

DR JÓZEF BUZEK

ORDYNACJA WYBORCZA
DO SEJMU I SENATU



WARSZAWA — LWÓW — MCMXXII

KSIĄŻNICA POLSKA TOW. NAUCZYCIELI SZKÓŁ WYŻSZYCH.

500,
DR. JÓZEF BUZEK.

GŁÓWNE ZASADY POLITYCZNE
ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU I SENATU

STUDJUM KRYTYCZNO-PORÓWNAWCZE



WARSZAWA — LWÓW — MCMXXII

KSIĄŻNICA POLSKA TOW. NAUCZYCIELI SZKÓŁ WYŻSZYCH.



196064

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0247841

PRZEDMOWA.

W ciągu ostatnich lat 17 miałem czterokrotnie sposobność brać czynny udział w opracowaniu nowych ordynacji wyborczych.

Gdy w r. 1905 rząd austriacki wystąpił z projektem wprowadzenia czteroprzymiotnikowego prawa wyborczego do Rady Państwa, zostałem przez ówczesnego namiestnika Galicji, hr. Andrzeja Potockiego, wezwany do zaproponowania rządowi takiego systemu wyborczego dla Galicji, któryby, mimo wprowadzenia powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego prawa wyborczego, zabezpieczył stanowczą przewagę polityczną narodu polskiego w tym kraju. Zaproponowany przeze mnie system okręgów dwumandatowych wiejskich został przez rząd i parlament austriacki przyjęty i obowiązywał w Małopolsce od r. 1907 aż do rozpadnięcia się Austrii.

W lutym 1917 r. zostałem przez „Tymczasową Radę Stanu” mianowany jenerałnym referentem komisji konstytucyjno-sejmowej tejże Rady Stanu. Komisja ta wypracowała projekt konstytucji i projekt ordynacji wyborczej do sejmu i senatu.

Projekt ordynacji, przeze mnie wówczas napisany a przez komisję przyjęty, stanowił aż do końca r. 1918 podstawę prac ustawodawczych rządu polskiego w tej dziedzinie.

Na wezwanie rządu Moraczewskiego opracowałem w listopadzie 1918 r. podział Małopolski na okręgi wyborcze. Podział ten został bez zmian przez rząd przyjęty i obowiązywał podczas wyborów do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1919 r.

Jako członek Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego miałem nareszcie sposobność brać szczególnie wydatny

udział w opracowaniu nowej naszej ordynacji wyborczej do sejmu i senatu.

Prace wymienione dały mi sposobność zapoznać się dokładniej z literaturą przedmiotu i przemyśleć szczegółowo znaczenie polityczne poszczególnych instytucji prawa wyborczego. Sądzę, iż ogłaszając niniejszą pracę, przyczynię się do pogłębienia wykształcenia politycznego naszego społeczeństwa i pobudzę niejednego z czytelników do krytycznego zajmowania się przepisami naszej ordynacji. W ten sposób może przygotuję grunt pod przyszłą reformę tych przepisów ordynacji, które zdaniem mojem reformy w najbliższym już czasie potrzebować będą.

Dr. Józef Buzek.

Warszawa, 10 sierpnia 1922 r.

W S T Ę P.

Znaczenie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Ustawy z dnia 28 lipca 1922 roku, zawierające ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu są bezwątpienia najważniejszym uzupełnieniem naszej Konstytucji. Na mocy postanowień Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, jest Sejm głównym organem Rzeczypospolitej, Konstytucja oddaje mu bowiem razem z senatem władzę ustawodawczą i naczelną kontrolę nad administracją i czyni Rząd w zupełności zależnym od Sejmu. Z tego powodu będą przyszłe rządy w naszym Państwie takie, jakim będzie Sejm, wybrany na podstawie nowej ordynacji wyborczej. Nie ulega wątpliwości, iż jakość przyszłych Sejmów zależy w bardzo znacznej mierze od przepisów samej ordynacji. Nowa ordynacja zadecyduje w ten sposób na długi szereg lat o przyszłości naszego Państwa. Wobec tego jest rzeczą konieczną, zbadać szczegółowo główne podstawy polityczne nowej ordynacji wyborczej.

Zasady te powstały po długich walkach w łonie Sejmu Ustawodawczego, dlatego należy nam przedewszystkiem podać w rozdziale pierwszym historję powstania nowej ordynacji wyborczej. Następnie przedstawimy przepisy tej ordynacji w dziesięciu rozdziałach, grupując cały materiał *według celu politycznego* poszczególnych artykułów ordynacji wyborczej. W ten sposób podamy najprzód w rozdziale *drugim* przepisy o prawie wybierania, w rozdziale *czwartym* zaś przepisy o prawie wybieralności. Ponieważ podstawą wszelkich przewidywań wyborczych muszą być ogólne liczby wyborców poszczególnych narodowości, zamieszkujących Rzeczypospolitą, obliczamy je w roz-

dziale *trzecim*. W dwóch następnych rozdziałach w *piątym* i *szóstym* omawiamy dwie kwestje politycznie najsporniejsze, t. j. kwestję systemu wyborczego, oznaczenie ogólnej liczby posłów i senatorów, i podział państwa na okręgi wyborcze. W rozdziale *siódmym* należy nam przedstawić przepisy, przeprowadzające zasadę równości prawa wyborczego, tudzież przepisy, ułatwiające wyborcom równomierne korzystanie z prawa wyborczego. W następnym rozdziale *ósmym* omówimy przeprowadzenie zasady tajności głosowania, w rozdziale *dziwiątym* zaś przepisy, gwarantujące czystość wyborów. Rozdział *dziesiąty* (ostatni) poświęcamy nareszcie kwestji terminów wyborczych i kalendarza wyborczego.

ROZDZIAŁ I.

Historja powstania obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Prace sejmowe nad ordynacją wyborczą mogły się rozpocząć dopiero po ostatecznem uchwaleniu Konstytucji. Konstytucja bowiem zawiera najkardynalniejsze zasady prawa wyborczego. Natychmiast po ostatecznem uchwaleniu Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, wydał ówczesny Prezes Rady Ministrów **Witos** nakaz wypracowania ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Pracy tej dokonał pan **Rutkowski**, radca w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W lipcu projekt ten przedysputowała Rada Ministrów i przyjęła go na posiedzeniu z dnia 26 lipca, poczem został przedłożony Sejmowi dnia 29 lipca. (Druk Nr. 2965). Projekt podziału na okręgi wyborcze przedstawił Rząd Sejmowi dopiero w październiku 1921 roku.

Następujący po gabinecie **Witosa** Rząd **Ponikowskiego**, zapowiedział w mowie programowej, iż nie będzie zajmował stanowiska w sprawie zasad ordynacji wyborczej. Wskutek tego miała Komisja Konstytucyjna, do której Sejm projekt rządowy przesłał, zupełną wobec niego swobodę. We wrześniu 1921 roku Komisja Konstytucyjna autora niniejszej pracy wy-

brała na swego referenta. Po rozpatrzeniu projektu rządowego przyszedłem do przekonania, iż wymaga on gruntownej zmiany w dwóch kierunkach.

1) Projekt rządowy przyjmował system wyborów proporcjonalnych, wprowadzonych u nas przez ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego (tak zwana ordynacja **Moraczewskiego**) z dnia 28 listopada 1918 roku. Z przyczyn podanych poniżej w rozdziale V D i I zaproponowałem zaniechanie go i wprowadzenie nowego systemu wyborów proporcjonalnych, który polegał na znacznem powiększeniu dzielnika wyborczego w poszczególnych okręgach wyborczych i na obsadzeniu części mandatów z listy państwowej. 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.

