

PRAWO WYBIERALNOŚCI DO SEJMU I SENATU W KONSTYTUCJACH I ORDYNACJACH WYBORCZYCH II RZECZYPOSPOLITEJ

Maciej Gapski

Katedra Prawa Administracyjnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski
mgapski@kul.lublin.pl

Streszczenie. Podstawową kwestią regulowaną w każdym prawie wyborczym jest określenie zakresu czynnego i biernego prawa wyborczego. W prezentowanej pracy autor skupił się na analizie przepisów prawa zawierających normy dotyczące prawa wybieralności do Sejmu i Senatu w II Rzeczypospolitej. W tym okresie w Polsce obowiązywały trzy ordynacje wyborcze, pierwsza z 1917 r., kolejna pochodząca z 1922 r., wydana na podstawie Konstytucji z 1921 r. oraz ordynacja z 1935 r. oparta na uchwalonej w tym samym roku Konstytucji. Wśród całokształtu regulacji określających prawo wybieralności na szczególną uwagę zasługują obowiązujące wówczas przepisy dotyczące niegodności wyborczej, wprowadzające ograniczenia w prawie do kandydowania i bycia wybranym do parlamentu.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, prawo wyborcze, prawo wybieralności do Sejmu i Senatu

Przed twórcami odrodzonego w listopadzie 1918 r. państwa polskiego stanęło z wielu względów bardzo trudne zadanie. Jednym z problemów, który należało rozważyć najpierw, była forma rządów i sposób wykreowania nowej władzy w państwie. Ostatecznie postanowiono, że nowe państwo polskie będzie demokracją parlamentarną, co pociągnęło za sobą konieczność przygotowania prawa wyborczego oraz przeprowadzenia wyborów. Trzonem nowej regulacji wyborczej i jej najważniejszym elementem była kwestia określenia, komu i na jakich warunkach przysługuje prawo wybierania i wybieralności.

Zawężając problematykę niniejszego opracowania tylko do prawa wybieralności, chcemy zaakcentować znaczenie regulacji w tym zakresie dla jakości stanowionego prawa oraz podkreślić jej rolę w budowaniu standardów demokratycznego państwa. Z uwagi na żywą współcześnie dyskusję na temat możliwości ograniczenia prawa wybieralności¹ ważne jest również zbadanie, w jaki

¹ Zob. K. W. Czaplicki, *O potrzebie nowego prawa wybieralności*, [w:] *Prawość i Godność, Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz,

sposób ograniczano owo prawo w tworzącym się państwie polskim. Wyznaczenie kierunków zmian w omawianych normach prawnych i wskazanie ich przyczyn stanowi także cenną wskazówkę obecnie, w nowych ewoluujących dynamicznie warunkach społeczno-politycznych.

Przez prawo wybieralności, zwane również biernym prawem wyborczym², rozumiano prawo do kandydowania, jako uprawnienie będące pod ochroną prawa publicznego, które może być powszechne lub ograniczone³.

Bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, w którym aktualizuje się uprawnienie obywatela do kandydowania i bycia wybranym w wyborach na określone stanowisko. Bierne prawo wyborcze w powyższym znaczeniu można określić mianem „zdolności wyborczej”, jednak treść tego prawa jest szersza i obejmuje swoim zakresem również przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania kandydatów oraz prowadzenia kampanii wyborczej⁴. Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania dotyczą przede wszystkim prawa wybieralności w znaczeniu węższym (zdolności wyborczej).

ORDYNACJA WYBORCZA DO SEJMU USTAWODAWCZEGO

Pierwszym aktem prawnym dotyczącym prawa wyborczego w omawianym okresie był Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego⁵.

Dekret ten w art. 7 nadawał bierne prawo wyborcze wszystkim obywatelom państwa posiadającym czynne prawo wyborcze, niezależnie od miejsca zamieszkania, w tym również wojskowym. Prawo wybieralności zostało ściśle połączone z prawem wybierania, które zgodnie z art. 1 dekretu przysługiwało każdemu obywatelowi państwa bez różnicy płci mającemu do dnia ogłoszenia wyborów ukończone 21 lat; ponadto wyborca musiał być mieszkańcem tego obwodu głosowania, w którym głosował, przynajmniej od przedednia zarzą-

A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 45–52, W. Łączkowski, *Prawo wyborcze a reguła większości*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–200)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 23–31, R. Piotrowski, *Parlament bez przestępstw*, Rzeczpospolita z 14 września 2004.

² Prof. Zygmunt Cybichowski był przeciwny stosowaniu terminu ‘bierne prawo wyborcze’ dla określania prawa wybieralności, zob. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1930, s. 760, jednakże w piśmiennictwie powszechnie stosowano oba te terminy.

