

Paweł Jakubowski¹

Administracja wyborcza w Polsce od 1918 do 1991 r.

Słowa kluczowe: ordynacja wyborcza, organy wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza, generalny komisarz wyborczy, komisje wyborcze

Keywords: electoral law, electoral administration, National Electoral Commission, General Electoral Commissioner, electoral commission

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie genezy powstania współczesnych organów administracji wyborczej oraz ich ewolucję na przestrzeni XX w. Kolejno zostały zaprezentowane instytucje wyborcze w II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz w początkowym okresie III Rzeczypospolitej. Kluczowymi organami w owym czasie były Państwowa Komisja Wyborcza oraz generalny komisarz wyborczy na szczeblu centralnym oraz okręgowe i obwodowe komisje wyborcze. Autor dokonuje omówienia funkcjonowania organów wyborczych w oparciu o obowiązujące ówczesnie prawo wyborcze. Artykuł przybliży tradycje administracji wyborczej w Polsce i jednocześnie uwidacznia politykę poszczególnych rządów w stosunku do organów strzegących wolności i uczciwości procedur wyborczych. Doświadczenia oraz dorobek prawny zgromadzony w latach 1918–1991 pozwoliły na stworzenie obecnie jednej z najlepiej funkcjonujących instytucji, będącej podstawą demokracji w III RP.

Summary

Electoral Administration in Poland from 1918 to 1991

This article present the origins of contemporary election administration bodies and their evolution during the twentieth century in Poland. The paper elaborate institu-

¹ Autor jest doktorantem w Zakładzie Systemów Politycznych Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

tions organizing elections in the Second Republic, the Polish People's Republic, and in the early period of the Third Republic of Poland. The key authorities at that time were the National Electoral Commission and the General Electoral Commissioner at the central level and provincial and district electoral commissions. The author have discuss the operation of the electoral authorities based on existing in those days electoral law. The article describes the tradition of election administration in Poland and simultaneously exposes the policies of individual governments to bodies, which was set up to guard the freedom and integrity of electoral procedures. Without a shadow of a doubt, the experience accumulated in the years 1918–1991 led to the creation of one of the best functioning institutions, which is nowadays the basis of democracy in the Third Republic of Poland.

✱

I.

Odbudowa państwowości polskiej po rozbiorach dokonywała się we wszystkich przejawach życia społecznego, zwłaszcza w zakresie ustawodawstwa, gdyż ze względu na funkcjonowanie równoległe kilku porządków prawnych ujawniła się potrzeba ujednoczenia systemu normatywnego. Można zaryzykować stwierdzenie, iż pierwsze zunifikowane ustawodawstwo dotyczyło prawa wyborczego, które już Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. wprowadzało zasady ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹. Pierwsze wybory parlamentarne odbyły się dnia 26 stycznia 1919 r. na terenach Królestwa Polskiego oraz Galicji, gdzie wybrano 291 posłów, natomiast w wyniku kolejnych elekcji lub kooptacji skład Sejmu był sukcesywnie uzupełniany do dnia 24 marca 1920 r. o deputowanych z kolejnych ziem². Ordynacja wyborcza z 1918 r. zdecydowanie upowszechniła prawa wyborcze, które dotychczas podlegało licznym cenzusom (płci, majątku,

¹ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P., Nr 18, poz. 46), dalej zwana Ordynacją wyborczą z 1918 r.

² Przez cały okres funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego działało maksymalnie 442 posłów, a z chwilą rozwiązania izba liczyła 423 posłów. Liczba posłów wybranych w wyborach rozpisanych przez rząd polski wynosiła 364 (291 w styczniu 1919 oraz 73 w latach 1919–1920), a 35 z dawniejszych wyborów (Galicja, Górny Śląsk), 20 z wyborów pośrednich

klasy społecznej), dzięki czemu wyznaczono pewne standardy, które do dnia dzisiejszego stanowią fundament dla współczesnej nauki prawa wyborczego.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie ewolucji instytucji prawa wyborczego, zwłaszcza organów wyborczych, na przestrzeni XX w. Należy więc przyjąć założenie, iż decydenci polityczni wyznaczają pozycję i rolę administracji wyborczej, a administracja wyborcza z kolei koryguje strukturę i funkcjonowanie systemu politycznego. Jednakże należy zauważyć, iż dzieje się to jedynie w momencie, gdy organy wyborcze cieszą się pełną niezależnością, co w okresie II RP oraz PRL nie było przecież standardem. Przedstawiony poniżej rys historyczny stanowi porównanie funkcjonowania organów administracji w różnych reżimach politycznych. Dzięki tym doświadczeniom nie dziwi fakt, iż obecny model administracji wyborczej, ukształtowany po 1990 r., oparto na organach władzy sądowniczej, które jak dotychczas skutecznie bronią się przed ingerencją partii politycznych.

II.

Zgodnie z ordynacją wyborczą z 1918 r. ustanowione zostały główna komisja wyborcza dla każdego okręgu głosowania (zakładano 70 okręgów) oraz miejscowa komisja wyborcza dla każdego obwodu głosowania. Kontrola i nadzór nad komisjami wyborczymi przysługiwała ministrowi spraw wewnętrznych, który udzielał „instrukcji i komentarzy”, a także komisarzom wyborczym, będącymi przedstawicielami państwa w okręgach wyborczych³. Główna komisja wyborcza w okręgu składała się z ośmiu osób: przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego oraz trzech członków i trzech zastępców. Przewodniczącym głównej komisji wyborczej był prezes sądu okręgowego lub inny sędzia przez niego powołany, natomiast zastępcą przewodniczącego osoba wybrana z grona sędziów⁴. Jednego członka komisji oraz jego zastępcę wybierała Rada Miejska, a pozostałych dwóch członków i ich zastępców zgromadzenie wójtów ze swego grona. W okręgach miejskich (złożonych

(Litwa Środkowa), a 6 dokooptowano (Cieszyńskie) – A. Ajnekiel, *Historia Sejmu Polskiego, II Rzeczpospolita*, t. II, Warszawa 1989, s. 18.

³ Art. 18 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

⁴ Art. 19 i art. 20 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

z jednego miasta) Rada Miejska wybierała dwóch członków komisji i ich zastępców, a trzeci członek i jego zastępca wybierani byli przez związki zawodowe⁵. Organy samorządowe – radni Rady Miejskiej lub wójtowie – przeprowadzali wewnętrzne tajne głosowania dotyczące wyboru członków głównej komisji wyborczej zwykłą większością głosów, a w razie równości głosów poprzez losowanie⁶. Miejskowa komisja wyborcza dla obwodów wyborczych składała się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz trzech członków, którzy byli powoływani przez właściwą główną komisję wyborczą⁷. Do powzięcia uchwały zarówno w głównej, jak i w miejscowej komisji wyborczej niezbędna była obecność co najmniej trzech członków, natomiast uchwały zapadały zwykłą większością głosów, a w razie równości głosów rozstrzygał przewodniczący. Jeden z członków komisji odpowiedzialny był za prowadzenie protokołów obrad, które były podpisywane przez wszystkich członków komisji biorących udział w zebraniu. Członkom komisji przysługiwały diety dzienne i zwroty kosztów podróży, jednakże za uchylenie się od obowiązków bez usprawiedliwionej przyczyny podlegali karze grzywny⁸.