2) Projekt rządowy nie regulował wyczerpująco postępowania wyborczego i wychodził z założenia, iż przepisy, brakujące w ordynacji, będą uzupełnione w drodze rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych. Uważałem, iż pozostawienie ministrowi spraw wewnętrznych prawa regulowania ważniejszych kwestji postępowania wyborczego, zwiększy w sposób niedopuszczalny wpływ administracji na wybory i postawiłem zasadę, iż ordynacja wyborcza powinna być tak wyczerpująca, by nie zachodziła potrzeba dopełniania jej przepisów przez zarządzenia ministra spraw wewnętrznych.

Komisja Konstytucyjna podzieliła w zupełności moje zapatrywania zasadnicze i poleciła mi przerobić odpowiednio projekt rządowy. W ciągu ostatnich trzech miesięcy 1921 roku projekt mój poddano pod obrady Komisji Konstytucyjnej. Oddzielne uchwały Komisji Konstytucyjnej zostały ogłoszone drukiem z końcem grudnia 1921 roku, jako druk sejmowy Nr. 3103. Zasadnicze różnice, zachodzące między projektem rządowym, a projektem przyjętym w pierwszym czytaniu przez Komisję Konstytucyjną, uwydatniają się już nazewnątrż w liczbie artykułów. Projekt rządowy miał artykułów 94, projekt zaś mój, przyjęty przez Komisję — artykułów 135.

Z początkiem stycznia 1922 roku zachorowałem tak ciężko, iż nie mogłem przez 3½ miesiący brać udziału w pracach sejmowych. Gdy z końcem stycznia stało się jasnym, że choroba moja spowoduje dłuższą nieobecność w Sejmie, wybrała Komisja Konstytucyjna posła **Grzędzielskiego** na referenta do drugiego i trzeciego czytania projektu ordynacji. Komisja nie zmieniła w drugim i trzecim czytaniu zasad przyjętych w pierwszym czytaniu, przyjęła jednak szereg poprawek w szczegółach. I tak między innymi uchwalono skreślić 2 rozdziały ordynacji wyborczej do Sejmu przyjęte w pierwszym czytaniu, a mianowicie: rozdział 15-ty, zawierający przepisy karne i rozdział 16-ty Del. o przepisach językowych. Projekt przyjęty ostatecznie przez Komisję Konstytucyjną liczył w ten sposób tylko 120 artykułów i został przedłożony Sejmowi jako druk Nr. 3444 i 3445.

Obrady nad projektem wypracowanym przez Komisję Konstytucyjną rozpoczęły się na plenum Sejmu dnia 6 maja 1922 roku. Obrady te były bardzo ożywione. Szereg stronnictw mniejszych występował gwałtownie przeciwko przyjętemu przez Komisję Konstytucyjną systemowi wyborów proporcjonalnych. Niektóre z mniejszych stronnictw zapowiadały, iż uniemożliwią techniczną obstrukcją uchwalenie ordynacji. Z tego powodu rozpoczęto pertraktacje między stronnictwami, które doprowadziły do wypracowania wniosku kompromisowego, zmieniającego zasady korzystania z listy państwowej. Z tym kompromisem przyjął Sejm w drugim czytaniu projekt ordynacji przedłożony przez Komisję Konstytucyjną. Odnośne poprawki uchwalone przez Sejm w drugim czytaniu ogłoszono drukiem jako załączniki do Nr. 3444 i 3445.

Uchwalony przez Sejm w drugim czytaniu system wyborów proporcjonalnych nie zadowolili wszystkich stronnictw sejmowych. Stronnictwa niezadowolone zaczęły z inicjatywy Marszałka Sejmu **Trąpczyńskiego** domagać się przywrócenia systemu wyborczego według projektu rządowego, żądały więc zupełnego zaniechania systemu listy państwowej. Wskutek tego trzecie czytanie projektu ordynacji w Sejmie opóźniło się aż do dnia 7 lipca. Sprawę znacznie skomplikowało przesile-

lenie gabinetowe, wstrząsające państwem od czerwca b. r. W tej sytuacji przeforsowały stronnictwa prawicy dnia 18-go lipca b. r. odesłanie projektu ordynacji do Komisji Konstytucyjnej „celem uzgodnienia poprawek, wniesionych przez różne stronnictwa w ciągu trzeciego czytania“. Komisja Konstytucyjna zmieniła z gruntu system wyborczy, wprowadzając tak zwaną stałą listę państwową. Dalsze co do tego szczegóły znajdzie czytelnik w rozdziale V. I; tutaj należy zaznaczyć, iż walka o system wyborczy trwała aż do ostatniej chwili i była przyczyną, że samo głosowanie nad ordynacją wyborczą odbywało się na czterech z rzędu posiedzeniach Sejmu (od 25-go do 28-lipca). Dnia 28 lipca przyjęto nareszcie w trzecim czytaniu tak ordynację wyborczą do Sejmu, jak i ordynację wyborczą do Senatu.

Z powyższego widzimy, iż nasza ordynacja jest wynikiem długich i uporczywych walk między stronnictwami, szeregu kompromisów niekiedy przypadkowych większości głosów. Z tego powodu nie dziwi nikogo, iż ordynacja nie jest dziełem ściśle logicznym, iż zawiera w sobie pewne niekonsekwencje i sprzeczności.

ROZDZIAŁ II.

Prawo wybierania.

Źródła: Art. 11, 12, 14 i 36 Konstytucji tudzież art. 1, 3 i 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 2 ordynacji wyborczej do Senatu.

Najkardynalniejsze zasady prawa wyborczego zawiera sama Konstytucja. Pod tym względem należy przedewszystkiem przytoczyć art. 11 Konstytucji, brzmiący jak następuje:

„Sejm składa się z posłów wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym“. W myśl tego artykułu jest więc 5-cio przymiotnikowe prawo głosowania kamieniem węgielnym naszej ordynacji wyborczej.

Pierwszy przymiotnik t. j. powszechności prawa wyborczego jest określony bliżej w art. 12-ym i 14-ym Konstytucji. Artykuły te mówią:

Art. 12-ty. „Prawo wybierania ma każdy obywatel polski, bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończy lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w dzienniku ustaw. Prawo głosowania może być wykonywane tylko osobiście. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania“.

Art. 14-ty. „Nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele, skazani za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza, jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego“.

Prawo wyborcze do Senatu określa zdanie 1-e i 3-e art. 36-go Konstytucji. Zdania te są:

„Senat składa się z członków, wybranych przez poszczególne województwa, w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośrednim, równem i stosunkowem“. Z tego wynika, iż 5-ty przymiotnikowe prawo głosowania jest także podstawą prawa wyborczego do Senatu. Należy zaznaczyć, że zasada powszechności doznaje przy wyborach do Senatu większych ograniczeń aniżeli przy wyborach sejmowych. Trzecie zdanie artykułu 36 opiewa następująco:

„Prawo wybierania do Senatu ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 30 i w dniu tym zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od roku; nie tracą jednak prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej; również nie tracą tego prawa robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, oraz urzędnicy państwowi przeniesieni służbowo“.

Na podstawie przytoczonych przepisów Konstytucji szczegółowo określają art. 1, 3 i 4 ordynacji wyborczej do Sejmu, kto ma prawo wybierania do Sejmu.