³ Zob. F. Ochimowski, *Wybory i głosowanie*, Warszawa 1917, s. 15; autor wymienia podstawowe ograniczenia nazywając je zbiorczo „warunki ujemne wyborcze”; Z. Cybichowski, j.w., s. 764–765.

⁴ K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 116–117.

⁵ Dz. Pr. P. P. z 1918 r., nr 18, poz. 46.

dzenia wyborów (art. 2). Nie posiadały czynnego prawa wyborczego, a co za tym idzie biernego, osoby sądownie pozbawione praw obywatelskich (art. 5).

Dekret z 1918 r. wprowadzał w art. 8 ograniczenia w biernym prawie wyborczym dla urzędników państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych, stanowiąc, że nie mogą być oni wybierani w tych okręgach wyborczych, na które rozciąga się ich działalność służbowa – z wyłączeniem urzędników i wojskowych władz centralnych. Komentując przepisy dekretu dotyczące biernego prawa wyborczego należy zauważyć, że zostało ono uregulowane bardzo szeroko. Cenzus wieku zarówno dla czynnego, jak i biernego prawa wyborczego został określony na niskim poziomie 21 lat. Była to granica powszechnie uważana w tym okresie za najniższą z możliwych do zaakceptowania⁶.

Po raz pierwszy na ziemiach polskich prawa wyborcze przyznano kobietom na równi z mężczyznami⁷. Kwestia ta w prezentowanym okresie była kontrowersyjna i stanowiła przedmiot dyskusji zarówno wśród polityków, jak i przedstawicieli doktryny⁸. Polska była jednym z pierwszych państw w Europie, które przyznało kobietom możliwość głosowania i kandydowania w wyborach powszechnych – w Wielkiej Brytanii nastąpiło to w 1928 r., we Francji 1944 r., a w Szwajcarii dopiero w 1972 r.⁹

Cenzus domicylu, czyli wymóg zamieszkania w danym okręgu wyborczym, był ukształtowany bardzo liberalnie – wystarczyło zamieszkanie co najmniej od przedednia ogłoszenia wyborów, a więc około 2 miesięcy¹⁰.

Zakazanie urzędnikom państwowym kandydowania w okręgach, w których wypełniali swoje obowiązki było sposobem na ograniczenie wykorzystywania stanowiska służbowego dla prywatnych celów politycznych. Sankcją za niedostosowanie się do omawianego zakazu było, w wypadku wyboru takiej osoby, unieważnienie mandatu poselskiego na podstawie art. 97 dekretu.

Bierne prawo wyborcze w przeciwieństwie do czynnego przysługiwało także wojskowym w służbie czynnej. Regulacja taka była zgodna z ówczesną zasadą apolityczności armii – „armia jest wielkim niemową”¹¹. Kandydujący do Sejmu Ustawodawczego przedstawiciel armii musiał więc uzyskać poparcie

⁶ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym – zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 105.

⁷ A. Ajnenkiel, *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968, s. 18–19.

⁸ Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 273–278. Autor przedstawił ówczesne poglądy na temat praw wyborczych kobiet, prezentując przykładowe regulacje prawne. Sam zaś sprzeciwiał się nadawaniu praw wyborczych kobietom tłumacząc, że „wykluczenie kobiet nie jest wyrazem czyjejś samowoli, wynika ono z zasadniczego podziału pracy między obu płciami, który istniał, jeżeli nie od początku rodu ludzkiego, to przynajmniej od początku cywilizacji. Mężczyźnie przypadły w udziale: życie społeczne i związana z nim działalność; kobiecie – piecza za domowym ogniskiem, doniosłe zadanie początkowego wychowania dzieci.”

⁹ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 254.

¹⁰ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 107.

¹¹ Tamże.

cywilnych wyborów, nie polegał zaś na głosach żołnierzy, którzy mogli być przymuszeni do wzięcia udziału w wyborach i głosowania pod wpływem rozkazów przełożonych.

Na uwagę zasługuje również fakt, że zgodnie z art. 44 przedmiotowego dekretu każde zgłoszenia kandydata musiało być poparte (podpisane), co najmniej przez pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym. Powyższy wymóg był łatwy do spełnienia przez kandydatów.

Wybory oparte na ordynacji z 28 listopada 1918 r. przeprowadzono 26 stycznia 1919 r.¹² Charakteryzowały się one bardzo wysoką frekwencją wyborczą dochodzącą do 90, a nawet 95% uprawnionych do udziału w wyborach. W wyniku wyborów wybrano 335 posłów, nie we wszystkich okręgach udało się przeprowadzić wybory ze względu na trwające walki zbrojne i nieuregulowanie przynależności państwowej niektórych rejonów kraju. Pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego, pełniącego funkcję konstytuancy, odbyło się 10 lutego 1919 r. w niezwykle uroczystej atmosferze¹³.