Komisarze wyborczy byli delegatami ministra spraw wewnętrznych na dany okręg wyborczy i byli obowiązani „do czuwania nad legalnością akcji wyborczej”, dlatego w tym celu mieli kompetencje do zaskarżania czynności i uchwał niezgodnych z prawem, wyjaśniania wątpliwości wynikłych przy stosowaniu ordynacji wyborczej, udzielania informacji czy pilnowania terminowości. Komisarz wyborczy miał prawo do obecności na posiedzeniach głównej oraz miejscowych komisji wyborczych⁹. Komisarze wyborczy mia-

⁵ Art. 21 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

⁶ Art. 23 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

⁷ Art. 25 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

⁸ Dieta dzienna członka komisji urzędującego w miejscu swego zamieszkania wynosiła 10 marek (20 koron), a członka urzędującego poza miejscem zamieszkania 15 marek (30 koron) oraz zwrot kosztów podróży. Natomiast kara grzywny za uchylenie się od pełnienia obowiązków członka komisji wynosiła od 1 do 100 marek (2–200 koron), a skazanie po raz trzeci powodowało wykreślenie z listy członków komisji. Diety płacone były tylko za dni rzeczywistej pracy, a rachunki sprawdzane i przesyłane były przez przewodniczących głównych komisji wyborczych do zastępcy generalnego komisarza wyborczego.

⁹ Art. 18 Instrukcji do ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r. ze zmianami wynikającymi z dekretów z dnia 19 i 26 grudnia 1918 r. oraz z ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o uzupełniających wyborach z dalszych części b. zaboru pruskiego (Dz.U. 1920 Nr 20, poz. 113).

nowani byli przez ministra spraw wewnętrznych i pozostawali pod bezpośrednią kontrolą generalnego komisarza wyborczego. Ten z kolei mianowany był przez naczelnika państwa na wniosek Rady Ministrów¹⁰. Generalnym komisarzem wyborczym mianowano Bronisława Sobolewskiego w dniu 28 listopada 1918 r., a jego siedziba mieściła się w Warszawie, natomiast na zastępcę wyznaczono Władysława Woltera, prezydenta Wyższego Sądu Krajowego w Krakowie¹¹.

Na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 lipca 1922 r.¹², stanowiącej uzupełnienie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.¹³, Sejm składał się z 444 posłów (372 posłów z 64 okręgów wyborczych oraz 72 z listy państwowej) wybieranych na 5 lat, w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i proporcjonalnym („stosunkowym”). Dla przeprowadzenia wyborów obszar Rzeczypospolitej został podzielony na okręgi wyborcze (64), w których wybierano od 4 do 14 posłów. Każdy okręg dzielił się na obwody głosowania, a lokale wyborcze były wyznaczane w miarę możliwości w środku każdego obwodu, tak aby wyborcy mieli możliwość skorzystania z prawa wybierania. Przestrzegano przy tym pewnych warunków: jeden obwód na nie więcej niż 3 tys. mieszkańców; odległość do lokalu wyborczego nie powinna być większa niż 6 kilometrów; obwód nie powinien być tworzony dla różnych gmin lub ich części. Dozwolone było łączenie wsi, osad, miejscowości w jeden obwód głosowania oraz dzielenie tychże jednostek na dwa lub więcej samoistnych obwodów¹⁴.

Ordynacja wyborcza z 1922 r. ustanawiała administrację wyborczą w postaci Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowych komisji wyborczych oraz obwodowych komisji wyborczych. Okręgowe i obwodowe komisje wyborcze miały charakter tymczasowy i powoływane były tylko na czas wyborów i działały aż do ukończenia czynności wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza

¹⁰ Art. 18 Ordynacji wyborczej z 1918 r.

¹¹ K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 90–91. Nazwiska pierwszych komisarzy wyborczych opublikowano w Monitorze Polskim nr 223 z dnia 7 grudnia 1918 r.

¹² Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U.R.P. Nr 66, poz. 590), dalej zwana Ordynacją do Sejmu z 1922 r.

¹³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267), dalej zwana Konstytucją marcową.

¹⁴ Art. 12 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

z kolei funkcjonowała stale, od momentu ogłoszenia wyborów do czasu wygaśnięcia mandatów (art. 11 Konstytucji marcowej) lub do czasu rozwiązania Sejmu (art. 26 Konstytucji marcowej)¹⁵. Nadzór nad czynnościami komisji wyborczych sprawował generalny komisarz wyborczy, który wraz z zastępcą był mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez zebranie prezesów Sądu Najwyższego. Państwowa Komisja Wyborcza składała się z generalnego komisarza wyborczego pełniącego funkcję przewodniczącego oraz ośmiu członków (oraz ich zastępców) przedstawionych generalnemu komisarzowi wyborczemu przez osiem najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu. Zastępca generalnego komisarza wyborczego oraz zastępcy członków komisji mogli wejść w skład komisji tylko w razie nieobecności osoby, którą zastępowali. Ponadto mężowie zaufania, delegowani przez pełnomocników ważnie zgłoszonych państwowych list wyborczych, mieli możliwość uczestniczenia w zebraniach PKW z głosem doradczym, dotyczącym ich list¹⁶.

Okręgowe komisje wyborcze składały się z sześciu osób: przewodniczącego oraz pięciu członków, dla których powoływano po jednym zastępcy. Przewodniczącym komisji okręgowej (także jego zastępca) był sędzia, mianowany przez generalnego komisarza wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, właściwego dla siedziby komisji. Jednego członka komisji (oraz jego zastępcę) mianował wojewoda, a dla okręgu warszawskiego komisarz Rządu. Odnośnie wyboru pozostałych czterech członków komisji i ich zastępców wybór zależał od rodzaju okręgu. W okręgach dla miasta Warszawy, Łodzi, Poznania i Lwowa wybierani byli przez rady miejskie. W pozostałych okręgach dwóch członków komisji wybierała rada miejska, a dwóch sejmik powiatowy, w obrębie którego komisja miała swoją siedzibę. Jeżeli w obrębie powiatu sejmik powiatowy nie funkcjonował, dwóch członków komisji wybierało zgromadzenie przełożonych gmin tego powiatu¹⁷. Przy okręgowych

¹⁵ Art. 15 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

¹⁶ Funkcję generalnego komisarza wyborczego podczas wyborów w 1922 r. powierzono sędziemu Sądu Najwyższego dr Tadeuszowi Bresiewiczowi, jego zastępcą został sędzia J. Dembiński, natomiast członkami PKW z nominacji klubów poselskich byli Kazimierz Bagiński, Władysław Malangiewicz, Henryk Nowodworski, Maciej Rataj (później Dr Józef Buzek), Paweł Romocki, Mirosław Sawicki, Wiktor Supiński, Tadeusz Tomaszewski.

¹⁷ Art. 19 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

komisjach wyborczych ustanowieni byli komisarze wyborczy, których mianował minister spraw wewnętrznych. Komisarz wyborczy miał prawo wglądu do wszelkich akt wyborczych oraz do zaskarżania decyzji okręgowych komisji wyborczych do Sądu Najwyższego tylko z powodów braku ich legalności („niezachowania przepisów prawa”)¹⁸.

W skład obwodowych komisji wyborczych wchodziło pięć osób: przewodniczący oraz czterech członków, dla których ustanowieni byli zastępcy. Przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej oraz jego zastępcę powoływała okręgowa komisja wyborcza. Jeden członek komisji (w tym zastępca) mianowała władza administracyjna pierwszej instancji, natomiast trzech kolejnych (wraz z zastępcami) rada gminy, na której położony był lokal wyborczy. Tam gdzie nie funkcjonowały rady gminy uprawnienie to otrzymywało zgromadzenie sołtysów wsi, a na terenach byłej dzielnicy austriacko-węgierskiej komisarz rządowy na podstawie propozycji rady przybocznej¹⁹. Sprawowanie godności członków komisji wyborczych było honorowe i nikt zgodnie z prawem nie powinien się od niej uchylać bez usprawiedliwionej przyczyny. Niespełnienie obowiązków skutkowało grzywną do 20 tys. marek polskich (po nowelizacji we wrześniu 1922 r. grzywnę zwiększono do 200 tys. marek polskich), a skazanie po raz trzeci powodowało wykreślenie z listy członków komisji. Prawo do nakładania kar przysługiwało przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej, a w stosunku do członków PKW uprawnienie to posiadał generalny komisarz wyborczy²⁰.

