Konstytucyjna w oparciu o symulacje rzeczywistego poparcia dla mniejszości ustaliła optymalną granicę na trzy okręgi. Sprawiedliwszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie wymogu uzyskania mandatów w trzech okręgach dla mniejszości narodowych, a ewentualne wprowadzenie wymogu otrzymania mandatów w sześciu okręgach dla pozostałych ugrupowań.

Niekorzystnie dla mniejszości narodowych przedstawiała się również kwestia wyborów do Senatu. Wymóg uzyskania mandatu w trzech okręgach stał się dla nich dużym utrudnieniem, zwłaszcza iż zgodnie z konstytucyjnym zapisem, okręgiem wyborczym w tych wyborach był obszar województwa (i m. st. Warszawy).

Atmosfera polityczna nie sprzyjała wprowadzeniu jakichkolwiek udogodnień dla mniejszości. Potwierdzają ten pogląd przemówienia sejmowe⁵⁹ czy też m.in. piśmiennictwo ks. Lutosławskiego, który tak oceniał nowy system wyborczy: „System ten, najściślej proporcjonalny i całkowicie sprawiedliwy jest oczywiście bardzo niekorzystny dla rozproszonych mniejszości [...], ale trudno by ordynacja wyborcza państwa polskiego [...] dawała przywilej specjalnej reprezentacji mniejszości”⁶⁰. Analizując szereg wypowiedzi projektodawców, w tym J. Buzka⁶¹, można postawić tezę, że w ramach modyfikacji systemu proporcjonalnego oraz wzmocnienia ugrupowań silnych, listy państwowe miały przy tym wzmacniać reprezentację „polską”, a osłabiać mniejszości narodowe⁶². W tej kwestii argumenty polityczne przeważały nad racjonalnym ustawodawstwem.

Drugą ważną funkcją instytucji list państwowych było ułatwienie wprowadzenia do parlamentu osób szczególnie ważnych dla ugrupowań politycznych.

⁵⁸ Tamże, s. 58–57.

⁵⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia..., CCCIV/26.

⁶⁰ Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z dnia 28 lipca 1922 r. (Komentarz), s. 6. Warto również przytoczyć zdanie Wojciecha Trąmpczyńskiego, który sprzeciwiając się instytucji listy państwowej, wskazywał na „zagrożenie” wystawienia przez wszystkie mniejszości jednej, wspólnej takiej listy. Więcej: J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 61.

⁶¹ Tamże.

⁶² Tamże, s. 86.

Jak ujął to J. Buzek: „Nie ulega wątpliwości, iż ten system (list państwowych – J.Z.) ma dla sejmu, dla państwa i poszczególnych partji ogromną doniosłość, gdyż umożliwia stronnictwom przeprowadzenie sił najtęższych, najpożyteczniejszych w pracy parlamentarnej. Przy systemie list państwowych, każda organizacja przeprowadza w okręgach wyborczych ludzi w nich najpopularniejszych, z listy państwowej zaś ludzi najpotrzebniejszych dla stronnictwa w sejmie lub w rządzie, chociaż nie posiadających takiej popularności w okręgu. Wówczas w obrębie każdej partji staje się możliwy pewien podział pracy. Jedni posłowie stronnictw głównie będą zajęci bieżącą pracą w okręgach, zaś inni mogą poświęcić się przede wszystkim pracy parlamentarnej i państwowej”⁶³. Podobnie sprawę tę widział Antoni Peretiatkowicz wskazując, że model list państwowych: „Przyczyni się do podniesienia poziomu umysłowego Sejmu”⁶⁴.

Listy państwowe dokonywały więc uporządkowania praktyki, jaka występowała w systemie wyborczym przewidywanym przez „ordynację Moraczewskiego”. Zezwalając bowiem na kandydowanie w wielu okręgach wyborczych, ówczesna jej regulacja doprowadziła do wystawiania ważnych kandydatów w kilku z nich, co zresztą przez wielu konstytucjonalistów wówczas uznawane było *in plus*: „Pozwala to partjom politycznym na wystawienie najbardziej pożądaných kandydatów na listach kilku okręgów, w celu zapewnienia ich wyboru, bez obawy zmarnowania z tego powodu głosów”⁶⁵.