Art. 2 ordynacji wyborczej do Senatu stanowi, kto ma prawo wybierania do Senatu. Wymienione przepisy ordynacji mają na celu ułatwić praktyczne przeprowadzenie zasad Konstytucją ustalonych. To też interpretują przepisy Konstytucji w sposób, wymagany potrzebami praktycznymi. Według ordynacji wyborczej posiada prawo wybierania do Sejmu każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów:

- 1) ukończył lat 21,
- 2) używa w pełni praw cywilnych, co jest bliżej określone w punkcie 1 i 2 art. 3-go.
- 3) nie jest wojskowym w czynnej służbie,
- 4) nie jest skazany za przestępstwa wymienione w punkcie 3 do 7 art. 3 ordynacji wyborczej.

Konstytucja wymaga jako dalszy warunek prawa wybierania, by wyborca mieszkał w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w dzienniku ustaw. Ordynacja wyborcza warunku tego nie powtarza i słusznie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż z wyjątkiem osób mieszkających zagranicą, każdy obywatel polski mieszka w jakimś okręgu wyborczym. Wskutek tego nie może być z reguły miejsce zamieszkania warunkiem prawa wybierania, jest ono natomiast decydującem co do kwestji, w którym okręgu wyborczym wyborca ma głosować. Słusznie też stanowi art. 2-gi ordynacji wyborczej do Sejmu, iż każdy wyborca ma prawo wybierania tylko w tym okręgu wyborczym, w którym zamieszkuje przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w dzienniku ustaw. Obywatele państwa, którzy po ogłoszeniu wyborów sprowadzili się z zagranicy do Polski, nie będą więc mieli prawa wybierania w żadnym okręgu wyborczym.

Bardzo szczegółowych przepisów art. 3-go co do przestępstw, powodujących utratę prawa wyborczego, omawiać tutaj nie możemy. Natomiast należy nam podać liczbę prawdopodobną wyborców sejmowych przy najbliższych wyborach, cyfra ta jest bowiem podstawą wszelkich kalkulacji wyborczych.

ROZDZIAŁ III.

Obliczenie ogólne liczby wyborców według narodowości.

Wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się jak wiadomo naogół w dniu 26 stycznia roku 1919, tylko w okręgach białostockim i bielskim dnia 15 czerwca 1919 r., a w województwie pomorskim dnia 2 maja roku 1920. Nie ulega wątpliwości, iż liczba wyborców wogóle i liczba wyborców głosujących na listy polskie z jednej, na listy żydowskie i niemieckie z drugiej strony, będzie w przyszłych wyborach mniej więcej ta sama, co przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego. Wybory te odbyły się tylko na części obszaru państwowego, a mianowicie: w mieście Warszawie i w województwach warszawskim, łódzkim, kieleckim i lubelskim, w województwie zaś białostockim, bez trzech powiatów, położonych na wschód od linii Curzona (są to powiaty: Grodno, Wołkowysk i Białowieża), dalej w województwie pomorskim, w województwie krakowskim i w zachodniej części województwa lwowskiego, obejmującej powiaty: Brzozów, Strzyżów, Krosno, Rzeszów, Kolbuszowa, Tarnobrzeg, Nisko, Łańcut, Przeworsk, Jarosław, Bircza, Przemyśl i Sanok. Oprócz tego odbyły się wybory jeszcze w części województwa poznańskiego. Wybory te miały jednak miejsce w warunkach tak osobliwych, że odnośne cyfry statystyki wyborczej, nie mogą być na przyszłość miarodajne. Z tego powodu pomijamy województwo poznańskie zupełnie na następującem zestawieniu, a tak samo powiaty: Przemyśl, Sanok i Bircza. Powiaty te są w znacznej części ruskie i należy pamiętać, iż podczas wyborów w styczniu 1919 go roku w powiatach tych, ani żydzi, ani rusini nie brali udziału w głosowaniu. Zaznaczamy, iż rusini bojkotowali wybory także w powiatach: Nowy Sącz, Grybów, Gorlice, Jasło i Krosno, żydzi zaś: Jarosław, Przeworsk, Łańcut i Brzozów w Małopolsce, tudzież Suwałki, Sejny i Augustów w Królestwie. Ludność ruska a względnie żydowska

nie jest jednak w wymienionych powiatach tak znaczna, iżby abstynencja tej ludności zaważyła znacznie na szali.

Z temi zastrzeżeniami podajemy w następującem zestawieniu liczbę głosów, oddanych przy wyborach z roku 1919-go, odróżniając przytem głosy oddane na listy polskie, niemieckie i żydowskie. Oprócz tego podajemy dla każdego województwa ludność cywilną według spisu ludności z 30 września 1921 roku, a nareszcie także obliczenie, wykazujące ile głosów ważnych oddano przy wyborach na tysiąc ludności cywilnej.

WOJEWÓDZTWA, WZGL. ICH CZĘŚCI	Ludność cywilna w r. 1921	Liczba głosów ważnych, odda- nych przy wyborach do sejmu ustawodawczego				Na 1000 ludności oddano głosów ważnych
		Ogółem	Z tego przypadło na listy			
			Polskie	niemiec- kie	Żydow- skie	
Miasto Warszawa	931.176	297.243	222.300	—	74.943	319
Województwo warszaw- skie	2.112.106	801.491	723.428	11.589	66.474	380
Województwo łódzkie . . .	2.251.097	857.211	704.180	47.575	105.456	381
" kieleckie	2.534.214	860.268	771.061	—	89.207	340
" lubelskie	2.085.557	652.295	577.458	515	74.322	313
" białostoc- kie bez 3 powiatów . . .	1.020.169	359.559	319.068	303	40.188	353
Województwo pomorskie . .	939.495	340.366	243.689	96.677	—	363
Województwo krakowskie . .	1.990.399	674.969	629.387	—	45.582	339
Część polska woj. lwow- skiego	842.341	260.362	250.616	—	9.752	309
Razem	14.706.554	5.103.764	4.441.181	156.659	505.924	347

Z zestawienia tego wynika, iż ludność całego obszaru Rzeczypospolitej, na którym przeprowadzono w roku 1919 a względnie 1920 wybory do Sejmu Ustawodawczego w sposób, mogący uchodzić za normalny, wynosiła 14.707.000. Po nieważ przy wyborach oddano na tym obszarze głosów ważnych 5.104.000, okazuje się, że na tysiąc ludności przypada przeciętnie 347 oddanych głosów ważnych. Z ogólnej liczby 5.104.000 głosów oddano blisko 10%, bo 506.000 na listy żydowskie, trochę więcej niż 3%, bo 157.000 na listy niemieckie, 87% zaś czyli 4.441.000 padło na listy polskie. Kandydatów

ruskich lub białoruskich na tym całym obszarze w roku 1919-ym nie było.

Oprócz dotychczas omówionego obszaru ludność polska ma przygniatającą większość jeszcze w województwie *poznańskim i śląskim*. Dla województw tych można ustalić cyfrę głosów ważnych, które będą przy najbliższych wyborach najprawdopodobniej oddane, o ile przyjmujemy w nich udział równie intensywny jak w województwie pomorskiem w wyborach z roku 1919. Udział ten wyraża się w cyfrze 363 głosów ważnych na 1000 ludności. Ludność polską i niemiecką Poznańskiego i Śląska Cieszyńskiego podaje nam ostatni spis ludności z roku 1921-go. Natomiast posiadamy dla tej części Górnego Śląska, która została przyznana Polsce, tylko ogólną cyfrę ludności, obliczoną według niemieckiego spisu ludności z 8 października 1919-go roku. Według tej cyfry obliczamy, iż w przyszłych wyborach będzie oddanych na Górnym Śląsku głosów ważnych około 355.800. Z tej liczby otrzymają Niemcy, sądząc z wyników plebiscytu z marca 1921 roku, po stosownem uwzględnieniu głosów emigrantów, najwyżej 40,4%, a więc okragło 143.700, na listy polskie zaś padnie conajmniej 212.100 głosów. Na podstawie powyższych przypuszczeń podajemy następującą tabelkę dla województwa poznańskiego i śląskiego.