W czasie prac komisji konstytucyjnej toczono spory odnośnie kształtu komisji wyborczych. Zarysowały się wówczas dwa stanowiska: przekazanie kompetencji władzom administracyjnym (model rządowy), czy też powierzenie obowiązków sędziom (model niezależny, popierany przez komisję konstytucyjną). Zdaniem legislatorów, w tym dr. Józefa Buzka oraz Władysława Grzędzielskiego, skład jednolity komisji wyborczych nie sprzyjałby przejrzystości procesu wyborczego, dlatego zastosowano rozwiązanie kompromisowe, gdzie członkowie komisji wyborczych pochodzą z różnych środowisk społecznych i zawodowych²¹. Zdecydowano się wobec tego na model miesza-

¹⁸ Art. 21 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

¹⁹ Art. 22 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

²⁰ Art. 26 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

²¹ K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu...*, s. 200–205.

ny oparty na współpracy w komisjach wyborczych sędziów, przedstawicieli partii politycznych oraz reprezentantów wybieranych przez władze lokalne, którzy podlegali kontroli komisarzy wyborczych. Demokracizm prac komisji wyborczych widoczny był w trybie podejmowania uchwał Państwowej Komisji Wyborczej, dla których wymagana była obecność generalnego komisarza wyborczego (lub jego zastępcy) i co najmniej czterech członków komisji (dla okręgowej i obwodowej komisji wyborczej odpowiednio przewodniczącego lub jego zastępcy i dwóch członków komisji). Uchwały zapadały zwykłą większością głosów, z tym że przewodniczący komisji nie głosował, a dopiero rozstrzygał w razie równości głosów²².

Od przewrotu majowego w 1926 r. zmieniające się warunki życia politycznego odbiły się także na podejściu do ordynacji wyborczej, którą traktowano koniunkturalnie. Jednym z przejawów braku poszanowania wobec prawa był wybór na funkcję generalnego komisarza wyborczego Stanisława Cara z naruszeniem art. 16 ust. 2, gdyż nazwisko ówczesnego wiceministra sprawiedliwości nie znalazło się na pierwotnej liście przedstawionej przez prezesów Sądu Najwyższego. Stanisław Car starał się ponadto narzucać terenowym komisjom wyborczym przyjmowanie wytycznych, zgodnie z którymi unieważniano listy wyborcze opozycji, zwłaszcza partii rewolucyjnych. Kampania wyborcza w 1928 r. była obiektem wielu nieprawidłowości, czego przejawem było wykorzystanie funduszy rządowych na cele Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, o co oskarżono ministra Skarbu Państwa Gabryela Czechowicza. Kolejne wybory w 1930 r. odbyły się w atmosferze szykan wobec opozycji (zatrzymania posłów, osadzenie w Brześciu i procesów politycznych) oraz, zdaniem opozycji, fałszerstw wyborczych²³. Administracja wyborcza w dalszym ciągu opierała się na ordynacji w 1922 r., a skład Państwowej Komisji Wyborczej uległ pewnym zmianom związanym m.in. z sytuacją polityczną, aresztowaniami posłów, w tym członków PKW²⁴. Brak

²² Art. 23 Ordynacji do Sejmu z 1922 r.

²³ A. Ajnekiel, *Historia Sejmu Polskiego...*, s. 132–140, 154–162.

²⁴ Dla wyborów w 1930 r. wyznaczono generalnego komisarza wyborczego i zarazem przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Stanisława Giżyckiego, sędziego Sądu Najwyższego, a jako zastępcę Władysława Kaczyńskiego. Pozostali członkowie PKW: Bogdan Podoski (BBWR), Kazimierz Pużak (PPS), Jan Woźnicki (PSL „Wyzwolenie”), Mirosław Sawicki (adwokat), Stanisław Wrona (Stronnictwo Chłopskie), Stefan Urbanowicz (PSL „Piast” adwokat), Włodzimierz Kosonocki (urzędnik), August Utta (Blok Mniejszości

jakichkolwiek gwarancji niezależności PKW, zwłaszcza immunitetu formalnego czy niedopuszczalności zastosowania aresztu, powodował tym samym jawną ingerencję w skład i działania komisji. Należy więc dostrzec, iż omijanie lub wręcz jawne łamanie politycznych zasad dotyczyło też organów administracji, co pozwoliło obozowi sanacyjnemu zdobyć władzę i dostatecznie zmarginalizować opozycję polityczną.

Następną fazę zmian ustaw wyborczych, jak i funkcjonowania administracji wyborczej przyniosła Konstytucja kwietniowa²⁵, Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1935 r.²⁶, Ordynacja wyborcza do Senatu²⁷ oraz ustawa o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej²⁸. Sejm składał się z 208 posłów wybieranych na pięć lat, natomiast Senat stał się izbą o charakterze elitarnym, gdzie z 96 senatorów 1/3 powoływał prezydent, a 2/3 wybieranych było przez delegatów w wojewódzkich kolegiach wyborczych. Cenzusy wyborcze zostały celowo podwyższone, zwłaszcza wieku, dzięki czemu można było skutecznie zmarginalizować młody elektorat, przejawiający skrajne, antyrządowe poglądy. W przypadku izby wyższej prawa wyborcze przysługiwały z tytułu zasługi osobistej (obywatelom odznaczonym orderami), z tytułu wykształcenia (obywatele, którzy ukończyli wskazane typy szkół) oraz z tytułu zaufania obywateli (piastujący stanowiska w samorządzie terytorialnym, gospodarczym, stowarzyszeniach). Elity rządzące spełniające te warunki (przede wszystkim weterani wojenni, ziemianie, inteligencja) decydowały o losach państwa, natomiast głos pozostałych grup społecznych nie był brany pod uwagę. Dlatego też od 1935 r. system wyborczy miał charakter niedemokratyczny, a konstrukcja przepisów prawa zapewniała obozowi rządzącemu utrzymanie władzy.

Narodowych – Zjednoczenie Niemieckie). Jako zastępców powołano m.in. Hermana Liebermana (PPS) i Władysława Kiernika (PSL „Piast”) obaj skazani w procesie brzeskim na 2,5 roku więzienia. W składzie PKW na 18 członków było trzech sędziów (w tym z mocy prawa przewodniczący i zastępca), adwokaci (9), dwóch urzędników, dwóch nauczycieli, lekarz oraz rolnik. Zob. Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 6 września 1930 r. (M.P. Nr 207, poz. 292).

²⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U.R. P., Nr 30, poz. 227).

²⁶ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U.R. P., Nr 47, poz. 319).

²⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U.R.P. Nr 47, poz. 320).

²⁸ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U.P. R., Nr 47, poz. 321).