Warto zastanowić się w tym miejscu nad wieloma zarzutami o brak ścisłego powiązania kandydatów z list państwowych z wyborcami w okręgach wyborczych. Wacław Komarnicki zauważył, że listy państwowe miały na celu: „danie możliwości wejścia do Sejmu tym wybitnym kandydatom, którzy mogą być w nim pożyteczni, nie chcą zaś kandydować w okręgach i bronić w Sejmie lokalnych interesów”⁶⁶. Zarzuty takie są słuszne, jednakże nikt z projektodawców o takim ścisłym powiązaniu nie wspominał. Z samego założenia listy państwowe miały bowiem zapewnić miejsce kandydatom „centralnym”, mniej znanym w konkretnych okręgach wyborczych⁶⁷. Jest to rozwiązanie znacznie uczciwsze i stawiające w jasny sposób reguły wyboru, niż miało to miejsce w poprzedniej regulacji. Oczywiście, należy również wspomnieć, iż możliwość kandydowania w wielu okręgach wyborczych została na mocy Ordynacji wyborczej z 1922 r. utrzymana, jednakże kandydaci „centralni” z reguły wybierali ewentualne kandydowanie we „własnym” okręgu wyborczym (np. Wojciech Korfanty) i równocześnie z listy państwowej.

Nowa Ordynacja wyborcza przewidywała również, iż ten sam kandydat nie mógł zostać zgłaszany na więcej niż jednej liście państwowej. Stanowiło to

⁶³ Tamże, s. 36.

⁶⁴ A. Peretiatkowicz, *Zagadnienia ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1922, nr 1, s. 14.

⁶⁵ L. Nowodworski, *O ordynacji wyborczej do Pierwszego Sejmu Polskiego*, Warszawa 1918, s. 4.

⁶⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 117.

⁶⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 304 posiedzenia..., CCCIV/11 – wypowiedź posła Grzędzielskiego.

konsekwentne nawiązanie do przyjętej przez Komisję Konstytucyjną i w zasadzie utrzymanej w trakcie debaty sejmowej, koncepcji list jako zbioru osób realnie związanych z danym stronnictwem, posiadających odpowiednie fachowe, a przez to cenne przygotowanie do prac legislacyjnych, a otrzymujących mandat dzięki poparciu udzielonemu całemu ugrupowaniu. Niemieszczącym się w jej ramach i stanowiącym pogwałcenie zasad etyki wyborczej (również w kontekście zakazu kandydowania z dwóch list w jednym okręgu), byłoby więc kandydowanie z list państwowych różnych ugrupowań równocześnie. Poza tym uregulowanie takie zabezpieczałoby przed wskazywanym przez niektórych posłów⁶⁸ niebezpieczeństwem stworzenia *sui generis* arystokracji poselskiej, uzyskującej każdorazowo pewny mandat wyłącznie z list państwowych.

W przypadku porażki wyborczej listy okręgowej (należy jednak pamiętać, iż głosowano wyłącznie na listy *en block*), lista państwowa spełniała funkcję zabezpieczającą, zwiększając szansę na uzyskanie mandatu przez osoby ważne dla funkcjonowania ugrupowania.

Podsumowując, lista państwowa w przyjętym modelu miała spełniać dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, miała ona modyfikować wynik wyborów przez wzmocnienie ugrupowań silnych, co w zamyśle miało ułatwiać skuteczne formowanie większości rządowej. Przyjęte rozwiązanie miało jednocześnie osłabiać niewielkie ugrupowania, a także mniejszości narodowe. Drugą funkcją list państwowych było ułatwienie wprowadzenia do Sejmu i Senatu osób ważnych dla ugrupowań politycznych, jak wskazywali projektodawcy – ekspertów, fachowców niezbędnych do prac legislacyjnych i parlamentarnych.

5. Lista państwowa a praktyka wyborcza

Regulacje zawarte w Ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, a wśród nich konstrukcja list państwowych, znalazły bardzo szybko praktyczne zastosowanie w wyborach. Były to pierwsze w Odrodzonej Rzeczypospolitej wybory do ciała przedstawicielskiego, które odbyły się na podstawie regulacji uchwalonej w formie ustawy przez demokratyczny organ. Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy, ważne wnioski może dostarczyć analiza wyników wyborów w odniesieniu do funkcjonowania nowej w polskim prawie wyborczym instytucji list państwowych. Analiza ta pomoże odpowiedzieć na pytanie, czy spełniła oczekiwane funkcje.

W wyborach do Sejmu, w przewidzianym terminie zgłoszono listy 34 komitetów wyborczych, z czego listy 19 zostały przyłączone do list państwowych⁶⁹. Wybory odbyły się 5 listopada 1922 r. Po obliczeniu liczby głosów oddanych na poszczególne listy i dokonaniu podziałów mandatów przez okręgowe komisje

⁶⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 305 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 9 maja 1922 r., CCCV/15 – wypowiedź posła Fichny.