KONSTYTUCJA MARCOWA ORAZ ORDYNACJE WYBORCZE DO SEJMU I SENATU Z DNIA 28 LIPCA 1922 ROKU

Wybrany w pierwszych na ziemiach polskich demokratycznych wyborach Sejm Ustawodawczy po burzliwych pracach uchwalił, prawie jednomyślnie, Konstytucję w dniu 17 marca 1921 r.¹⁴

W Konstytucji z 1921 r. znalazła się podstawowa regulacja dotycząca prawa wyborczego. W rozdziale II – Władza ustawodawcza – omawianej ustawy zasadniczej określono najistotniejsze elementy powszechnych wyborów do Sejmu i Senatu, natomiast w rozdziale III – Władza wykonawcza – pośrednich wyborów prezydenckich.

Bierne prawo wyborcze do Sejmu zostało przyznane w art. 13 Konstytucji obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze, o ile ukończyli 25 lat. Wzorem omawianego powyżej dekretu prawo wybieralności przysługiwało wojskowym w służbie czynnej, pomimo nieposiadania przez nich prawa wybierania¹⁵. W art. 15 ograniczono zaś możliwość kandydowania urzędnikom admini-

¹² A. Gwiżdż, *Dzieje Sejmu polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997, s. 154–155.

¹³ Szerzej tamże, s. 155–156 oraz A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 115–122.

¹⁴ Dz. U. z 1921, nr 44, poz. 267. Na temat prac nad Konstytucją marcową zob. m.in. S. Kutrzeba, *Polska odrodzona*, Kraków 1988, s. 169–175, A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 149–153.

¹⁵ Ordynacja wyborcza do Sejmu Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 590; ordynacja wyborcza do Senatu Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 591. Komentując wyłączenie w prawie wybierania wojskowych W. Komarnicki podkreślał, że faktycznie nie jest to pozbawienia tego prawa, a jedynie zawieszenie prawa wybierania, zob. W. Komarnicki, *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z dnia 28 lipca 1922*, Warszawa 1922, s. 30.

stracji¹⁶, skarbu i sądownictwa, zabraniając im kandydowania w tych okręgach, w których pełnią służbę.

W art. 14 Konstytucja z 1921 r. ustanowiła delegację dla ustawodawcy do określenia katalogu przestępstw, jakie będą pociągały za sobą czasową lub stałą utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu, a także mandatu poselskiego lub senatorskiego.

Prawo wybieralności do Senatu zostało ograniczone wysokim cenzusem wieku – 40 lat, podobnie jak prawo wybierania, które przyznano (art. 36) – wyborcom do Sejmu mającym ukończone 30 lat. Uprawnienie do głosowania w wyborach do Senatu uzależniono ponadto (art. 36) od zamieszkania w danym okręgu wyborczym przynajmniej przez rok do dnia ogłoszenia wyborów, nie pozbawiając jednak tego uprawnienia świeżo osiadłych kolonistów, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania z powodu reformy rolnej, robotników, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy oraz urzędników państwowych przeniesionych służbowo.

Wypełniając dyspozycję art. 18 Konstytucji marcowej¹⁷, ustawodawca w dniu 28 lipca 1922 r. uchwalił ordynację wyborczą do Sejmu. Rozdział drugi tej ustawy (art. 5–8) dotyczył bezpośrednio kwestii prawa wybieralności do tej izby parlamentu.

Ordynacja powtórzyła regulację konstytucyjną, precyzując w art. 5 ust. 1, że wybieranymi do Sejmu mogą być wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, posiadający czynne prawo wyborcze, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, niezależnie od miejsca zamieszkania w kraju lub zagranicą, którzy ukończyli do dnia ogłoszenia wyborów 25 lat.

Ustawa wyborcza nie wprowadziła wymogu zamieszkania na terenie kraju, jako warunkującego posiadanie biernego prawa wyborczego. Warto w tym miejscu zauważyć, że realizacja czynnego prawa wyborczego zależała zgodnie z art. 2 ust. 1 ordynacji od zamieszkania w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Z treści omawianych powyżej przepisów – art. 2 ust. 1 ordynacji i szczególnego w stosunku do niego przepisu art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy – wynika, że obywatel polski mieszkający za granicą, choć nie mógł zrealizować swego czynnego prawa wyborczego, to miał jednak możliwości kandydowania i bycia wybranym w wyborach do Sejmu (jeżeli spełniał warunki przewidziane dla posiadania prawa wybieralności)¹⁸.

¹⁶ Jeden z uczestników prac nad ordynacją J. Buzek, twierdził, że sformułowanie „urzędnik administracji” nie jest zupełnie jasne i powinno być uzupełnione orzecznictwem Sądu Najwyższego, zob. J. Buzek, *Główne zasady polityczne ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Studium krytyczno-porównawcze*, Warszawa–Lwów 1922, s. 23.