Nie inaczej rzecz się miała z administracją wyborczą, która po 1935 r. utraciła permanentny charakter, a wszystkie komisje wyborcze powoływane były jedynie na czas konkretnych elekcji. Do przeprowadzenia wyborów do Sejmu powoływano: generalnego komisarza wyborczego, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. Generalnego komisarza wyborczego oraz jego zastępcę powoływał prezydent RP, dzień po decyzji o zarządzeniu wyborów, spośród sędziów lub osób, odpowiadającym warunkom do objęcia stanowiska sędziowskiego. Funkcję GKW pełnił systematycznie Stanisław Giżycki, sędzia Sądu Najwyższego, natomiast jego zastępcą został Adam Chechliński, sędzia Sądu Apelacyjnego²⁹. Obszar państwa w wyborach do Sejmu dzielił się na 104 okręgi wyborcze, w których funkcjonowały komisje składające się z przewodniczącego, wybieranego przez generalnego komisarza wyborczego spośród sędziów na wniosek właściwego prezesa sądu apelacyjnego oraz czterech członków powoływanych przez wydziały wojewódzkie. W okręgach dla miasta stołecznego Warszawy członków komisji okręgowych powoływał komisarz Rządu i prezydent miasta po połowie. Obwodowe komisje wyborcze składały się z przewodniczącego, powoływanego przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, oraz czterech członków, powoływanych w połowie przez władze administracji ogólnej, a w połowie przez przełożonego gminy. Dla przewodniczących i członków komisji powoływano w równej liczbie zastępców, którzy mieli prawo uczestniczyć w posiedzeniach, ale możliwość głosowania przysługiwała im jedynie w razie nieobecności osoby, którą zastępowali. Ponadto w każdym okręgu wyborczym powoływany był przez ministra spraw wewnętrznych komisarz wyborczy, kontrolujący pracę okręgowych i obwodowych komisji³⁰.

W przypadku wyborów prezydenckich, jeśli miałyby się odbyć głosowanie powszechne, czynności wyborcze przeprowadzały: generalny komisarz wyborczy, Państwowa Komisja Wyborcza, wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza składała

²⁹ Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej powołujące p. Stanisława Giżyckiego, sędziego Sądu Najwyższego, na stanowisko generalnego komisarza wyborczego (M.P. 1938 Nr 210, poz. 433), Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej powołujące p. Adama Chechlińskiego, sędziego Sądu Apelacyjnego, na stanowisko zastępcy generalnego komisarza wyborczego (M.P. 1938 Nr 210, poz. 432).

³⁰ Art. 12–22 Ordynacji do Sejmu z 1935 r.

się z generalnego komisarza wyborczego, jako przewodniczącego, oraz sześciu członków powołanych po połowie przez prezydenta RP oraz przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów i w tej samej liczbie ich zastępców. Wojewódzkie komisje wyborcze miały być powoływane zgodnie z przepisami o powoływaniu komisji okręgowych do Sejmu, tak jak komisje obwodowe. Przy wojewódzkich komisjach wyborczych ustanowieni mieli być dwaj komisarze wyborczy – jeden wybierany przez Zgromadzenie Elektorów, drugi przez ustępującego prezydenta RP³¹. Wybory do Senatu miały charakter pośredni i przeprowadzane były w pierwszej fazie przez obwody wyborcze, które wybierały delegatów na wojewódzkie kolegia wyborcze, ostatecznie dokonujące wskazania senatorów. W każdym powiecie powstawały obwody wyborcze liczące od 90–120 wyborców, które wybierały jednego delegata. Wojewódzkich kolegiów wyborczych było 17, te zaś wybierały od dwóch do sześciu senatorów³².

Okres drugiej wojny światowej i na krótko po jej zakończeniu to czas, w którym funkcjonował dualizm władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Z jednej strony w Londynie działał rząd, Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej oraz prezydent RP, wyznaczony na mocy konstytucji kwietniowej, którzy posiadali uznanie międzynarodowe państw alianckich oraz stałą łączność z państwem podziemnym (Krajowa Reprezentacja Polityczna, od stycznia 1944 r. Rada Jedności Narodowej). Z kolei na terenie Związku Radzieckiego na przełomie 1943 i 1944 r. uformowała się Krajowa Rada Narodowa stanowiąca samozwańczy parlament w pełni kontrolowany przez władze sowieckie. W tym czasie jakiegokolwiek wybory powszechne nie mogły mieć miejsca, dlatego działające władze znajdowały legitymizację w oparciu albo o stan prawny przed wybuchem wojny, albo o zaufanie popierającego go mocarstwa. Po wkroczeniu wojsk radzieckich na tereny Rzeczypospolitej uformował się Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który następnie stał się Rządem Tymczasowym RP. Po konferencji jałtańskiej na bazie porozumienia sił krajowych (wspieranych przez ZSRR) oraz części środowisk emigracyjnych powstał Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, który zyskał uznanie międzynarodowe, a jego celem było przeprowadzenie wolnych wyborów³³.

³¹ Art. 35–42 ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej z 1935 r.

³² Art. 14–39 Ordynacji do Senatu z 1935 r.

³³ A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005, s. 40–63, 107–115.

III.

Przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego władzę sprawowała Krajowa Rada Narodowa, której organizacja i sposób funkcjonowania zostały uregulowane w ustawie z dnia 11 września 1944 r.³⁴ Do KRN wchodziłi członkowie, którzy zostali powołani przed uchwaleniem ustawy, przedstawiciele delegowani przez organizacje polityczne i gospodarcze, centralne zrzeszenia zawodowe i społeczne działające na terytorium państwa, przedstawiciele wojewódzkich rad narodowych oraz miast Warszawy i Łodzi (po 5 członków), przedstawiciele organizacji polskich za granicą, o ile te podporządkowały się KRN, dokooptowanych na wniosek prezydium KRN wybitnych i zasłużonych przedstawicieli wojskowości, nauki, literatury, sztuki o pracy społecznej (nie więcej niż 1/4 składu KRN). Krajowa Rada Narodowa nie mogła przekraczać liczby 444 członków³⁵, natomiast posłowie KRN mogli zostać odwołani w okresach pomiędzy sesjami oraz na umotywowany wniosek organu ich delegującego, o czym decydowało prezydium KRN³⁶.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego zostały poprzedzone referendum ludowym, które odbyło się dnia 30 czerwca 1946 r. Organami powołanymi do przeprowadzenia referendum były: generalny komisarz głosowania ludowego, okręgowe komisje głosowania ludowego oraz obwodowe komisje głosowania ludowego. Generalnego komisarza powoływało Prezydium Krajowej Rady Narodowej, który nadzorował czynności okręgowych komisji³⁷. Okręgowe komisje składały się z przewodniczącego, powoływanego przez generalnego komisarza spośród kandydatów zgłoszonych przez wojewódzkie rady narodowe (rady narodowe w miastach Warszawie i Łodzi),

³⁴ Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22).

³⁵ Art. 4 i art. 5§4 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

³⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. Nr 30, poz. 178).