⁶⁹ J. Janiszewski, *Wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce w roku 1922 w świetle ordynacji oraz praktyki wyborczej*, Zeszyty Naukowe UMK w Toruniu, z. 37 – Prawo IX, Toruń 1969, s. 163.

wyborcze, w oparciu o przekazane przez nie dane, Państwowa Komisja Wyborcza przystąpiła do rozdziału mandatów z list państwowych. Zebrawszy się na posiedzeniu 20 listopada 1922 r.⁷⁰ ustaliła, iż w całym państwie wymóg uzyskania mandatów w co najmniej sześciu okręgach wyborczych przekroczyło siedem ugrupowań i one tylko wezmą udział w podziale mandatów z list państwowych. Zaznaczyć należy jednocześnie, że wszystkie mandaty w okręgach zostały obsadzone, do rozdziału z list państwowych pozostało więc ich 72.

W wyniku wyborów zmarginalizowane lub wyeliminowane z parlamentu zostały ugrupowania niewielkie, względnie średnie⁷¹. Jeśli chodzi o funkcjonowanie instytucji list państwowych, to jak ujął to zagadnienie Kamil Kacperski: „Nie bez znaczenia było również [...] zastosowanie korzystnej dla zwycięskiej listy metody przeliczania głosów na mandaty w okręgach oraz ustanowienie faworyzujących zwycięzców tych wyborów reguł w segmencie list państwowych. Stworzono w ten sposób swoiste sprzężenie zwrotne. Metoda d`Hondta sprzyjała partii, która otrzymała najwięcej głosów w okręgach [...] umożliwiała nie tylko zdobycie większej liczby mandatów w okręgach, ale wymiernie przekładała się na fotele poselskie i senatorskie w drugim segmencie (list państwowych – J.Z.) systemu wyborczego”⁷². Janusz Janiszewski stwierdził, że: „Listy państwowe spełniły więc swoje zadanie, wzmacniając i tak już silne ugrupowania”⁷³. Oceniając dalsze działania i próby tworzenia kolejnych gabinetów wydaje się jednakże, że mimo skutecznego zastosowania mechanizmów wzmacniających ugrupowania silne (w tym list państwowych), ostatecznie nowy system wyborczy nie wpłynął radykalnie, w decydujący sposób na rozkład sił politycznych w Sejmie⁷⁴ i zwiększenie możliwości tworzenia stabilnych większości.

Warto zwrócić uwagę natomiast na sytuację stronnictw reprezentujących mniejszości narodowe. Nie bez trudu większe z tych stronnictw, dotychczas w pełni samodzielne, stworzyły Blok Mniejszości Narodowych⁷⁵, który wspólnie wystartował w wyborach. Osiągnął on bardzo dobry rezultat wyborczy, biorąc udział w rozdziale mandatów z listy państwowej. Jak ujął to senator Ringel: „Nie-sprawiedliwość sejmowej ordynacji, ten «drut kolczasty» przepisów, który miał zatrzymać mniejszości przed bramą sejmową, on stał się właśnie tą obręczą, która złączyła elementy, w gruncie rzeczy obce sobie, w jeden blok”⁷⁶. Ostatecznie posłowie mniejszości narodowych stanowili blisko dwadzieścia procent ogólnej liczby posłów zasiadających w Sejmie⁷⁷.

⁷⁰ T. i W. Rzepeccy, *Sejm i Senat 1922–1927*, Poznań 1923, s. 351.

⁷¹ Więcej o wynikach wyborów: T. Nałęcz, *Rządy Sejmu 1921–1926*, Warszawa 1991, s. 20–21. Również: O. Terlecki, *Z dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 1985, s. 163–164.

⁷² K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 262.

⁷³ J. Janiszewski, *Wyniki wyborów...*, s. 172.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ W tym przedstawiciele mniejszości: niemieckiej, ukraińskiej, białoruskiej i żydowskiej.

⁷⁶ M. Ringer, *Antysemityzm w Polsce*, Warszawa 1924, s. 20, [za:] K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 255.

⁷⁷ J. Tazbir, *Polska na przestrzeni wieków*, Warszawa 1995, s. 559.

Ciekawe wnioski można natomiast wysnuć z analizy postaci kandydatów, którzy otrzymali swój mandat właśnie z list państwowych⁷⁸.