WOJEWÓDZTWA	Ludność cywilna w r. 1921 wzgl. 1919	Przypuszczalna liczba głosów, ważnych w przyszłych wyborach		
		Ogółem	Z tego otrzymują listy	
			Polskie	Niemieckie
Województwo poznańskie	1.974.057	716.600	591.200	125.400
Wojew. Śląsk Górny	980.296	355.800	212.100	143.700
śląskie i Śląsk Cieszyński	145.232	52.800	40.300	12.500
Razem oba woj. wództwa	3.099.595	1.125.200	843.600	281.600

Sumując cyfry obu tych zestawień okazuje się, iż ludność etnograficznie polskich części Rzeczypospolitej wynosi 17.806.139.

Liczbę głosów ważnych, oddanych przy wyborach najbliższych na tym obszarze można obliczyć na około	6.229.000
Z tego przypadnie na listy polskie	5.284.800
" " " " niemieckie	438.300
" " " " żydowskie zaś	505.900

Przystępując obecnie do obliczenia liczby głosów, które zostaną prawdopodobnie oddane przy najbliższych wyborach na ziemiach wschodnich, rozpoczynamy od *Małopolski Wschodniej*. Dla tej części naszej ojczyzny posiadamy statystykę wyborów powszechnych do parlamentu austriackiego z roku 1907 i 1911-go. Pragnąc korzystać ze statystyki tej, musimy przede wszystkim wziąć pod uwagę, iż ludność Małopolski Wschodniej wskutek wojny obniżyła się bardzo znacznie. Wystarczy zaznaczyć, że w województwie tarnopolskiem zmniejszyła się ludność od roku 1910 o 11,1%, w stanisławowskiem o 10,5%, we lwowskiem o 4,0%. Z drugiej strony w roku 1911 prawo głosowania posiadali tylko mężczyźni w wieku powyżej 24 lat, podczas gdy obecnie będzie prawo głosowania przysługiwało mężczyznom i kobietom wyżej lat 21. Uwzględniając dalej, iż kobiety wezmą z pewnością mniejszy udział w wyborach, niż mężczyźni, nie popełnimy wielkiego błędu twierdząc, iż przy najbliższych wyborach będzie w Małopolsce Wschodniej oddanych 2 razy więcej głosów, aniżeli przy wyborach z roku 1911. Głosy te dzielimy na głosy polskie, niemieckie, żydowskie i ruskie, w sposób następujący: liczbę głosów ruskich i niemieckich przyjmujemy jako równą dwukrotnej liczbie głosów oddanych w roku 1911 na kandydatów ruskich, a względnie niemieckich. Głosów żydowskich w ten sposób obliczyć niepodobna, przeważna część żydów głosowała bowiem przy wyborach z roku 1911-go na kandydatów polskich, obecnie zaś większość żydów będzie głosowała na listy żydowskie. Z tego powodu obliczamy liczbę głosów żydowskich według % ludności żydowskiej. Pozostałą resztę głosów liczymy jako głosy, które będą oddane na listy polskie. Na tej podstawie obliczyliśmy cyfry następujące dla poszczególnych województw Małopolski Wschodniej.

WOJEWÓDZTWA	Ludność cywilna w r. 1921	Przypuszczalna liczba głosów, ważnych w przyszłych wyborach					Liczba głosów ważnych na 1000 wyborców
		Ogółem	Z tego otrzymują listy				
			Polskie	Niemie- ckie	Żydow- skie	Ru- skie	
Wojew. Lwów. część ruska . .	1.876.515	582.440	190.238	240	72.800	319.162	31·0
Wojew. Tarnopol .	1.429.627	514.718	146.188	—	59.200	309.330	36·1
Woj. Stanisławów .	1.348.481	459.152	78.762	—	57.400	322.990	34·1
Razem Małopol- ska Wschodnia .	4.654 623	1.556.310	415.188	240	189 400	951.482	33·4

Co się tyczy *Kresów Wschodnich w granicach dawnego zaboru rosyjskiego*, to należy przedewszystkiem zaznaczyć, że Kresy te są kulturalnie i politycznie najwięcej zacofane, posiadają ludność najmniej gęstą. Ponadto jest tutaj świadomość narodowa ludności nie polskiej tak niska, iż bardzo znaczna jej część będzie głosowała na listy polskie. Obliczenia poniższe tego nie uwzględniają, podają liczby głosów polskich, rusińskich i t. d., a nie liczby głosów, które padną na listy polskie, rusińskie i t. d. Udział w wyborach będzie tu z pewnością niższy, aniżeli w innych częściach Rzeczypospolitej. Można śmiało twierdzić, że na 1000 ludności będzie tutaj oddane przy wyborach najwyżej 333 głosów ważnych. W tym stosunku oblicza następujące zestawienie liczbę głosów, które będą prawdopodobnie oddane w przyszłych wyborach w poszczególnych województwach Kresów Wschodnich. Zaznaczamy przytem, iż ludność ziemi wileńskiej podajemy według spisu z roku 1919, oczywiście po odtrąceniu ludności pasa neutralnego i bez ludności części zajętych przez wojska litewskie. Ogólną liczbę głosów prawdopodobnych w przyszłych wyborach podzieliliśmy na głosy polskie, żydowskie, białoruskie, a względnie rusińskie i litewskie w sposób następujący:

W województwie nowogródzkim i w powiatach Grodno, Wołkowysk i Białowieża uważamy głosy ludności katolickiej za głosy polskie, głosy ludności żydowskiej za głosy żydowskie, głosy ludności prawosławnej za głosy białoruskie. W województwie poleskim i wołyńskim obliczyliśmy liczbę głosów

polskich według liczby osób narodowości polskiej, wykazanej przez spis ludności z roku 1921. Co się tyczy głosów żydowskich, to obliczyliśmy je według % ludności żydowskiej, wykazanej przez tenże spis; dla niektórych powiatów procent ten wynosi 12·6%, czyli $\frac{1}{8}$ ludności. Resztę pozostałych głosów zaliczyliśmy na Polesiu, do głosów białoruskich, na Wołyniu zaś i w powiatach Kamień Koszyrski i Sarny województwa poleskiego do głosów rusińskich.

Co się tyczy ziemi wileńskiej, to spis ludności z roku 1919-go wykazał tu polaków 336.300, litwinów 40.900, białorusinów 24.700, żydów 58.300, „tutejszych 10.700“, „innych 18.100“. Na tej podstawie nie trudno obliczyć, ile głosów można uważać za głosy polskie, białoruskie, żydowskie i litewskie. Przypuszczamy przytem, że „innych“, t. j. głównie rosjan najlepiej zaliczyć do białorusinów, „tutejszych“ zaś zaliczamy w połowie do polaków, w połowie do białorusinów. Następną tabelka da nam przybliżony obraz składu narodowościowego wyborców na Kresach Wschodnich.