³⁷ Generalnym komisarzem głosowania ludowego został Wacław Barcikowski, Pierwszy prezes Sądu Najwyższego (niegdyś adwokat broniący w procesie brzeskim, działacz Stronnictwa Demokratycznego), natomiast jego zastępcą Feliks Baranowski, poseł KRN. Zob. uchwała Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 10 maja 1946 r. (M.P. 1946 Nr 40, poz. 78).

czterech członków, w tym trzech powołanych przez wojewódzkie rady narodowe (w Warszawie i Łodzi rady narodowe miast), oraz jednego członka delegowanego przez wojewodę (a w Warszawie i Łodzi przez prezydenta miasta). Obwodowa komisja wyborcza składała się z przewodniczącego, powołanego przez przewodniczącego okręgowej komisji, oraz czterech członków, w tym trzech powołanych przez powiatowe (miejskie) rady narodowe oraz jednego delegowanego przez powiatową władzę administracji ogólnej. W tym samym trybie i tej samej ilości wybierani byli zastępcy przewodniczących i członków komisji. Do ważności uchwał niezbędna była obecność przewodniczącego lub jego zastępcy oraz co najmniej dwóch członków komisji³⁸. Referendum było z jednej strony okazją do sprawdzenia nastrojów społecznych, a z drugiej próbą generalną przed wyborami do Sejmu i możliwością ich sfałszowania. Nad „ochroną przebiegu” referendum ludowego pieczę sprawowała Państwowa Komisja Bezpieczeństwa, która miała sporządzić ponownie niemal 6 tys. protokołów obwodowych komisji wyborczych, podrabiając 40 tys. podpisów³⁹.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego przeprowadzone zostały dnia 19 stycznia 1947 r. zgodnie z Ordynacją wyborczą z dnia 22 września 1946 r.⁴⁰, która nawiązywała do rozwiązań postanowień Ordynacji 1922 r., i tym samym konstytucji marcowej. Czynne prawo wyborcze przysługiwało od ukończenia 21 roku życia, a pozbawione praw wyborczych były osoby „współdziałające z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju państwa”. Dla przeprowadzenia wyborów na mocy art. 10 ustawy powołane zostały Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. Komisje okręgowe i obwodowe rozwiązywały się po ukończeniu czynności wyborczych, natomiast PKW miała urzędować, aż do rozwiązania Sejmu Ustawodawczego. Państwowa Komisja Wyborcza składała się z generalnego komisarza wyborczego, który piastował funkcję przewodni-

³⁸ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego (Dz.U. Nr 15, poz. 105).

³⁹ N. Pietrow, *Sztuka wygrywania wyborów*, „Karta – kwartalnik historyczny” 1996, nr 18, t. VI, s. 121–129.

⁴⁰ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 48, poz. 274), dalej zwana Ordynacją wyborczą z 1946 r.

czącego, jego zastępcy oraz sześciu członków oraz ich zastępców, reprezentujących sześć klubów poselskich Krajowej Rady Narodowej, powołanych przez jej prezydium⁴¹. Generalnego komisarza wyborczego mianowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego⁴². Generalny komisarz wyborczy sprawował nadzór nad czynnościami okręgowych komisji wyborczych, a działalność obwodowych komisji wyborczych nadzorował przewodniczący okręgowej komisji wyborczej. Nadzór uprawniał do żądania wyjaśnień, przeglądania dokumentów, uchylania sprzecznych z prawem uchwał komisji oraz usuwania dostrzeżonych uchybień. Generalny komisarz wyborczy miał prawo do wyjaśniania i ustalania w drodze instrukcji jednolitych zasad, niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia wyborów⁴³.

Okręgowe komisje wyborcze składały się z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego (obaj mianowani przez generalnego komisarza wyborczego) oraz trzech członków powołanych spośród wyborców danego okręgu przez wojewódzkie rady narodowe (w Warszawie i Łodzi przez rady narodowe tych miast), w tym także dwóch zastępców. W skład obwodowych komisji wyborczych wchodził przewodniczący i jego zastępca, obaj powoływani przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, oraz trzech członków powołanych i dwóch zastępców „w miarę możliwości” spośród wyborców danego obwodu przez właściwe wojewódzkie rady narodowe (w Warszawie i Łodzi przez rady narodowe tych miast). Przewodniczącemu komisji wyborczej przysługiwało prawo do powoływania do składu komisji zastępców w razie nieobecności lub niemożliwości pełnienia obowiązków przez któregokolwiek z członków. Pełnienie obo-

⁴¹ Członkami Państwowej Komisji Wyborczej zostali wybrani posłowie KRN: Zenon Kliszko (PPR), Jan Grubecki (SL), Ryszard Obrączka (PPS), Maria Jaszczukowa (SD), Stanisław Mazur (PSL), Kazimierz Lubosiewicz (SP). Jako zastępców powołano Stefana Kalinowskiego (PPR), Antoniego Langiera (SL), Lucjana Motykę (PPS), Wisława Fijałkowskiego (SD), Stanisława Osieckiego (PSL), Michała Dorembowicza (SP). Zob. M.P. 1946 Nr 130, poz. 240.

⁴² Generalnym komisarzem wyborczym został mianowany Kazimierz Bzowski, prezes Sądu Najwyższego, a jego zastępcą Mieczysław Dobromęski, prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie (M.P. 1946 Nr 130, poz. 239).

⁴³ Art. 11 Ordynacji wyborczej z 1946 r.

wiązków członków komisji miało charakter honorowy, a uchylenie się od uczestniczenia w pracach komisji bez usprawiedliwionej przyczyny skutkowało karą grzywny w wysokości do tysiąca ówczesnych złotych. Nałożenie grzywny po raz drugi powodowało wykreślenie z listy członków komisji⁴⁴. Mimo zapisów ustawowych jedynie członkowie PPR i PPS mieli realną możliwość zasiadania w komisjach wyborczych, natomiast osoby „niepewne” politycznie usuwano. Urząd Bezpieczeństwa rozpoczął akcję zmuszania niepożądanych członków do rezygnacji z prac komisji, stosując aresztowania, zastraszania czy pozbawiając praw wyborczych. Opozycja polityczna, w tym członkowie PSL, zostali całkowicie odsunięci od pracy w komisjach wyborczych oraz jako mężowie zaufania⁴⁵. Partie bloku rządzącego zachęcały do głosowania zbiorowego i jawnego, specjalnie wyreżyserowanego przez aparat bezpieczeństwa. Skala fałszerstw wyborczych trudna jest do oszacowania, jednakże można przypuszczać, że najczęściej stosowanymi formami oszustw było wpisywanie do protokołu wyborczego wyników według dostarczonego schematu opracowanego wcześniej według różnych wariantów⁴⁶.

System wyborczy PRL został określony w Konstytucji PRL⁴⁷ oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z dnia 1 sierpnia 1952 r.⁴⁸ Naczelnym organem władzy państwowej został wówczas Sejm, jako „wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi”. Ordynacja wyborcza ustaliła wiek uprawniający do uzyskania czynnego prawa wyborczego na 18 lat i 21 lat dla osób ubiegających się o mandat poselski. Do przeprowadzenia wyborów powoływa-

⁴⁴ Art. 14–20 Ordynacji wyborczej z 1946 r.

⁴⁵ Na 364 osoby w okręgowych komisjach wyborczych członków PPR – 38%, PPS – 24%, SL – 11%, SD – 3%, SP – 1%, bezpartyjne (związki zawodowe, spółdzielcze, Liga Kobiet, organizacje młodzieżowe) – 28%. Odpowiednio w obwodowych komisjach wyborczych (na 48 tys. osób) było 65% – PPR, PPS – 15%, SL – 7%, SD – 2%, SP – 1%, bezpartyjne 10%. Dużą rolę odgrywały Centralne Trójki Wyborcze PPR, które wykonywały pracę organizacyjną i propagandową (np. dokonując agitacji domowej, stanowiącej de facto element zastraszania wyborców). Cz. Osękowski, *Wybory do sejmu z 19 stycznia 1947 roku w Polsce*, Poznań 2000, s. 40–70.

⁴⁶ Cz. Osękowski, *Wybory do sejmu...*, s. 146–153.