Odnaleźć wśród nich można nazwiska działaczy społeczno-politycznych, którzy oddali wcześniej bądź w późniejszym czasie duże zasługi dla Państwa, co było doceniane zarówno przez ich współczesnych, jak również następne pokolenia. Należą do nich m.in. Wojciech Korfanty, Stanisław Grabski, Zygmunt Seyda, Kazimierz Bartel. Można więc stwierdzić, iż listy państwowe, przynajmniej w części, wypełniły pokładane w nich nadzieje, stając się platformą dla ludzi niezmiernie potrzebnych dla pracy parlamentarnej. O tym, że w nowo wybranym Sejmie mandat uzyskany dzięki tej liście uznawano za pełnoprawny i bynajmniej nie deprecjonowano na płaszczyźnie politycznej, może świadczyć fakt, iż wice-marszałkiem Sejmu został wybrany wspomniany już Z. Seyda.

Ważnych wniosków może dostarczyć również analiza wyników wyborów do Senatu. Odbyły się one 12 listopada 1922 r. Zgłoszono 14 list państwowych. Państwowa Komisja Wyborcza, po przeanalizowaniu danych przekazanych przez komisje okręgowe, ustaliła, iż ustawy wymóg uzyskania mandatów w co najmniej trzech okręgach wyborczych uzyskały listy pięciu ugrupowań. Podobnie jak w przypadku wyborów do Sejmu, wszystkie mandaty przypadające na okręgi wyborcze zostały rozdzielone, do podziału pomiędzy listy państwowe pozostało więc 18 mandatów senatorskich⁷⁹. Wpływ nowego systemu wyborczego był bardziej znaczący niż w wyborach do Senatu. Zwyczajnie ugrupowania uzyskały znaczącą przewagę i wzmocnienie również z list państwowych. Zblokowane mniejszości narodowe, podobnie jak w Sejmie, uzyskały bardzo dobry rezultat.

Większość kandydatów do Senatu, którzy otrzymali mandaty z list państwowych, z całą pewnością można zaliczyć do intelektualnej elity Państwa. Warty uwagi jest fakt, iż ich późniejszy udział w Prezydium Senatu był co najmniej znaczący. Jan Woźnicki i Jakub Bojko zostali wybrani wice-marszałkami, a wielki przeciwnik (*sic!*) instytucji list państwowych w trakcie debaty nad nową ordynacją wyborczą, Wojciech Trąmpczyński⁸⁰, został marszałkiem Senatu. Świadczy to więc o merytorycznym przygotowaniu kandydatów, a jednocześnie o zaufaniu, jakim darzyła ich izba. Również z listy państwowej mandat senatora uzyskał wielki orędownik tej instytucji, konstytucjonalista mający ogromne doświadczenie legislacyjne zdobyte przy uchwalaniu czterech ordynacji wyborczych, członek Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, Józef Buzek.

Analiza postaci kandydatów, którzy otrzymali mandat z list państwowych w wyborach 1922 r., potwierdziła zastosowanie co do zasady kryterium fachowości i ich wysokiego poziomu przygotowania do prac legislacyjnych. Wśród posłów i senatorów kandydujących skutecznie z list państwowych odnaleźć można

⁷⁸ T. i W. Rzepeccy, *Sejm...*, s. 348.

⁷⁹ Tamże, s. 426.

⁸⁰ J. Buzek, *Główne zasady polityczne...*, s. 61.

bowiem znakomitości, które wykorzystując swoje kompetencje oraz doświadczenie, wpłynęły na prace Parlamentu⁸¹.

Przezwrot majowy wprowadził znaczne zmiany w życiu politycznym Rzeczypospolitej, jednakże odbywające się 4 i 11 marca 1928 r. wybory zostały przeprowadzone formalnie według istniejącej już regulacji z 1922 r. Unikając dywagacji na temat licznych nadużyć wyborczych, należy tylko zaznaczyć, iż wypełnienie w praktyce norm ordynacji pozostawiało bardzo wiele do życzenia⁸². W przypadku wyborów do Sejmu mandaty rozdzielone 15 marca 1928 r. przez Państwową Komisję Wyborczą objęli kandydaci dziewięciu ugrupowań⁸³. Tyle bowiem spełniło ustawowy wymóg uzyskania mandatów w sześciu okręgach. Tendencja do wystawiania na listach państwowych osobistości ważnych dla ugrupowań politycznych została utrzymana i mandaty z nich objęli m.in.: Maciej Rataj, Kazimierz Bartel, Adam Koc, Herman Lieberman. Podobnie w wyborach do Senatu⁸⁴, po posiedzeniu Państwowej Komisji Wyborczej 21 marca 1928 r., mandaty objęli kandydaci wystawieni przez sześć ugrupowań, m.in. August Zalewski, czy nesor polskich socjalistów Bolesław Limanowski.