WOJEWÓDZTWA, WZGL. ICH CZĘŚCI	Ludność cywilna	Prawdopodobna liczba głosów w przy- szłych wyborach					
		Ogółem	Z tego głosów				
			Polskich	Żydow- skich	Biało- ruskich	Rusiń- skich	Litew- skich
Dawna Litwa Cen- tralna	488.968	163.000	113.900	19.500	16.000	—	13.600
Powiaty: Grodno, Wołkowysk, Białowieża	282.090	94.000	41.300	18.200	34.500	—	—
Woj. nowogródzk. „ poleskie	1.300.069 876.665	433.400 292.200	180.300 63.600	33.700 36.500	219.400 139.200	— 52.900	— —
„ wołyńskie	1.433.157	477.700	69.300	59.700	—	348.700	—
Razem Kresy Wschodnie	4.380.949	1.460.300	468.400	167.600	409.100	401.600	13.600

Na Kresach Wschodnich według tego obliczenia będzie oddanych najwyżej głosów 1.460.300. Dodajmy do tego głosy Małopolski Wschodniej, a otrzymamy dla wszystkich części Rzeczypospolitej, położonych na wschód od Polski etnograficz-



nej, ogólną sumę 3.016.600 głosów, całkowita zaś ludność tego obszaru wynosi 9.035.572 dusz. Z wyszczególnionej liczby ogólnej głosów należy uważać:

za głosy polskie	883.600
" " niemieckie	200
" " żydowskie	357.000
" " rusińskie	1.353.100
" " białoruskie	409.100
" " litewskie	13.600

Sumując obecnie cyfry powyższych tabel, otrzymujemy dla całego Państwa Polskiego w obecnych jego granicach cyfry następujące:

Ludność cywilna Rzeczypospolitej . . 26.841.711

Liczba głosów ważnych przy wyborach

najbliższych	9.245.600	czyli 100 ⁰ / ₀
Z tego przypadłoby na głosy polskie . .	6.198.400	66 ⁸ / ₀
" " " " rusińskie	1.353.100	14 ⁶ / ₀
" " " " żydowskie	862.900	9 ³ / ₀
" " " " niemieckie	438.500	4 ⁸ / ₀
" " " " białoruskie	409.100	4 ⁴ / ₀
" " " " litewskie	13.600	0 ¹ / ₀

Co się tyczy *liczby wyborców do Senatu*, to będzie ona dość znacznie niższa, aniżeli liczba wyborców sejmowych; należałoby od powyżej wykazanych cyfr odliczyć wyborców w wieku poniżej lat 30 i wyborców nie mieszkających jeszcze w danem województwie przynajmniej od roku. W każdym razie będzie skład narodowościowy wyborców do Senatu mniej więcej ten sam co u wyborców sejmowych. Dlatego można obliczyć w przybliżeniu wynik narodowościowy wyborów do Senatu, także na podstawie cyfr wyżej podanych. Osobno więc nie ma potrzeby obliczać ilości wyborców do Senatu, natomiast należy podnieść z naciskiem, iż jest rzeczą bardzo możliwą, że liczba głosujących przy wyborach najbliższych będzie wyższa, aniżeli ta, którąśmy powyżej na zasadzie naszych doświadczeń z roku 1919 obliczyli. Wnioskujemy tak na

podstawie statystyki wyborczej niemieckiej, austriackiej i czechosłowackiej.

Według obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej z 27-go kwietnia 1920 r., przysługuje w Niemczech prawo wybierania wszystkim obywatelom państwa, bez różnicy płci, którzy w dniu wyboru ukończyli 20-y rok życia. W Austrii mają prawo wybierania wszyscy obywatele, którzy ukończyli 20-y rok życia przed dniem 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym wybory się odbywają. W Czechosłowacji nareszcie przepisują art. 9 i 14 konstytucji z 29 lutego 1920 r., iż prawo wybierania do izby poselskiej przysługuje wszystkim obywatelom, którzy w dniu wyłożenia spisu wyborców ukończyli 21-y rok życia, prawo wybierania do senatu zaś obywatelom, którzy w tym dniu ukończyli 26-y rok życia. Z tego wynika, że ze względu na granice wieku powinno być liczba wyborców, przypadająca na 1000 mieszkańców u nas mniej więcej taka sama, co w Czechosłowacji, natomiast trochę niższa, niż w Austrii a zwłaszcza w Niemczech. Dodajemy, iż w Czechosłowacji istnieje dla wyborców w wieku niżej 70 lat przymus wyborczy, kto bez ważnej przyczyny nie staje do urny, (§ 6 ordynacji wyborczej z 29 lutego 1920 r.), podlega karze. Mając na oku powyższe przepisy, możemy obecnie ocenić należycie cyfry przytoczonej tabelki.

	Rzesza Niemiecka	Czechosłowacja		Austria
		Sejm	Senat	
Liczba ludności na terenie wyborczym według spisu z r. 1919 a względnie 1920	54.150.600	12.680.471	12.680.471	5.769.796
Liczba głosów ważnych, oddanych przy wyborach z r. 1920 . . .	26.028.400	6.200.032	5.226.811	2.708.301
Na 1000 ludności oddano głosów ważnych	481	489	412	470

Z cyfr tych wynika, iż udział w wyborach był we wszystkich trzech państwach mniej więcej równy, i blisko o 33% wyższy, niż u nas. Gdyby udział w wyborach był u nas równie intensywny, jak w tych państwach, stanęłoby do urny nie 9 milionów, ale 12 milionów wyborców, co jednak nie jest prawdo-

podobnem, gdyż różnica między wyrobieniem politycznem szerokich mas u nas, a w wymienionych krajach zagranicznych, jest zbyt wielka. Na dowód — w jak wysokiej mierze udział w wyborach, zależy od rozwoju politycznego mas ludności i od napięcia politycznego w chwili wyborów, przytaczamy na zakończenie cyfry następujące:

Z 1000 wyborców stanęło w Rzeszy Niemieckiej do urny wyborczej podczas wyborów:

w roku	w roku	w roku	w roku
1871 — 508	1881 — 561	1893 — 722	1912 — 845
1874 — 603	1884 — 604	1898 — 678	1919 — 827
1877 — 604	1887 — 772	1903 — 758	1920 — 788
1878 — 631	1890 — 713	1907 — 844	

ROZDZIAŁ IV.

Wybieralność do Sejmu i Senatu, tudzież niepołączalność mandatu z pewnemi zajęciami.

- Źródła: 1) Konstytucja art. 13, 15, 16, 17, 22, 23 i 36.
2) Ordynacja wyborcza do Sejmu: art. 5 — 8 i art. 111—114.
3) Ordynacja wyborcza do senatu: art. 1 i 3.

I. *O wybieralności do Sejmu* stanowi art. 13-y Konstytucji co następuje:

„Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25”.

W *Wybieralność do Senatu* określa zdanie 4-e art. 36-go Konstytucji. Brzmi ono:

„Prawo wybieralności ma każdy obywatel, posiadający prawo wybierania do Senatu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40”.

Zarówno wybieralności do Sejmu jak i do Senatu dotyczy przepis art. 15-go konstytucji opiewający jak następuje:

„Państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych”.

II. *Wypadki niepołączalności mandatu z pewnemi zajęciami* określone są co do posłów w art. 16, 17, 22 i 23 konstytucji. Na mocy art. 37-go stosują się postanowienia wszystkich tych artykułów także do senatorów. Artykuły te mówią:

Art. 16-ty. Pracownicy państwowi i samorządowi z chwilą wyboru na posła otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Lata spędzone na wykonywaniu mandatu poselskiego liczą się do lat służby”.

Art. 17-ty. „Poseł, obejmujący płatną służbę państwową traci mandat; przepis ten nie dotyczy powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.”

Art. 22-gi. „Poseł nie może na swoje, ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesji, lub innych korzyści osobistych.

Poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych.”

Art. 23-ci. „Poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym.”

W związku z tą sprawą pozostaje jeszcze ostatni ustęp art. 36-go konstytucji. Brzmi on:

„Nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.”

III. Wymienione w nagłówku przepisy ordynacji wyborczej powtarzają z drobnymi dodatkami, a co do jednego szczegółu, nawet z pewną zmianą, przytoczone powyżej przepisy konstytucji.