⁴⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

⁴⁸ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 35, poz. 246).

no Państwową Komisję Wyborczą oraz okręgowe i obwodowe komisje wyborcze, których kompetencje określały odpowiedni art. 16 i 17 Ordynacji. Państwowa Komisja Wyborcza liczyła 16 osób: przewodniczącego, dwóch zastępców, sekretarza i 12 członków, których powoływała Rada Państwa. Państwowa Komisja Wyborcza oraz inne komisje wyborcze składały się z wyborców wybieranych spośród klucza partyjnego, zawodowego i klasowego⁴⁹. W skład okręgowej komisji wyborczej wchodził przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz, a także od 6 do 8 członków, natomiast w obwodowej komisji wyborczej podobnie, z tą różnicą, iż członków zwykłych było od 2 do 6. W obwodach liczących poniżej 300 wyborców komisja obwodowa ograniczała się tylko do przewodniczącego, jego zastępcy i sekretarza. Państwowa Komisja Wyborcza rozwiązywała się wraz z upływem kadencji sejmiku wybranego w wyborach przez nią przeprowadzonych, z kolei okręgowe i obwodowe komisje wyborcze ulegały rozwiązaniu tuż po zakończeniu swojej działalności.

Kolejne ordynacje wyborcze do Sejmu PRL w zasadzie umacniały przyjęte rozwiązania. W ordynacji wyborczej z 1956 r. dokonano formalnego potwierdzenia stosowanej praktyki, iż naczelne władze organizacji politycznych i społecznych mają prawo wysuwać kandydatury do Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁰. Równoległe z działalnością komisji wyborczych przeprowadzających wybory do Sejmu funkcjonowały organy wyborcze przeprowadzające wybory do Rad Narodowych⁵¹. Na podstawie tej ustawy

⁴⁹ Zgodnie z uchwałą Rady Państwa z dnia 25 sierpnia 1952 r. (M.P. Nr 72, poz. 1153) w skład PKW weszli przewodniczący Wacław Barcikowski (pierwszy prezes Sądu Najwyższego), zastępca Paweł Wojas (wiceprzewodniczący Centralnej Rady Związków Zawodowych), zastępca Józef Ozga-Michalski (przewodniczący Zarządu Głównego Związku Samopomocy Chłopskiej), sekretarz Władysław Dworakowski (sekretarz KC PZPR) oraz Szczepan Błaut (górnik), Mikołaj Dachow (ZSL), Wanda Gościmińska (włóknianka), Stanisława Jankowska (Związek Zawodowy Nauczycielstwa Polskiego), Stefan Kalinowski (prokurator generalny), Józef Markow (murarz), Stanisław Mazur (rolnik), Jan Rabanowski (SD), Stanisław Stachacz (Związek Zawodowy Pracowników Kolejowych), Zygfryd Sznek (Związek Zawodowy Pracowników Państwowych), Zofia Wasilkowska (Liga Kobiet), Tadeusz Wiczorek (Związek Młodzieży Polskiej).

⁵⁰ Art. 19 ust. 2 Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 47, poz. 210).

⁵¹ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 193).

funkcjonowały terytorialne komisje wyborcze: wojewódzkie, powiatowe, miejskie i dzielnicowe (art. 21), a w 1957 r. utworzono Centralną Komisję Wyborczą sprawującą nadzór nad przestrzeganiem przepisów Ordynacji wyborczej⁵². W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodziło 12 osób: przewodniczący, 2 zastępcy przewodniczącego, sekretarz oraz 8 członków, powoływanych przez Radę Państwa. CKW rozwiązywała się wraz z upływem kadencji Rad Narodowych, natomiast terytorialne komisje wyborcze rozwiązywały się po zakończeniu swej działalności. Dopiero Ordynacja wyborcza z 1976 r. dokonała ujednoczenia komisji wyborczych do Sejmu i Rad Narodowych, gdzie odtąd funkcjonowała Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze dla wyborów do Sejmu i PKW, terytorialne komisje i obwodowe komisje wyborcze dla wyborów do Rad Narodowych. Od 1976 r. wszystkie komisje wyborcze były powoływane tylko na czas wyborów i rozwiązywały się po zakończeniu swojej działalności⁵³. Zmiany formalne dotyczące organów wyborczych zostały zmienione wraz z uchwaleniem dwóch odrębnych ustaw – Ordynacji wyborczej do Rad Narodowych w 1984 r. i Ordynacji wyborczej do Sejmu PRL w 1985 r. Skład Państwowej Komisji Wyborczej uległ poszerzeniu i mógł liczyć więcej członków, gdyż liczba zastępców mogła się wahać od 2 do 4 – o czym decydowała Rada Państwa, mianując osoby wysunięte przez organizacje będące sygnatariuszami Deklaracji w sprawie Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego⁵⁴. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1985 r. zwiększała liczbę członków PKW, która odtąd funkcjonowała w składzie: przewodniczący, od 2 do 4 zastępców przewodniczącego, sekretarz i 15 członków, natomiast kandydatów wysuwał Komitet Wykonawczy Rady Krajowej PRON oraz władze partii politycznych (PZPR, ZSL, SD, stowarzyszenia katolickie)⁵⁵.

⁵² Ustawa z dnia 31 października 1957 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 270).

⁵³ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. Nr 2, poz. 15).

⁵⁴ Art. 27 ust.1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 8, poz. 32).

⁵⁵ Art. 36 ust. 1 w zw. z art. 37 ust 1 ustawy z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 26, poz. 112).

IV.

W wyniku czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych ustrój Rzeczypospolitej w końcówce lat 80. zmierzał w kierunku transformacji systemowej, na którą zgodziła się część elit aparatu rządzącego, prowadząc rozmowy z dążącymi do ugody opozycjonistami. W wyniku oficjalnych rozmów przy Okrągłym Stole i nieformalnymi ustaleniami zawartymi w podwarszawskiej Magdalence udało się zawrzeć kompromis, który przyznawał komunistom zachowanie status quo przy minimalnych ustępstwach na rzecz strony solidarnościowej⁵⁶. Zgodnie z porozumieniem obie strony zgodziły się przeprowadzić wybory parlamentarne na zasadzie „kontraktu”, w Sejmie 65% miejsc rozdzielona zostanie pomiędzy PZPR a jej koalicjantami (ZSL, SD, organizacje katolickie PAX, UChS, PZKS), natomiast o 35% mandatów będą rywalizować bezpartyjne komitety obywatelskie, w tym „Solidarność”. Na podstawie rozmów Okrągłego Stołu zdecydowano się reaktywować izbę wyższą – Senat – ze 100 senatorami, wybieranymi w całkowicie wolnej walce wyborczej. Postanowienia obrad toczących się od dnia 6 lutego do dnia 5 kwietnia 1989 r. przybrały wkrótce postać ustawową, tworząc fundament prawa wyborczego III RP. Dokonano nowelizacji konstytucji PRL⁵⁷ oraz uchwalono Ordynację wyborczą do Sejmu⁵⁸ oraz Ordynację wyborczą do Senatu⁵⁹. Wyniki wyborów z 4 czerwca okazały się klęską dla obozu rządzącego, o czym świadczyła konieczność zmiany pra-

⁵⁶ Strona rządowa chętnie zgodziła się na przeprowadzenie szybkich wyborów, gdyż była przekonana o słabej organizacji opozycji solidarnościowej. PZPR posiadał zdecydowaną przewagę pod względem organizacyjnym (siedziby partyjne jako sztaby wyborcze, dostęp do środków masowego przekazu) oraz finansowym, m.in. otrzymując pożyczkę od banku PKO na kwotę 18 mld zł, gwarantowanymi przez Skarb Państwa. Brak odpowiednich regulacji w zakresie finansowania partii politycznych wobec tych doświadczeń stał się okazją do stworzenia nowego systemu, w którym fundamentalną zasadą była jawność finansowania partii politycznych. Ostatecznie w ustawie o partiach politycznych zgodnie z nowelizacją z 2001 r. Państwowa Komisja Wyborcza uzyskała możliwość monitorowania sprawozdań i informacji finansowych partii politycznych.