Złożoność sytuacji politycznej w Rzeczypospolitej końca lat dwudziestych wpłynęła w znaczący sposób na funkcjonowanie parlamentu. Następową deformacją podstawowych zasad konstytucyjnych państwa. Rosło niezadowolenie społeczne⁸⁵. Pojawiły się tendencje zmian ustrojowych, a większość z nich, włączycywszy program obozu rządowego, nie przewidywała powrotu do *status quo ante*, a planowała głębokie zmiany zarówno w konstytucji, jak prawie wyborczym.

Jedną z dość ciekawych koncepcji, jakie powstały w czasie szeroko pojętej debaty nad reformami ustrojowymi, opublikował w 1929 r. Stanisław Trębicki. Dopatrywał się on przyczyny ówczesnych anomalii życia publicznego w niewłaściwej konstrukcji ordynacji wyborczej, sprzeciwiając się natomiast zmianom Konstytucji jako całego aktu. Wnikliwej krytyce została poddana procedura wyborów poszczególnych list, a nie kandydatów, oraz instytucja list państwowych: „Dokąd będą tak zwane listy państwowe, gwarantujące powrót czołowym partyjniakom do Sejmu w sposób niemal dożywotni”⁸⁶. Poglądy te nie były bynajmniej odosobnione, jednakże charakterystyczne było dążenie do zmian aktów prawnych, a nie zlej po 1926 r. praktyki wyborczej, która w znaczny sposób wypaczała funkcjonowanie mechanizmów prawa wyborczego. W ten sposób postulaty takie wpisywały się co do istoty w program obozu rządowego („sanacyjnego”), który

⁸¹ Pojawiły się także krytyczne głosy wskazujące, że mandaty z list państwowych obejmowały w części również osoby mniej znane. Więcej: P. Dunin-Borkowski, *Ankieta konstytucyjna Sejm R.P.*, Warszawa 1931, cz. 1–3, t. 1, s. 39. Również: W. Konopczyński, *Sejm 1922–1927. Bez obsłonek*, Kraków 1928, s. 8.

⁸² A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 29–30.

⁸³ T. i K. Rzepeccy, *Sejm i Senat 1928–1933*, Poznań 1928, s. 131.

⁸⁴ Tamże, s. 196.

⁸⁵ Więcej: A. Garlicki, *Z Sulejówka do Belwederu*, Warszawa 1990, s. 78.

⁸⁶ S. Trębicki, *Wobec zamierzonej naprawy konstytucji*, Warszawa 1929, s. 3.

przewidywał kompleksowe i radykalne zmiany zarówno Konstytucji, jak i prawa wyborczego.

W 1930 r. odbyły się wybory parlamentarne, zwane wyborami brzeskimi. Z uwagi na ewidentne ich sfalszowanie, ich wyniki nie wnoszą do analizowanej tematyki nic wartościowego⁸⁷.

6. Rezygnacja z listy państwowej

Od początku lat trzydziestych trwały prace nad projektem nowej konstytucji, która miała regulować podstawy ustrojowe państwa w sposób zgodny z programem przedstawianym przez obóz sanacyjny. Akt ten został uchwalony 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucja kwietniowa)⁸⁸. Ważnym uregulowaniem, stała się również Ordynacja wyborcza do Sejmu uchwalona 8 lipca 1935 r.⁸⁹ Przewidywała ona dość duże zmiany m.in. w trybie zgłaszania kandydatów, dokonywaniu wyboru czy składzie izb. Jednym z podstawowych założeń tego aktu, było „[...] zbliżenie Sejmu do społeczeństwa przez usunięcie pośrednictwa partii politycznych we wszystkich fazach postępowania wyborczego”⁹⁰. Program zindywidualizowania roli kandydata w przyszłym Sejmie miał być „krokiem w przyszłość” i, co wyraźnie podkreślano, znacznie różnić się od innych europejskich uregulowań tej materii. Ówczesne ordynacje wyborcze np. Czechosłowacji, Wolnego Miasta Gdańska, przewidywały bowiem ścisłe związanie posła z partią, a wystąpienie z partii powodowało automatycznie utratę mandatu. Nowa polska ordynacja postawiła na znaczący, „bezpośredni związek posła z wyborcami”⁹¹. Konsekwencją tego była zmiana całej konstrukcji związanej z listami kandydatów. Czesław Znamierowski wskazywał: „W obu czynnościach wyborczych, w zgłaszaniu kandydatów i przeprowadzania głosowania biorą partje w swe ręce kierownictwo. Stają się przez to filtrem wyborczym [...]. Twórca ordynacji wyborczej (z 1935 r. – J.Z.) nie miał do tego filtru zaufania. Przeciwnie, postawił sobie za zadanie odsunąć stronnictwo od wyborów i radykalnie odebrać im to znaczenie”⁹².