¹⁷ Art. 18 Konstytucji marcowej – Bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

¹⁸ Por. J. Buzek, j.w., s. 22.

Bierne prawo wyborcze uzależniono – co stało się regułą wszystkich polskich regulacji wyborczych – od posiadania czynnego prawa wyborczego. Przepisy ordynacji określające prawo wybierania do Sejmu oprócz powielenia norm konstytucyjnych określiły w art. 3 szczegółowy katalog przestępstw, których popełnienie skutkowało pozbawieniem czynnego prawa wyborczego, a co za tym idzie również biernego.

Ordynacja przy precyzowaniu, jakie przestępstwa powodują utratę prawa wybierania powoływała się na przepisy kodeksów karnych państw zaborczych oraz na inne ustawy przyjęte już po odzyskaniu niepodległości. Wśród wymienionych w art. 3 przestępstw, za których skazanie przewidziano utratę prawa wybierania, znalazły się wszystkie zbrodnie przewidziane w kodeksach karnych oraz inne „łżejsze” przestępstwa i wykroczenia¹⁹, jak oszustwo, kradzież, sprzeniewierzenie, kuplerstwo, lichwa, opilstwo. Skazanie za te oraz inne przestępstwa, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności lub chociażby oddanie pod dozór policji albo do domu pracy, skutkowało pozbawieniem prawa wybierania na co najmniej trzy lata od prawomocności wyroku²⁰.

Obok wymienienia katalogu przestępstw i wykroczeń, popełnienie których powodowało pozbawienie prawa wybierania, art. 3 ordynacji przewidywał, że prawo to nie przysługuje ubezwłasnowolnionym²¹ całkowicie lub częściowo oraz niewypłacalnym dłużnikom²², a także pozbawionym z mocy orzeczenia sądu władzy ojcowskiej, względnie rodzicielskiej.

Prezentowane powyżej regulacje dotyczące pozbawienia prawa wybierania określa się zbiorczą nazwą „niegodność wyborcza” lub „niegodność moralna”²³.

Racjonalność przepisów powodujących utratę czynnego i biernego prawa wyborczego trudno podważać przy założeniu, że intencją prawodawcy było wykreowanie w drodze wyborów odpowiedniego organu do prawidłowego spełniania funkcji państwowych²⁴. Skazanie za przestępstwo lub wykroczenie podważa zaufanie społeczeństwa do jednostki, która je popełniła i uzasadnia czasowe lub nawet dożywotnie pozbawienie praw publicznych w tym zakresie. Biorąc pod uwagę podstawową funkcję parlamentu, jaką jest prawodawstwo, słuszne jest wyłączenie osób skazanych od możliwości decydowania o standardach i regułach, jakimi mają kierować się obywatele. Zasadniczą wadą przedmiotowej regulacji była jednak zbytnia jej kazuistyka. Ustawodawca powinien generalnie

¹⁹ Ustawa posługiwała się terminem „przekroczenia”.

²⁰ Okres ten mógł być jednak dłuższy, jeśli stanowiły tak przepisy szczególne.

²¹ Ustawa posługiwała się terminem „pozbawienie własnowolności”.

²² Ustawa posługiwała się terminem „upadły dłużnik”.

²³ K. W. Czaplicki, j.w., s. 47.

²⁴ W. Komarnicki, j.w., s. 1. Autor oprócz wyżej wspomnianego założenia wskazuje, że przy kreowaniu prawa wyborczego ustawodawca może mieć wzgląd w pierwszym rzędzie na subiektywny interes obywateli.

określić grupę przestępstw, których popełnienie powoduje utratę praw wyborczych, a nie wymieniać poszczególne przepisy karne²⁵.

Odebranie czynnego i biernego prawa wyborczego ubezwłasnowolnionym to typowa i stosowana do dziś regulacja mająca na celu wyłączenie od udziału w kreowaniu organów władzy publicznej osób, które z powodu zaburzeń psychicznych lub innych przyczyn nie są w stanie kierować własnym postępowaniem.

Pozbawienie natomiast omawianego uprawnienia niewypłacalnych dłużników było uzasadniane podejrzeniem tej kategorii osób o oszustwo²⁶. Taka interpretacja zrównująca bankrutów z przestępcami wydaje się jednak zbyt daleko idąca. Niewypłacalność może wynikać przecież z nieprzewidywalnych zdarzeń losowych, nieuczciwej konkurencji, czy też zwykłej niezaradności przedsiębiorcy²⁷. Z drugiej jednak strony nieracjonalne jest, z punktu widzenia dobra państwa, umożliwianie osobom, które nieudolnie prowadziły własne przedsięwzięcie gospodarcze decydowania o losach państwa. Zbliżony sens ma odebranie praw wyborczych pozbawionym praw rodzicielskich. Osoby, które z różnych względów nie potrafiły zaopiekować się i zadbać o byt najbliższych, zostały pozbawione możliwości wpływania na funkcjonowanie kraju poprzez uczestnictwo w wyborach.