W krótkości można streścić odnośne postanowienia ordynacji w sposób następujący:

Wybieralni do Sejmu są tylko obywatele, posiadający prawo wybierania do Sejmu, wybieralnemi zaś do Senatu są tylko obywatele, posiadający prawo wybierania do Senatu. Kto więc z powodu skazania za przestępstwa wymienione w art. 3-im ordynacji wyborczej utracił prawo wybierania do Sejmu i Senatu, tem samem utracił wybieralność do Sejmu i Senatu. W niektórych wypadkach zachodzą jednak pewne różnice między prawem wybierania a wybieralnością. Wypadki te są następujące:

1) Wybieralnymi do Sejmu i Senatu są wojskowi w służbie czynnej, chociaż nie mają prawa wybierania.

2) Wybieralnymi zarówno do Sejmu jak do Senatu są obywatele mieszkający zagranicą, pomimo, iż przy wyborach głosować nie mogą (z powodu braku zamieszkania w którymkolwiek okręgu wyborczym).

3) Wybieralnemi do Sejmu są tylko osoby, które w dniu ogłoszenia wyborów ukończyły 25 lat życia; do Senatu tylko osoby, które w tym dniu mają ukończonych lat 40.

Bardzo doniosłą w praktyce kwestję, kto ma prawo zakwestjonować wybieralność do Sejmu i Senatu, rozstrzyga art. 5-ty ordynacji wyborczej do Sejmu, stanowiąc, iż o zakwestjonowaniu prawie wybieralności rozstrzyga wyłącznie Sąd Najwyższy.

IV. Konstytucja pragnie, by mandaty poselskie i senatorskie były dla wszystkich obywateli, posiadających wyszczególnione przymioty prawne dostępne, bez względu na stopień wykształcenia, na posiadanie majątku i t. p. By umożliwić także ubogim kandydowanie, stanowi art. 24-ty, a wzgł. 37-my konstytucji, iż posłowie i senatorowie otrzymują djety w wysokości regulaminem Sejmu a względnie Senatu określonej. O wysokości djet posłów decyduje więc uchwała Sejmu, wysokość djet senatorów zależy zaś od uchwały Senatu. Tak posłowie jak senatorowie mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacyjnych dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

V. Od zasady, iż mandaty poselskie są dla wszystkich obywateli w równym stopniu dostępne, zachodzą w wielu państwach bardzo charakterystyczne wyjątki. I tak nie ma w Anglii

wyberalności duchowieństwo angielskiego kościoła państwowego, szkockiego kościoła prezbiterjalnego, tudzież duchowieństwo kościoła rzymsko-katolickiego. Pastorowie innych wyznań są natomiast zawsze wybieralni. Tak samo są wybieralni do parlamentu oficerowie, nie są zaś wybieralni sędziowie i urzędnicy cywilni. Każdy urzędnik cywilny, kandydujący do parlamentu, z wyjątkiem ministrów i podsekretarzy stanu, traci swój urząd równocześnie z wydaniem pierwszej odezwy do wyborców. Urzędnicy cywilni dzielą się więc w Anglii na dwie grupy:

1) Urzędnicy *polityczni* czyli ministrowie i parlamentarni podsekretarze stanu; urzędnicy ci *muszą* być członkami parlamentu.

2) Wszyscy inni urzędnicy nie tylko nie mogą być posłami, ale nie powinni *wogóle* brać udziału w życiu politycznym.

Zupełnie podobnie jak w Anglii rzecz ma się w Belgii (porównaj art. 238—240 Belgijskiego Kodeksu Wyborczego), w Stanach Zjednoczonych, we Włoszech i na Węgrzech.

Co się tyczy Francji, należy ściśle odróżnić niewyberalność od niepołączalności mandatu z pewnemi zajęciami. Niewyberalność pociąga za sobą nieważność wyboru, natomiast niepołączalność nie ma tego skutku, stawia tylko wybranego wobec alternatywy, by albo mandat złożył, albo też porzucił zajęcie niepołączalne z mandatem. *Bezwarunkowo niewyberalnymi* są we Francji (z wyjątkiem oficerów rezerwowych) wszyscy wojskowi w służbie czynnej. *W pewnych tylko okręgach wyborczych nie są wybieralni* urzędnicy i duchowni pewnych kategorii, jak sędziowie, prefekci, podprefekci, prezydenci policji, inspektorowie szkolni, starsi inżynierowie i budowniczowie dróg, wyżsi urzędnicy skarbowi, podatkowi, lasowi, dyrektorowie poczt-arcybiskupi, biskupi i jenerałni wikariusze. Wszyscy ci urzędnicy i duchowni nie są wybieralni w obrębie swojego okręgu urzędowego, są natomiast wybieralni poza tym okręgiem. Chodzi więc tutaj o to, by uniemożliwić urzędnikom kandydu-

jącym nadużywanie wpływów swego urzędu na rzecz swojej kandydatury.

Na mocy ustawy z 30 listopada 1875 roku nie wolno we Francji łączyć mandatu poselskiego lub senatorskiego z żadnym płatnym urzędem państwowym. Według tej ustawy, każdy urzędnik, obrany posłem, traci swój urząd, jeżeli najdalej w 8 dni po wyborze nie złoży mandatu; taki sam przepis co do Senatu zawiera ustawa z dnia 26 grudnia 1887 roku. Tylko niektóre urzędy państwowe są łączalne z mandatem poselskim a względnie senatorskim, jak ministrów, podsekretarzy stanu, ambasadorów, profesorów na katedrach obsadzonych w drodze konkursu i t. p.

VI. Nasza ordynacja wyborcza i nasza konstytucja poszły tylko w części za przykładem wymienionych państw europejskich. W myśl art. 15 konstytucji i art. 6 ordynacji nie mogą być państwowi urzędnicy administracyjni wszelkich dekalsterji, oraz sędziowie i urzędnicy sądowi wybierani w tych okręgach wyborczych, w których pełnią swą służbę, przepis ten nie dotyczy tylko urzędników, pełniących służbę przy władzach centralnych. Pojęcie urzędnika „administracyjnego” nie jest zupełnie jasne, zostanie dopiero określone przez orzeczenia Sądu Najwyższego. Komisja była zgodną co do tego, że nie należy zaliczać do urzędników administracyjnych w myśl tego artykułu: 1) profesorów i nauczycieli wszelkich zakładów szkolnych; 2) służby niższej, zaliczonej przez pragmatykę służbową do kategorii niższych funkcjonariuszów państwowych. Natomiast należy uważać za urzędników administracyjnych: inspektorów szkolnych, urzędników starościńskich, skarbowych, zarządu lasów państwowych i innych kategorii urzędniczych, mogących nadużywać swego stanowiska urzędowego na poparcie własnej kandydatury.

Z wyjątkiem właśnie co przytoczonym, nie jest u nas wybieralność urzędników państwowych ograniczona. Co się tyczy *połączalności* mandatu z urzędem państwowym, to konstytucja pragnie tylko zapobiegać niewłaściwościom, mogącym wynikać z ubiegania się posłów o płatne posady państwowe. Z tego powodu traci poseł lub senator, obejmujący płatną służbę państwową, swój mandat, a przepis ten nie dotyczy tylko powo-

łania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Podczas gdy poseł nie może z zasady zostać urzędnikiem państwowym na posadzie płatnej, może każdy urzędnik państwowy zostać posłem; art. 57-my ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej gwarantuje mu iż czas sprawowania mandatu zalicza mu się całkowicie do czasu służby, a dalej, iż działalność jego w czasie wykonywania mandatu poselskiego nie może pociągnąć dla niego żadnych represji służbowych, i nareszcie, iż po wygaśnięciu mandatu wróci do sprawowania swego urzędu wzgl. urzędu równego stopnia służbowego, w tym samym dziale zarządu państwowego. Jedyną, ale znaczną przeszkodą, utrudniającą urzędnikowi ubieganie się o mandat poselski względnie senatorski jest przepis zarówno pragmatyki służbowej, jak i art. 7-go ordynacji wyborczej, iż z chwilą wyboru otrzymuje on urlop bezpłatny na cały czas trwania mandatu. Wskutek tego będzie pobierał taki urzędnik przez czas posłowania tylko djety i zostanie bez jakichkolwiek poborów w miesiącach, za które djety nie będą płacone. Względ ten z pewnością odstraszy niejednego urzędnika od kandydowania.