Dokonano nowego podziału państwa na 104 okręgi wyborcze, dwumandato-we. W każdym okręgu istniała możliwość wystawienia tylko jednej listy wyborczej, składającej się z czterech kandydatów. Lista taka nie była wysuwana przez ugrupowania polityczne czy bezpośrednio przez grupy wyborców, ale przez nowe ciała – zgromadzenia okręgowe, reprezentujące przedstawicieli różnych grup społecznych i zawodowych. Zgromadzenia te miały za zadanie wybór czte-

⁸⁷ A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 30.

⁸⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 30, poz. 227).

⁸⁹ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. R. P. Nr 47, poz. 319).

⁹⁰ S. Car, B. Podolski, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1935, s. 12.

⁹¹ Stanisław Car i Bohdan Podolski stwierdzili: „Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu ma więc na celu [...] zbliżenie Sejmu do społeczeństwa [...] we wszystkich fazach postępowania wyborczego, a więc zarówno przy zgłaszaniu kandydatów na posłów, jak i przy akcie głosowania, a przez to samo zindywidualizowania roli w przyszłym Sejmie”. Tamże, s. 13.

⁹² C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 86–87.

rech kandydatów, którzy następnie byli umieszczani na liście. Kolejność zależała od wyniku głosowania wewnątrz zgromadzenia i miała niebagatelną wagę w wyborach. Zgodnie bowiem z uregulowaniem nowej ordynacji, głosowanie polegało na zaznaczeniu na liście składającej się z czterech kandydatów dwóch, którzy mieli otrzymać mandaty z danego okręgu. Oddanie niezakreślonej kartki uznawano jednak za głos oddany na dwóch pierwszych kandydatów. W charakterze, jaki został dla niej przewidziany przez Ordynację wyborczą z 1922 r., wobec całkowitego zlikwidowania pluralizmu list wyborczych i ich powiązania ich z ugrupowaniami politycznymi, listy państwowe straciły zdaniem projektodawców rację bytu. Nie podjęto żadnej próby ich modyfikacji, czy przekształcenia ich modelu.

Znacznie zmniejszono też liczbę posłów, z 444 do 208. Nowe rozwiązania przewidziane przez Ordynację wyborczą z 1935 r. ustanawiały w wyborach do Sejmu system wielomandatowy jednolistowy⁹³. Jeszcze większe zmiany wprowadzono w przypadku Ordynacji wyborczej do Senatu⁹⁴. Zmniejszono liczbę senatorów do 96, a ich wyboru dokonywał Prezydent (1/3 składu) oraz tzw. elita – grupa wyborców odpowiadająca cenzusom wykształcenia (min. średnie zawodowe), zasług (posiadanie odznaczeń) i zaufania (osoby na określonych stanowiskach administracyjnych i społecznych). Listy państwowe zostały całkowicie zniesione. W wyniku nowej regulacji wyborów do Senatu liczba uprawnionych wyborców spadła do dwóch procent dotychczasowej.

Nowy system wyborczy spowodował niezadowolenie wśród wyborców i opozycyjnych ugrupowań politycznych skutkujące bojkotem wyborów, które odbyły się we wrześniu 1935 r. Pojawiały się programy zmian, nowe projekty zakładające demokratyzację wyborów. Spotykały się one jednak z brakiem zainteresowania władzy obozu sanacyjnego.

Ważne z punktu widzenia problematyki niniejszej pracy jest przedstawienie bardzo ciekawego projektu nowej ordynacji wyborczej, opracowanego w 1937 r. przez Władysława Studnickiego. Konstrukcja list państwowych została uznana przez autora za wartościową, a na bazie niektórych jej założeń przygotował on nowatorski projekt samouzupelnienia się składu Sejmu. Wybranych bowiem w wyborach powszechnych w okręgach wyborczych miało zostać 240 posłów, którzy wybierali kolejnych 40 w określony sposób. Grupy 20 posłów miały prawo zgłaszania list kandydatów przedstawianych do głosowania reszcie posłów, umożliwiając im wykreślanie i zmianę porządku kandydatów umieszczanych na nich. Jak argumentował Studnicki: „Przez to uzupełnienie, tym systemem wyborczym do Sejmu będą mogli być wprowadzeni ludzie znani w całej Polsce, lecz nie mający cech agitatorów, które zapewniają zwycięstwo w okręgach wyborczych”⁹⁵. Rozwiązanie to stanowiło więc próbę połączenia koncepcji odejścia od

⁹³ A. Sadowski, *Wolne wybory...*, s. 32.