Konstytucja marcowa i wydana na jej podstawie ordynacja wyborcza, podobnie do omawianego wyżej dekretu z 1918 r. regulują kwestię biernego prawa wyborczego do Sejmu. Podwyższeniu uległ cenzus wieku z 21 lat do 25 lat, nie można jednak uznać tej granicy wieku za bardzo wysoką, znacząco ograniczającą prawo wybierania. Nowością było ograniczenie prawa wybieralności poprzez wprowadzenie wymogu niekaralności za rozliczne wymienione w art. 3 ordynacji z 1922 r. przestępstwa. Pomimo istnienia powyższego obostrzenia ordynacja nie łamała zawartej w Konstytucji marcowej zasady powszechności wyborów, zgodnie z którą (mówiąc bardzo ogólnie) wszyscy obywatele mogli głosować, z wyjątkiem ściśle wskazanych okoliczności wyłączających to prawo, jak choroba umysłowa czy skazanie za przestępstwo hańbiące²⁸.

Uzyskanie zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego do Senatu obwarowane zostało wysokim cenzusem wieku. Niewątpliwie ustrojodawca, decydując się na takie rozwiązanie, chciał uczynić z izby wyższej ciało bardziej konserwatywne i stabilne od Sejmu²⁹. Wysoki cenzus w wyborach do Senatu

²⁵ W trakcie prac na ordynację z 1922 r. rozważano zawężenie przedmiotowego ograniczenia tylko do osób skazanych za przestępstwa popełnione z pobudek politycznych i społecznych. Zostało to jednak odrzucone ze względu na małą precyzję i niejasność tych sformułowań. W. Komarnicki, j.w., s. 28.

²⁶ F. Ochimowski, j.w., s. 16.

²⁷ Obecne standardy konstytucyjne wyłączają możliwość wprowadzenia takiej regulacji. Upadłość (bankructwo) jest przecież regulowanym ustawowo sposobem zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej i w żadnym razie nie może być zrównywane z przestępstwem.

²⁸ M. Niedziałkowski, *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1922, s. 3–4.

²⁹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 178.

był popierany szczególnie przez partie prawicowe, gdyż powszechne w tym czasie było przekonanie, niepotwierdzone jednak badaniami, że wraz z wiekiem wzrasta postawa konserwatywna³⁰.

Uchwalona wraz z ordynacją wyborczą do Sejmu ordynacja do Senatu nie wprowadzała żadnych innych wymogów dla uzyskania biernego prawa wyborczego niż cenzus wieku – ukończenie 40 lat w dniu ogłoszenia wyborów. Posiadanie czynnego prawa wyborczego do izby wyższej uzależniono od cenzusu wieku (30 lat) oraz cenzusu domicylu. W art. 2 ordynacji do Senatu określono, iż prawo wybierania ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ma ukończonych lat 30 i w dniu tym zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od roku z wyjątkami przewidzianymi w omawianym powyżej art. 36 Konstytucji.

W trakcie prac nad ordynacją z 1922 r. rozważano także wprowadzenie ograniczenia w prawie wybierania i wybieralności w stosunku do osób utrzymujących się z tzw. dobroczynności publicznej, czyli będących na utrzymaniu państwa. Świadomie jednak nie uczyniono tego ze względu na dużą liczbę bezrobotnych otrzymujących zasiłki³¹.

Na podstawie ordynacji wyborczych z 1922 r. przeprowadzono trzykrotnie wybory do Sejmu i Senatu II RP – pierwsze w 1922 r., w których głosowało 67,7% uprawnionych w wyborach do Sejmu i 61,5% do Senatu, drugie w 1928 r., – 78,3% do Sejmu i 63,9% do Senatu, a trzecie w 1930 r., – 74,8% uprawnionych do Sejmu i 63,4% do Senatu³². Należy podkreślić, że wybory do Senatu odbywały się każdorazowo tydzień po wyborach do Sejmu³³.

Wysoka frekwencja wyborcza świadczy niewątpliwie o dużym zainteresowaniu obywateli sprawami państwa oraz o autorytecie parlamentu wśród szerokich grup społeczeństwa. Można zaobserwować również powtarzającą się regułę, że w wyborach do Senatu frekwencja była niższa o kilka procent. Wynikało to, być może, z faktu przeprowadzania wyborów do Senatu tydzień po wyborach do Sejmu i zmniejszenia entuzjazmu i chęci brania udziału w kolejnym głosowaniu. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogło być również przekonanie o większym znaczeniu Sejmu, mającego rozleglejsze kompetencje.