⁵⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

⁵⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

⁵⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 103).

wa⁶⁰ i przeprowadzenia drugiej tury 18 czerwca. Komitet Obywatelski „Solidarność”, zdobywając 161 mandatów poselskich i 99 senatorskich, dysponował mandatem społeczeństwa do wprowadzania zmian (rozpowszechnione w artykule Adama Michnika *Wasz prezydent, nasz premier*), które nastąpiły wraz z powstaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego przy poparciu dawnych koalicjantów PZPR⁶¹.

Wybory do Sejmu i Senatu w 1989 r. przeprowadzały Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. Skład PKW w stosunku do postanowień ustaw peerelowskich nie uległ zmianie i składał się z przewodniczącego, od 2 do 4 zastępców przewodniczącego, sekretarza i 15 członków. Przewodniczącym PKW na mocy uchwały Rady Państwa został wyznaczony Alfons Klafkowski, sędzia Trybunału Konstytucyjnego, a jako zastępcami reprezentanci różnych opcji politycznych – Zygmunt Czarzasty (PZPR), Bernard Winderera (ZSL), Edward Zgłobicki (SD), Andrzej Zoll (bezpartyjny, rekomendowany przez KO „Solidarność”)⁶². Państwowa Komisja Wyborcza, tak jak inne komisje wyborcze, miała charakter organu tymczasowego, który rozwiązywany był przez Radę Państwa po zakończeniu swej działalności. Wybory w nowej rzeczywistości politycznej decydowały o kolegialnym sposobie podejmowania decyzji oraz kształtowaniu się zasad przeciwdziałających możliwym fałszerstwom wyborczym (poprzez ujawnienie protokołu wyborczego na drzwiach siedziby obwodowej komisji wyborczej)⁶³. Osoby wchodzące w skład komisji wyborczych pełniły swe

⁶⁰ Dekret z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz.U. Nr 36, poz. 198).

⁶¹ O reformach systemu wyborczego szerzej: R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 11–29.

⁶² Sekretarzem PKW został Jerzy Breitkopf (Szef Kancelarii Rady Państwa), a skład 15 pozostałych członków PKW był odbiciem szerokiej reprezentacji politycznej i zawodowej: Barbara Blicharz (ZSL), Roman Drecki (PAX), Józef Kliś (UChS), Tadeusz Knap (ślusarz), Tadeusz Kojder (Wojsko Polskie), Waclaw Kupper (SD), Wojciech Obarski (OPZZ), Waclaw Sutkowski (prezes Sądu Najwyższego), Małgorzata Średzińska (ZSMP), Marek Wisniewski (PZKS) oraz rekomendowani przez KO „Solidarność” Piotr Andrzejewski (adwokat), Jerzy Ciemniowski (prawnik, PAN), Anatol Lawnia (informatyk), Zofia Wasilkowska (Sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku), Janina Zakrzewska (prof. nauk prawnych) (M.P. 1989 Nr 11, poz. 86).

⁶³ Szerzej A. Zoll, *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 9–21.

funkcje honorowo i przysługiwały im diety oraz zwroty kosztów podróży na zasadach ustalonych przez Radę Państwa.

Pierwszymi w pełni wolnymi (rywalizacyjnymi) wyborami okazały się wybory do samorządu terytorialnego przeprowadzone dnia 27 maja 1990 r. Podstawę do ich dokonania stanowiła Ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 8 maja 1990 r.⁶⁴, która wraz ustawą o samorządzie gminnym likwidowała rady narodowe, a także wprowadzała nowe struktury oparte na wolnych i uczciwych wyborach. Zgodnie z art. 23 Ordynacji wyborczej do rad gmin do przeprowadzenia wyborów powołano generalnego komisarza wyborczego, wojewódzkich komisarzy wyborczych, terytorialne (gminne i miejskie) komisje wyborcze, oraz obwodowe komisje wyborcze. Nawiązując do tradycji II RP, generalny komisarz wyborczy był organem jednoosobowym sprawującym nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, natomiast wojewódzcy komisarze byli jego pełnomocnikami dla obszaru województwa (wówczas 49: 1 sędzia SN, 5 sędziów sądów apelacyjnych, 38 sędziów sądów wojewódzkich, 5 sędziów sądów rejonowych). Generalnym komisarzem wyborczym decyzją prezesa Rady Ministrów został Jerzy Stępień, ówczesny senator związany z Komitetem Obywatelskim „Solidarność”⁶⁵. Generalny komisarz wyborczy wykonywał swoje zadania z Kolegium, jako organem opiniodawczym, w skład którego wchodziło trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Tomasz Dybowski, Wojciech Łączkowski, Antoni Fliczek, zastąpiony przez Marię Łabor-Soroka) oraz trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wiesław Abramowicz, Edward Kierejczyk, Andrzej Wróblewski), wyznaczonych przez ich prezesów⁶⁶. Obsługę organizacyjno-administracyjną ge-

⁶⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96).

⁶⁵ Zarządzenie Nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1990 r. w sprawie powołania Generalnego Komisarza Wyborczego (M.P. Nr 10, poz. 77). Zgodnie z ustawą „pełnomocnictwo Generalnego Komisarza Wyborczego wygasło z mocy prawa na 6 miesięcy przed upływem kadencji rad wybranych w wyborach przez niego przeprowadzonych”, tj. listopadzie 1993 r.

⁶⁶ Zdaniem Jerzego Stępnia jednoosobowy organ był wówczas optymalnym rozwiązaniem z powodu napiętego kalendarza wyborczego, a układ kolegalny byłby niewątpliwie zagrożeniem w dochowaniu terminów wyborczych. Szerzej J. Stępień, *Pierwsze wolne wybory*, [w:] *Iudices electionis custodes – Sędziowie kustoszami wyborów: księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 249–259.

neralnego komisarza wyborczego zapewniał urząd Rady Ministrów (Biuro GKW), a komisarzy wojewódzkich urzędy wojewodów (wojewódzkie biura wyborcze).

Kolejnym etapem kształtowania się współczesnej administracji wyborczej było powstanie organów o charakterze sędziowskim dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich w listopadzie i grudniu 1990 r. Na mocy ustawy z dnia 27 września 1990 r.⁶⁷ PKW stała się organem, w skład którego wchodziło 15 sędziów: 5 z Sądu Najwyższego, 5 z Trybunału Konstytucyjnego, 5 z Naczelnego Sądu Administracyjnego – wskazywanych przez prezesów tych sądów, a powoływanych przez marszałka Sejmu⁶⁸. Obok obwodowych komisji wyborczych o społeczno-obywatelskim charakterze działały wojewódzkie komisje wyborcze, w skład których wchodziło po 10 sędziów zgłoszonych przez ministra sprawiedliwości spośród sędziów apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych, wyznaczonych przez kolegia tych sądów. Komisje wyborcze nadal miały charakter tymczasowy i kończyły swoją działalność po wykonaniu swoich ustawowych działań. Obsługę PKW zapewniał sekretariat (przy Kancelarii Sejmu), wojewodowie zapewniali obsługę wojewódzkich komisji wyborczych, natomiast władze samorządowe dbali o warunki organizacyjne i techniczne dla komisji obwodowych⁶⁹.

Przełomowym momentem dla administracji wyborczej były przepisy Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r., która wprowadzała stały organ – Państwową Komisję Wyborczą „właściwą w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów”⁷⁰. Skład Państwowej Komisji Wyborczej został ostatecznie ustalony i od 1991 r. liczy 9 osób: po 3 sędziów z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego

⁶⁷ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398).