⁹⁴ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r., Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz. U. R. P. nr 47, poz. 320).

⁹⁵ W. Studnicki, *O nową ordynację wyborczą*, Warszawa 1937, s. 4.

głosowania na listy zamknięte przy jednoczesnym wprowadzeniu rozwiązania, które spełniłoby funkcje podobne do funkcji list państwowych⁹⁶.

Inny projekt wart omówienia został zgłoszony w Sejmie 22 stycznia 1938 r.⁹⁷ Jego autor, Kazimierz Duch, pomimo krytyki wielu rozwiązań przewidywanych przez Ordynację z 1922 r., w wielu kwestiach nawiązuje do jej uregulowań. Duch szczególnie podkreślał potrzebę zmiany zasady pluralizmu list wyborczych przewidywaną przez tę ustawę, co uzasadnia zbyt dużym rozbiciem sił politycznych w Sejmie: „Głosowanie na listy jest dobre tam, gdzie są w całym kraju tylko dwa, a najwyżej trzy poważne stronnictwa z jasno sprecyzowanym poglądem polityczno-społecznym, ale nie u nas, gdzie tych stronnictw jest trochę za wiele, a programy ich nie różnią się zbyt wiele od siebie”⁹⁸.

Głosowanie na konkretne osoby, przewidywane w Konstytucji z 1935 r. również zostało skrytykowane jako premiujące lokalne wielkości, a utrudniające sytuację kandydatów wybitnych na miarę całego państwa. Ale pod jednym warunkiem Duch był skłonny je zaakceptować. Warunkiem tym było przywrócenie list państwowych, w dość ciekawej, nowatorskiej formie. Projekt K. Ducha przewidywał bowiem listy państwowe, które miały być zgłaszane nie przez ugrupowania polityczne, lecz „czołowych kandydatów w okręgach”⁹⁹ i stanowić miały pewien rodzaj kooptacji wyśmienitości, dokonywanej w celu usprawnienia prac Sejmu. Ogółem według omawianego projektu wybieranych miało być 320 posłów, z tego 294 wybranych w okręgach wyborczych, a 26 otrzymujących mandaty z list państwowych¹⁰⁰.

Ciekawą propozycję zgłosił również Wacław Komarnicki w 1939 r. Postulował wprowadzenie procedury kooptacji ograniczonej (ok. 5%) liczby posłów dokonanej przez Sejm większością 2/3 głosów. Zdaniem Komarnickiego „Zasada ta zastąpiłaby dawną instytucję list państwowych. W ten sposób specjaliści lub politycy, których obecność w Sejmie mogłaby być uznana za pożyteczną, mogliby wejść do Sejmu”¹⁰¹.

Również obóz sanacyjny przewidywał pewne zmiany prawa wyborczego. Dalsze jednak prace legislacyjne przerwał wybuch II wojny światowej.

6. Konkluzje

Wpływ na wprowadzenie list państwowych do polskiego prawa wyborczego oraz ich ostateczny kształt niewątpliwie miały negatywne doświadczenia funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego. Szczególnie w ostatnim okresie jego działalności, znaczącym utrudnieniem prac było rozdrobnienie sił politycznych oraz

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ K. Duch, *Projekt ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z dnia 22 stycznia 1938 r.*, Warszawa 1939, s. 7.

⁹⁸ Tamże, s. 9.

⁹⁹ Tamże, s. 7.

¹⁰⁰ Art. 1. Projektu. O listach państwowych stanowiły w szczególności art. 60–75 Projektu.

¹⁰¹ W. Komarnicki, *O ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 232.

brak ekspertów. Większość posłów nie miała również koniecznego dla efektywnej pracy parlamentarnej doświadczenia¹⁰². Zdaniem Stanisława Thugutta: „praca Sejmu Ustawodawczego przypominała doraźną improwizację, bez wyraźnego rozumienia taktyki walki politycznej i wzajemnych relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą”¹⁰³.