³⁰ K. Skotnicki, j.w., s. 104.

³¹ W. Komarnicki, j.w., s. 28, w tym okresie w niektórych państwach europejskich ograniczano prawa wyborcze służby domowej ze względu na przypuszczenie, że ich postawy wyborcze będą uzależnione od ich pracodawców; odbierano również możliwość głosowania osobom niepłacącym lub płacącym bardzo niskie podatki, A. Esmein, j.w., s. 281–282.

³² A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, dane zebrane w dołączonym do pracy zestawieniu.

³³ Zob. np. uchwałę Sejmu Ustawodawczego z 28 lipca 1922 o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej, Dz. U. nr 66, poz. 592, która określiła, że w niedzielę 5 listopada 1922 r. odbędą się wybory do Sejmu, a w niedzielę 13 listopada 1922 r. do Senatu.

KONSTYTUCJA KWIETNIOWA ORAZ ORDYNACJE WYBORCZE DO SEJMU I SENATU Z DNIA 8 LIPCA 1935 R.

W wyniku przeobrażeń systemu politycznego w Polsce i przejęcia władzy przez związane z marszałkiem Józefem Piłsudskim ugrupowania tzw. sanacyjne rola parlamentu znacznie osłabła, co zostało ostatecznie przesądzone w przyjętej w 1935 r. Konstytucji³⁴.

Regulacja dotycząca biernego prawa wyborczego do Sejmu znalazła się w art. 33 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. Prawo wybieralności przyznano każdemu obywatelowi mającemu prawo wybierania, jeżeli ukończył lat 30. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli 24 lata i posiadają pełnię praw cywilnych i obywatelskich. W art. 33 ust. 3 przewidziano uchwalenie ordynacji wyborczej do Sejmu.

Zasadniczo zmieniono reguły wyborcze do Senatu. Konstytucja kwietniowa odeszła od w pełni powszechnych wyborów do tej izby i określiła w art. 47, że 1/3 senatorów powołuje Prezydent Rzeczypospolitej, a 2/3 pochodzi z wyborów. Szczegółowa regulacja wyborów do Senatu została powierzona ustawodawcy zwykłemu zgodnie z delegacją art. 47 ust. 3.

Uchwalona w lipcu 1935 r. ordynacja do Sejmu w rozdziale III – Prawo wybieralności – powtórzyła regulację konstytucyjną oraz wprowadziła w innym kształcie znane już poprzednim ordynacjom z 1918 i 1922 r. ograniczenia biernego prawa wyborczego ze względu na pełnienie służby w instytucjach publicznych. Odmienność tej regulacji, w porównaniu do omawianych wyżej dwóch poprzednich, polegała na dokładnym wymienieniu w art. 5 rodzajów służby, której pełnienie uniemożliwiała kandydowanie w okręgu wyborczym jej wykonywania. Wykluczono od udziału w wyborach w danym okręgu m.in. wojewodów, prokuratorów, kuratorów okręgów szkolnych, dyrektorów izb skarbowych oraz funkcjonariuszy policji państwowej.

Prawo wybieralności uzależniono od prawa wybierania, to zaś ograniczono w podobny sposób jak czyniła to ordynacja z 1922 r., wprowadzając instytucję niegodności wyborczej. Nie mieli prawa wybierania zgodnie z art. 3 ordynacji z 1935 r. m.in.: pozbawieni praw publicznych, rodzicielskich i opiekuńczych, wykluczeni od pełnienia czynnej służby wojskowej, pozbawieni orzeczeniem Trybunału Stanu mandatu poselskiego lub senatorskiego, skazani wyrokiem, choćby nieprawomocnym, na utratę praw publicznych, skazani wyrokiem sądu na karę zasadniczą pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek, utrzymujący się z nierzędu, umieszczeni

³⁴ Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227; Ordynacja wyborcza do Sejmu Dz. U. z 1935 r., nr 47, poz. 319, ordynacja wyborcza do Senatu Dz. U. z 1935 r., nr 47, poz. 320; Szerzej S. Kutrzeba, j.w., s. 244–253, A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, 243–354.

w zamkniętym zakładzie dla psychicznie chorych, wydaleniu na mocy wyroku sądu dyscyplinarnego ze służby państwowej lub samorządowej. Ordynacja określała również okres, na jaki obywatel, przy zaistnieniu któregoś z tych zdarzeń, traci czynne prawo wyborcze.