⁶⁸ Wśród powołanych sędziów znaleźli się: Andrzej Zoll (TK, przewodniczący), Kazimierz Działocha (z-ca, TK), Krzysztof Kołakowski (z-ca, SN), Andrzej Wróblewski (z-ca, NSA), Wiesław Abramowicz (NSA), Andrzej Deptuła (SN), Antoni Filcek (TK), Edward Janeczko (NSA), Jan Kacprzak (NSA), Edward Kierejczyk (NSA), Stanisław Kosmal (SN), Maria Łabor-Soroka (TK), Janusz Łętowski (SN), Edward Matwijów (SN), Janina Zakrzewska (TK). Zob. M.P. 1990 Nr 37, poz. 295, Sekretarzem PKW został Jerzy Breitkopf.

⁶⁹ Art. 21 ustawy o wyborze prezydenta RP z 1990 r.

⁷⁰ Art. 48 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252).

go, wskazywanych przez prezesów wymienionych sądów i trybunału, a powoływanych przez prezydenta RP⁷¹. Stałą instytucją zapewniającą wykonania zadań i obsługę PKW zostało Krajowe Biuro Wyborcze, którego kierownik został sekretarzem PKW, z prawem uczestniczenia w jej posiedzeniach. Marszałek Sejmu nadawał statut PKW, a środki budżetowe na działalność KBW znajdowały się w części dotyczącej Kancelarii Sejmu. Okręgowe komisje wyborcze tworzyli sędziowie powoływani przez PKW na podstawie zgłoszenia ministra sprawiedliwości. Skład okręgowej komisji wyborczej wynosił 12 sędziów właściwych sądów apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych. Obsługę okręgowej komisji wyborczej zapewniały stałe wojewódzkie biura wyborcze działające w urzędach wojewódzkich. Kolejne ustawy wyborcze, aż do uchwalenia Kodeksu wyborczego, normowały kompetencje PKW, komisarzy wyborczych i organów niestalej administracji wyborczej, a także administracji pomocniczej na poziomie centralnym i województw⁷².

V.

Powyższe rozważania nad stanem prawnym administracji wyborczej w latach 1918–1991 w Polsce udowadniają, iż o jakości funkcjonowania organów wyborczych decyduje zarówno stan prawny, jak i przede wszystkim uwarunkowania polityczne. Jedynie w demokratycznym systemie politycznym opartym na rządach prawa możliwe jest urzeczywistnienie zasady wolnych i uczciwych procedur wyborczych. Administracja wyborcza, jak każdy aparat państwowy, jest narażona na ingerencję ze strony władz, a w demokratycznym państwie obecna jest silna potrzeba istnienia instytucji kontro-

⁷¹ Przewodniczącym PKW został Andrzej Zoll (TK), zastępcami Stanisław Kosmal (SN), Andrzej Wróblewski (NSA), a członkami: Wiesław Abramowicz (NSA), Jan Kacprzak (NSA), Wojciech Łączkowski (TK), Stanisław Zabłocki (SN), Janina Zakrzewska (TK), Tadeusz Żyznowski (SN). Zob. M.P. 1991 Nr 22, poz. 153.

⁷² Zob. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205), Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602), Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499), Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25, poz. 219).

lującej decydentów politycznych, zwłaszcza w momencie walki o głosy wyborców. W systemie autorytarnym i totalitarnym taki monitoring nigdy nie funkcjonuje, toteż wola wyborców nie może być w prawidłowy sposób odzwierciedlona, o czym świadczą wybory przeprowadzane w atmosferze zastraszania i ewidentnych fałszerstw w PRL.

Okres II Rzeczypospolitej stanowi przykład jak system demokratyczny ewoluował w rządy autorytarne, gdzie podstawowe zasady systemu prawnego były naganane dla koniunkturalnych potrzeb politycznych. Uwidocznione zostało to w momencie mianowania Stanisława Cara na stanowisko generalnego komisarza wyborczego, wbrew obowiązującym procedurom. Kolejny wniosek, jaki płynię z wyborów przeprowadzonych w 1930 r. („wyborach brzeskich”), to potrzeba wyposażenia członków centralnych organów wyborczych w immunitet formalny, który chroniłby ich w momencie pełnienia swoich funkcji od aresztowań i procesów sądowych. Dlatego też słuszna okazała się decyzja, iż od 1990 r. funkcję organów wyborczych pełni w Polsce władza sądownicza. Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych z 2002 r. sporządzony przez Komisję Wenecką, działającą przy Radzie Europy, wskazuje, iż „tam gdzie nie ma długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od tych, którzy władają siłą polityczną – muszą być powołane na wszystkich szczeblach niezależne, bezpartyjne komisje wyborcze”⁷³. Rzeczpospolita Polska wciąż jest na tyle młodą demokracją, iż powierzenie przeprowadzenia wyborów władzy rządowej lub organom o składzie partyjnym jest co najmniej ryzykowne.

Należy zauważyć, iż dopiero od momentu przeprowadzania pierwszych wolnych wyborów w państwach dawnego bloku komunistycznego w stosunku do administracji wyborczej pojawiają się postulaty odnośnie reguł ich funkcjonowania. Istotnym czynnikiem, który sprawia, iż po 1989 r. możemy mówić o wolnych i uczciwych wyborach, jest obecność organizacji międzynarodowych, obywatelskich oraz wolnych mediów, które z powodzeniem stoją na straży transparentności procedur wyborczych. Organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy czy OBWE, wskazują, iż organy wyborcze powinny spełniać kryteria niezależności, bezstronności, uczciwości, jawności, efektywności, profesjonalizmu i odpowiedzialności. Także postuluje się

⁷³ Rada Europy, Strasburg 23 maja 2003 r., Opinia Nr 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.

o stabilność centralnego organu wyborczego, tj. o jego permanentny charakter, co też od 1991 r. jest realizowane w Polsce. Należy jeszcze raz podkreślić, iż jedynie całokształt funkcjonowania zespołu zasad i reguł prawnych sprawia, że przeprowadzane wybory można określić mianem wolnych i uczciwych (*free and fair*). Odpowiednio zorganizowana administracja wyborcza stanowi jeden z tych istotnych warunków, ale bez odpowiednich gwarancji może stanowić narzędzie w rękach decydentów, o czym świadczy przykład wyborów przeprowadzanych przed 1989 r. W omawianych aktach prawnych przepisy wydawały się właściwie skonstruowane pod względem materialnym i formalnym, niemniej jednak politycy nie wahali się wykorzystać ich w sposób niezgodny z ich *ratio legis*, toteż system wyborczy wraz z aparatem wyborczym stał się jedynie instrumentem wykorzystanym dla legitymizacji władzy. Należy więc postulować, na bazie historycznych doświadczeń, o troskę w zapewnieniu gwarancji niezależności administracji wyborczej, w tym i ukonstytuowanie centralnego organu wyborczego w ustawie zasadniczej, o co postuluje część środowisk prawniczych.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego, II Rzeczpospolita*, t. II, Warszawa 1989.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998, Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Kacperski K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Osękowski Cz., *Wybory do sejmu z 19 stycznia 1947 roku w Polsce*, Poznań 2000.
- Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski*, Warszawa 2005.
- Pietrow N., *Sztuka wygrywania wyborów*, „Karta – kwartalnik historyczny” 1996, nr 18, t. VI.
- Stępień J., *Pierwsze wolne wybory*, [w:] *Iudices electionis custodes – Sędziowie kustoszami wyborów: księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Zoll A., *Moje wybory*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.