Co się tyczy *innych wypadków niepołączalności* mandatu z pewnemi zajęciami, to wystarczy zaznaczyć, iż według art. 111-go punkt 8 i 9 mandat posła i senatora gaśnie: 1) w razie przyjęcia lub zatrzymania stanowiska odpowiedzialnego redaktora; 2) w razie zajścia wypadków, przewidzianych w art. 22-gim konstytucji. Artykuł ten podaliśmy powyżej, tutaj należy tylko dodać, iż korzystanie z reformy rolnej przez nabywanie działki gruntu nie podpada pod przepisy tego artykułu. W razie zajścia okoliczności powodujących wygaśnięcie mandatu z powodu objęcia przez posła lub senatora płatnej służby państwowej, albo z powodów przytoczonych, władze stwierdzające te okoliczności, obowiązane są zawiadomić o tem marszałka Sejmu a względnie Senatu. Wygaśnięcie mandatu poselskiego stwierdza sam Sejm, wygaśnięcie zaś mandatu senatorskiego sam Senat.

VII. Zaznaczyliśmy wyżej, iż nikt nie może być równocześnie członkiem Sejmu i Senatu. Jeżeli więc ta sama osoba zostanie wybrana na posła i senatora, winna oświadczyć, który mandat przyjmuje. Przed złożeniem tego oświadczenia, nie może wstąpić ani do Sejmu ani do Senatu, jeżeliby zaś takiego oświadczenia w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów nie złożyła, traci oba mandaty (art. 114).

ROZDZIAŁ V.

System wyborczy.

Źródła. 1) Ordynacja wyborcza do Sejmu. Art. 44—61, art. 83, punkt 5, art. 90, 94 i 95, art. 96—99, art. 110 i 115.

2) Ordynacja wyborcza do Senatu art. 1, 9, 14 i 15.

A) O dostosowaniu systemu wyborczego do zasady rządów parlamentarnych.

Nasza Konstytucja przewiduje rządy parlamentarne, to znaczy w praktyce że pewien zespół osób, wyłonionych przez większość sejmową, będzie sprawował rządy w Państwie. Równocześnie stanowi konstytucja, iż Sejm ma być wybierany w głosowaniu stosunkowym, czyli proporcjonalnym. Są teoretycy, którzy twierdzą, że system wyborów proporcjonalnych jest niezgodny z ustrojem parlamentarnym że jest on odpowiedni tylko dla Republik, zorganizowanych jako Rzeczypospolite ludowe. Praktyczne doświadczenia, zebrane w krajach europejskich, pouczają, iż twierdzenia te nie są pozbawione słuszności.

Przekonanie, iż ustrój parlamentarny nie da się pogodzić z zasadą wyborów proporcjonalnych, przeważa w Anglii w stopniu tak wysokim, że utrzymał się tam po dziś dzień system okręgów jednomandatowych, a posłowie są wybierani względna większością głosów. Kto w pierwszym głosowaniu otrzymał najwięcej głosów, ten jest wybrany posłem bez względu na to, jaką ilość głosów otrzymał. System ten czyni powstanie nowych stronnictw politycznych, któreby mogły konkurować ze stronnictwami

dawniejszymi, prawie niemożliwym. Oprócz dwóch stronnictw historycznych, konserwatystów i liberałów, mogło w Anglii powstać jako stronnictwo trzecie, tylko stronnictwo robotnicze. Ponieważ wybory, dokonywane zwykłą większością głosów, dawały niemal zawsze znaczną większość albo konserwatystom albo liberałom, mógł się rząd parlamentarny opierać na pewnej większości sejmowej. Wskutek tego mają gabinety angielskie bardzo długi żywot i mogą prowadzić politykę państwową według zasad swego stronnictwa z energią i konsekwencją tak długo, aż zmiany zaszły w opinii publicznej dadzą większość stronnictwu przeciwnemu. Dla przykładu przytaczamy, iż gabinet konserwatywny markiza Salisbury sprawował rządy od 25 czerwca 1895 aż do 14 lipca 1902 roku. Następny gabinet Balfoura (także konserwatywny) rządził aż do 5 grudnia 1905 roku i ustąpił, gdy wybory dały przynajmniej większość liberałów. Od grudnia 1905 roku aż do kwietnia 1908 roku rządził najprzód gabinet Campbell Bannermana, następnie zaś sprawował rządy przez 8 lat gabinet Asquith'a. Od 7 grudnia 1916 r. rządzi Anglią po dziś dzień następca Asquitha Lloyd George.

Nie trudno więc obliczyć, iż Anglija w ciągu ostatnich 27 lat tylko 4 razy zmieniła premiera, a tylko 2 razy kierunek rządów.

Zupełnie inaczej aniżeli w Anglii, przedstawia się rzecz tam, gdzie wprowadzono wybory proporcjonalne. Wybory te ułatwiają stronnictwom słabszym przeprowadzenie własnych posłów, przyczyniają się wskutek tego do rozdrobnienia się Sejmu i społeczeństwa na większą ilość stronnictw, co ma bardzo często ten ujemny skutek, iż Sejm rozbity na szereg stronnictw, nie może wytworzyć ze swego łona silnego rządu, opartego o solidną podstawę sejmową. Nasza przeszła 3-letnia historia sejmowa jest tego wymownym dowodem. Niewiele lepiej niż u nas, ma się rzecz w niektórych innych państwach, które przyjęły zasadę wyborów proporcjonalnych, jak np. w Czechosłowacji i w Austrii.

Wobec tego, iż konstytucja nasza wprowadza system wyborów proporcjonalnych, a dalej, iż system ten jest przez masy ludności uważany za jedynie słuszny, nie mogło być mowy o tem, ażebyśmy mogli szukać poprawy stosunków przez zaniedbanie zasady wyborów proporcjonalnych. Tem większy mie-

liśmy obowiązek zastanowić się nad doborem jaknajlepszego systemu wyborów proporcjonalnych, systemu, któryby względnie najlepiej czynił zadosyć wymogom i potrzebom rządów parlamentarnych.

B) Francuski system wyborów proporcjonalnych.