Nowy system wyborczy do Sejmu i Senatu miał w zamierzeniu projektodawców niwelować te negatywne zjawiska. Lista, która była ważnym elementem tego systemu, miała dodatkowo wzmacniać ugrupowania silne, a także gwarantować objęcie mandatów przez kandydatów szczególnie ważnych dla prac parlamentarnych ugrupowań politycznych.

Wprowadzenie instytucji list państwowych spowodowało ożywioną debatę zarówno wśród polityków, jak wśród konstytucjonalistów. Padały w niej ze strony części doktryny zarzuty o jej niezgodność z Konstytucją, a w szczególności z zasadami bezpośredniości i równości wyborów. O zasadności przynajmniej części zastrzeżeń świadomi byli sami projektodawcy, wskazywali jednakże na (aby użyć słów Stefana Starzyńskiego) „pożyteczne odchylenie” od konstytucyjnych zasad wyborczych – w interesie państwa. Wskazywano również na niezgodność list państwowych z zasadą proporcjonalności.

Należy podkreślić, że przyjęta do polskiego prawa wyborczego lista państwowa zasadniczo różniła się od list państwowych stosowanych w innych państwach, których funkcją było wykorzystanie nieużytych resztek głosów.

W praktyce lista państwowa spełniła część funkcji przewidzianych przez projektodawców. Listy państwowe umożliwiły wejście do Sejmu i Senatu wielu ekspertom. Nowy system wyborczy – mimo że znacząco preferował zwycięskie, silne ugrupowania – nie był jednakże wciąż w stanie wpłynąć w zasadniczy sposób na możliwość wybierania stabilnych większości. Jak ujął to Stanisław Wojciechowski komentując wyniki wyborów 1922 roku: „Okazało się, że przyjęty u nas system wyborów proporcjonalnych jest sprzeczny z postulatem rządów parlamentarnych, ponieważ sprzyja rozbiciu społeczeństwa na większą liczbę stronnictw [...], a przez to niezmiernie utrudnia powstanie stałej większości parlamentarnej”¹⁰⁴.

W rzeczywistości politycznej Rzeczypospolitej przełomu lat dwudziestych i trzydziestych zaczęto poszukiwać i wdrażać radykalne zmiany ustrojowe wyrażające zupełnie odmienne spojrzenie na problematykę wyborów¹⁰⁵. Na ich tle modyfikacje w obrębie systemu proporcjonalnych wyborów, budzące tak wiele

¹⁰² D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922...*, s. 18.

¹⁰³ S. Thugutt, *Wybór pism i autobiografia*, Warszawa 1939, s. 81, [za:] D. Malec, *Sejm Ustawodawczy...*, s. 18.

¹⁰⁴ S. Wojciechowski, *Moje wspomnienia*, Lwów 1938, t. II, k. 127-128, [za:] K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 26.

¹⁰⁵ O tendencjach do rządów autorytarnych w Europie Środkowo-Wschodniej więcej: T. Nałęcz, *Rządy Sejmu...*, s. 76.

kontrowersji w 1922 r., a których wyrazem było wprowadzenie do systemu wyborczego instytucji list państwowych, wydawały się rozwiązaniami subtelnymi.

Jarosław Zbieranek

NATIONAL LIST OF CANDIDATE IN THE ELECTORAL LAW OF THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

In the Polish electoral law different mechanisms were applied, which allowed to distribute some seats among candidates on the lists submitted by political parties for the entire state. Such mechanisms were applied in parallel with the election of candidates in constituencies. In the Second Republic of Poland it was the national list, in the Polish People's Republic it was the country list and in the Third Republic of Poland - the nationwide list. These mechanisms aroused a great controversy and much criticism was formulated by the representatives of the doctrine of electoral law, politicians and voters. Nevertheless, for several decades, under different political systems, the lists were a very important element of the Polish electoral law.

The article presents the problem of the national list in the electoral law of the Second Republic of Poland. The institution served as a kind of a model for the lists adopted later - the country list and the nationwide list. In the article, the institution of the national list is thoroughly analyzed from the legal point of view, which also includes the constitutional context and the circumstances of its introduction. The attention is also paid to the electoral practice. The research has shown that the list was implemented in order to further strengthen the strong political groups, and to ensure receiving mandates by candidates who were particularly important for the functioning of the parliamentary political parties. These functions distinguished the Polish solution from similar institutions applied in other European countries (the purpose of which was to distribute the „remained” votes). The Author also presents the debate over changes in the Polish electoral law that took place in the late twenties and thirties of the twentieth century, which led to the dismantling of the national lists.