Podstawową wadliwością regulacji wprowadzających ograniczenia praw wyborczych było umieszczenie ich tylko i wyłącznie w przepisach ordynacji wyborczej. Konstytucja kwietniowa nie wprowadziła żadnych unormowań w tym zakresie, pozostawiając tą kwestię swobodnemu uznaniu ustawodawcy. Przepisy dotyczące wykonywania zasadniczych praw obywatelskich, a w szczególności wprowadzające ich ograniczenie powinny w państwie demokratycznym bezwzględnie znaleźć się w regulacji konstytucyjnej³⁵. Takie rozwiązanie przyjęte w omawianych przepisach z pewnością nie było przypadkowe, gdyż dawało możliwość regulacji tych ważnych kwestii ustawami bez narażenia się na zarzut złamania praw wynikających z konstytucji.

W ustawie wyborczej z 1935 r. wzorem poprzednich regulacji, prawo wybieralności powiązano z prawem wybierania, wprowadzono także mniej kazuistyczną, ale również bardzo rozbudowaną listę sytuacji powodujących utratę czynnego prawa wyborczego. Ordynacja z 1935 r. nie wprowadziła natomiast cenzusu domicylu ani przy czynnym, ani biernym prawie wyborczym, nie wykluczała również żołnierzy w służbie czynnej³⁶ z kręgu osób uprawnionych do głosowania.

Podwyższenie cenzusu wieku zarówno w wypadku czynnego prawa wyborczego z 21 lat do 24 lat, jak i biernego z 25 lat do 30 lat było niewątpliwie sprzeczne z przyjętą zasadą powszechności wyborów. Według ówczesnych szacunków opozycji rządowej w wyniku takiego zabiegu legislacyjnego praw wyborczych pozbawiono co najmniej 10% dotychczas uprawnionych do głosowania, w tym młodzież wykształconą już w wolnej Polsce oraz mężczyzn, którzy odbyli czynną służbę wojskową³⁷. Również i w tym wypadku można się domyślać, że intencją tych zmian była chęć ograniczenia elektoratu do starszych, wyrobionych politycznie i, w powszechnym mniemaniu, bardziej konserwatywnych wyborców³⁸.

Istotnie zmieniono w omawianej ordynacji zasady zgłaszania kandydatów do wyborów, wprowadzając regulację w zasadniczy sposób ograniczającą bierne prawo wyborcze. Zgodnie z art. 31 ordynacji listę kandydatów na posłów w każdym okręgu wyborczym ustalało zgromadzenie okręgowe. Skład owego zgromadzenia, którego przewodniczącym był komisarz wyborczy powoływany

³⁵ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej, Geneza i system*, Wilno 1937, s. 282.

³⁶ Szerzej tamże, s. 281.

³⁷ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 335.

³⁸ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 280–282.

przez ministra spraw wewnętrznych, a członkami m.in. delegaci samorządu terytorialnego, gospodarczego i organizacji zawodowych gwarantować miał korzystny dla obozu rządzącego dobór kandydatów na listę wyborczą³⁹.

W ordynacji wyborczej do Senatu ustawodawca regulując kwestię czynnego i biernego prawa wyborczego posłużył się tzw. koncepcją elity⁴⁰. Prawo wybierania przyznano obywatelom według ich zasług osobistych, wykształcenia bądź zaufania obywatelskiego. Z tytułu zasług osobistych prawo to przyznano odznaczonym orderem Orła Białego, orderem *Virtuti Militari*, Krzyżem Walecznych i innymi wymienionymi w art. 2 ust. 1 pkt 1; z tytułu wykształcenia osobom, które ukończyły szkołę wyższą lub zawodową stopnia licealnego, liceum pedagogiczne albo szkołę podchorążych lub szkoły do tych równorzędne oraz oficerom; z tytułu zaufania obywatelom piastującym stanowiska z wyboru w samorządzie terytorialnym oraz zasiadających we władzach samorządów gospodarczych, do których zaliczano m.in. radców izb rolniczych, przewodniczących zarządów cechów (art. 2 ust. 1 pkt 3 ordynacji).

W wyniku tej regulacji tylko 2% obywateli, którzy posiadali czynne prawo wyborcze do Senatu w poprzednich wyborach mogło decydować o składzie tej izby parlamentu⁴¹. Takie ograniczenie elektoratu i oparcie go na takiej kategorii osób gwarantował ekipie rządzącej sukces w wyborach do tej izby.

Sposób regulacji przyjęty w Konstytucji kwietniowej i ordynacjach wyborczych z 1935 r. znacząco ograniczył udział obywateli w wyborach. Społeczeństwo przyjęło z dezaprobatą te zmiany, czego wyrazem była znacznie mniejsza w porównaniu do lat poprzednich frekwencja wyborcza wynosząca, w bardziej demokratycznych wyborach do Sejmu, zaledwie 46% – według oficjalnych zawiżonych danych⁴².

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że pierwsza regulacja wyborcza z 1918 r. była aktem bardzo demokratycznym, umożliwiającym szerokiemu gronu społeczeństwa udział w wyborach zarówno w roli wyborców, jak i kandydatów. Kolejna – zamieszczona w Konstytucji marcowej z 1921 r. i ordynacjach z 1922 r. – była bardziej szczegółowa, zwracała uwagę na aspekty nieuregulowane w dekrete z 1918 r., ale pozwalała obywatelom swobodnie korzystać z przysługujących im praw wyborczych. Wprowadzone ograniczenia dotyczące niegodności wyborczej miały w gruncie rzeczy ochraniać ustrój demokratyczny w państwie poprzez niedopuszczanie do wyborów przestępców i obywateli z innych przyczyn niegodnych. Podwyższenie cenzusu wieku w Kon-

³⁹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 336.

⁴⁰ S. Kutrzeba, j.w., s. 252, S. Pawłowski, J. Bystron, A. Peretiatkowicz, *Polska współczesna*, Lwów-Warszawa 1936, s. 192.

⁴¹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 337.

⁴² A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, dane zebrane w dołączonym do pracy zestawieniu.

stytucji marcowej dla uzyskania biernego prawa wyborczego nie stanowiło istotnego ograniczenia praw wyborczych, lecz było wyrazem innego zapatrywania ówczesnych prawodawców na kwestię pełnoletniości, dojrzałości i odpowiedzialności obywateli. Ograniczenia kandydowania w wyborach pewnej kategorii urzędników wydają się z perspektywy współczesnych regulacji wyborczych niedopuszczalne i zbędne, ale nawet dziś można stwierdzić, że używanie urzędu do własnych celów politycznych nie jest wyjątkowe. Istotne ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego w Konstytucji i ordynacjach z 1935 r. należy wpisać w kierunek przemian politycznych państwa w tym okresie. Można ubolewać nad odejściem od demokratycznych rozwiązań poprzednich regulacji wyborczych, jednak niewydolność państwa, spowodowana m.in. nieefektywnym działaniem parlamentu uwikłanego w wewnętrzne kłótnie i rozgrywki partyjne, zmuszała do umocnienia władzy wykonawczej i odejścia od rozwiązań demokratycznych, w sytuacji zagrożenia bytu państwowego przez agresywnych, umacniających totalitarne systemy sąsiadów.

Analiza zaprezentowanych w pracy regulacji wyborczych dotyczących biernego prawa wyborczego pozwala zaobserwować również kierunek zmian ustroju państwa polskiego w okresie II Rzeczypospolitej. Wyraźnie widzimy, jak ustrój demokracji parlamentarnej przekształcił się w ustrój autokratyczny, z ograniczonymi kompetencjami parlamentu, którego skład zależał od decyzji obozu rządzącego, a nie od decyzji wyborców dokonanej w wyborach.

Doświadczenia II Rzeczypospolitej były i są bardzo ważne dla budowy silnej, stabilnej wewnętrznie III Rzeczypospolitej. Badając funkcjonowanie prawa wyborczego w tym czasie, możemy szukać lepszych, efektywniejszych, sprawdzonych rozwiązań. Wśród zaprezentowanych regulacji prawa wybieralności na szczególną uwagę i rozważenie zasługują przepisy dotyczące niegodności wyborczej. Zauważyli to również przedstawiciele doktryny postulujący wprowadzenie do konstytucji i ordynacji wyborczych kryteriów prawnych i moralnych dla kandydatów na najwyższe stanowiska w państwie⁴³. Ewentualny kształt przepisów wprowadzających takie kryteria wymaga odrębnych, pogłębionych studiów, sama jednak idea wydaje się słuszna, a biorąc pod uwagę obraz dzisiejszych parlamentów wymaga szybkiej praktycznej realizacji.

⁴³ Zob. K. W. Czaplicki, j.w., s. 45–52, W. Łączkowski, j.w., s. 29–31, J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 67, zdanie odrębne sędziego M. Zdyba do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 1998, K 39/97.

THE PASSIVE SUFFRAGE TO THE SEJM AND TO THE SENAT
IN CONSTITUTIONS AND ELECTORAL ACTS IN A PERIOD
OF THE SECOND REPUBLIC

Summary. The main issue regulated by each electoral system is the defining of the range of right to vote and being elected. In the presented article an author focuses on analyzing of provisions which set rules relating to the passive suffrage to the Sejm and the Senat in a period of the Second Republic. At this time there were three act regulating electoral system: the first from 1917, the second coming from 1922 passed on the basis of the Constitution from 1921 and the last one set in 1935 based on the Constituton enacted in the same year. Among all the regulations regarding to the electoral system the special attention should be drawn to the rules defining electoral indignity which imposed limitations on the right to participate in election as a candidate and to be elected to the Parliament.

Key words: the Second Rapublic, electoral system, the passive suffrage to the Sejm and to the Senat