Ten sam problemat co nasz Sejm Ustawodawczy miał do rozwiązania w roku 1919-tym parlament francuski. Po długoletnich walkach znalazła się w tym roku w obu izbach francuskich większość dla wprowadzenia wyborów proporcjonalnych. By dostosować proporcjonalność wyborów do potrzeb rządów parlamentarnych, postanowiono, iż dzielnik wyborczy ma się w każdym okręgu wyborczym równać cyfrze, otrzymanej przez podział liczby głosów ważnych, oddanych w okręgu wyborczym, przez liczbę mandatów danego okręgu. Każde ze stronnictw miało otrzymać tyle mandatów, ile razy dzielnik wyborczy, w ten sposób obliczony, mieści się w sumie głosów danego stronnictwa. Jest rzeczą jasną, iż jeden lub kilka mandatów okręgu nie będzie mogło być w ten sposób przydzielone żadnemu stronnictwu. Wszystkie te mandaty otrzymuje to stronnictwo, które w danym okręgu najwięcej uzyskało głosów. Jak te przepisy francuskiej ustawy wyborczej z 12 lipca 1919-go roku działają w praktyce, objaśniamy następującym przykładem:

W okręgu wyborczym obejmującym powiaty: bialski, konstantynowski, radzyński i włodawski oddano w roku 1919-tym przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego 93,262 głosy. Z tego otrzymał: Związek Narodowo-Ludowy 44,457 głosów, Związek Ludowy 35,519, Związek Stronnictw Żydowskich 12,079, Paolej-Syon 962, co razem daje *93,017 głosów ważnych*. Przypuśćmy, iż okrąg ten posiada 5 mandatów, to dzielnik wyborczy wynosi 18,603 ($93,017 : 5$). Dzielnik wyborczy mieści się w cyfrze głosów Związku Narodowo-Ludowego 2 razy. Związek ten otrzymuje więc dwa mandaty. W liczbie głosów Związku Ludowego mieści się ten dzielnik jeden raz, Związek otrzymuje 1 mandat. Liczba głosów stronnictw żydowskich nie dosięga dzielnika wyborczego, stronnictwa te nie otrzymują więc żad-

negu mandatu. Podzielone zostały w ten sposób tylko 3 mandaty. Pozostające do dyspozycji 2 mandaty okręgu otrzymuje stronnictwo najsilniejsze, t. j. Związek Narodowo-Ludowy; a więc otrzymuje stronnictwo to 4 mandaty, Związek Ludowy zaś jeden mandat.

Przedstawiony właśnie system francuskiej ustawy wyborczej z roku 1919-go możnaby nazwać *systemem wysokiego dzielnika wyborczego*. System ten zmusza stronnictwa do skupiania się, przeciwdziała więc rozdrobnieniu się społeczeństwa. System ten obowiązywał (z pewnemi modyfikacjami) także w Serbji na mocy konstytucji z d. 5 czerwca 1903 r. *) W Polsce systemu tego wprowadzić niepodobna, należy bowiem pamiętać, że blisko $\frac{1}{3}$ ludności państwa mieszka w Galicji Wschodniej i na Kresach Wschodnich, wokęgach, w których w przeważającej części wypadków ludność polska jest w znacznej mniejszości. System francuski jest dla wszelkich mniejszości, a więc i dla mniejszości narodowych, bardzo niekorzystny. Wskutek przyjęcia tego systemu, powiększyłaby się bardzo znacznie zwłaszcza w Małopolsce Wschodniej i na Wołyniu liczba mandatów rusińskich. Wobec tego należało szukać dla Polski innego systemu wyborów proporcjonalnych.

Projekt rządowy wychodził z założenia, iż najlepszy dla Polski byłby system wyborów proporcjonalnych, wprowadzony do nas przez ordynację wyborczą rządu Moraczewskiego z listopada 1918 roku. System ten odpowiada z jednym ważnym wyjątkiem systemowi wyborczemu, obowiązującemu w Belgji na mocy ustawy wyborczej z 29 grudnia 1899 r. Wobec tego należy nam przedewszystkiem poznać belgijski system wyborów proporcjonalnych, przyczem zaznaczamy, iż system ten został tutaj przedstawiony bez modyfikacji wprowadzonych najnowszą ustawą belgijską z 22 grudnia 1919 r.

C) Belgijski system wyborów proporcjonalnych.

System belgijski polega na dzieleniu ogólnej liczby mandatów każdego okręgu wyborczego między poszczególne stron-

*) Porównaj Buzek, op. cit. tom IV, str. 82 i nast.

nictwa metodą wskazaną przez belgijskiego matematyka de Hondta. Według tej metody dzieli się ogólną liczbę głosów każdego stronnictwa najprzód przez jeden, następnie przez 2, 3, 4 i t. d. Z otrzymanych w ten sposób ilorazów wybiera się tyle ilorazów kolejno najwyższych, ile mandatów okrąg posiada. Mandat 1-szy otrzymuje lista, z której pochodzi iloraz najwyższy. Mandat 2-gi przydziela się liście, z której pochodzi iloraz następnie najwyższy. Mandat 3-ci należy się liście, z której wzięto iloraz po drugim najwyższy i t. d. Iloraz, któremu przypada mandat ostatni, będący do dyspozycji w danym okręgu wyborczym, stanowi *dzielnik wyborczy*. Każda lista otrzymuje w ten sposób, jak się dodatkowo przekonać można, tyle mandatów, ile razy ten *dzielnik wyborczy* mieści się w ogólnej liczbie głosów tej listy.

Ogólny ten wywód ilustrujemy następującym przykładem:

W Łodzi wybierającej 10 posłów zgłoszono przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1919 r. 13 list partyjnych. Z ogólnej liczby 154.240 głosów ważnych, oddanych przy tych wyborach otrzymała najwięcej głosów lista № 9, bo 35.088, następnie zaś idą kolejno listy № 1 — 32.748 głosów, № 8 — 19.055, № 3 — 18.251, № 7 — 16.276, № 5 — 12.748, № 10 — 7.448, № 4 — 5.493, № 12 — 2.896, № 2 — 1.841, № 6 — 1.156, № 13 — 1.143, № 11 nareszcie 97. Dzielać cyfry głosów każdego stronnictwa w sposób powyżej podany otrzymujemy wynik następujący:

	№ 9	№ 1	№ 8	№ 3	№ 7	№ 5	№ 10	№ 4	№ 12	№ 2	№ 6	№ 13	№ 11
: 1	35.088 ¹⁾	32.748 ²⁾	19.055 ³⁾	18.251 ⁴⁾	16.276 ⁵⁾	12.748 ⁶⁾	7.448	5.493	2.896	1.841	1.156	1.143	97
: 2	17.544 ⁷⁾	16.374 ⁸⁾											
: 3	11.696 ⁹⁾	10.916 ¹⁰⁾											
: 4	8.772												

Z tego wynika, iż lista № 9 otrzymuje mandat pierwszy, piąty i dziewiąty razem 3 mandaty.

Lista № 1 otrzymuje mandaty drugi, szósty i dziesiąty razem także 3 mandaty.

Listy № 8, 3, 7 i 5 otrzymują każda po jednym mandacie, wszystkie inne listy nie otrzymują żadnego mandatu. Dzielnikiem wyborczym jest cyfra 10.916, cyfra ta mieści się w licz-

bie głosów listy № 9, 3 razy, dlatego lista ta otrzymuje 3 mandaty. Także cyfra głosów listy № 1 mieści dzielnik wyborczy 3 razy, a więc lista otrzymuje 3 mandaty. W cyfrach głosów list № 8, 3, 7 i 5 dzielnik wyborczy mieści się jeden raz, dlatego każda z tych list otrzymuje po jednym mandacie. Liczby głosów wszystkich innych list pozostały poniżej dzielnika wyborczego, listy te nie otrzymują więc żadnego mandatu. Gdybyśmy obliczyli dzielnik wyborczy metodą francuską, to wynosiłby on 15.424. Z tego wynika, iż dzielnik obliczony metodą de Hondta jest o 4.508 niższy.

D) System wyborów proporcjonalnych w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego i znaczenie związków wyborczych.

Jako referent ordynacji wyborczej w Komisji Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, zaproponowałem w roku 1917 belgijski system wyborów proporcjonalnych, za podstawę naszej ordynacji wyborczej. By utrudnić powstawanie stronnictw małych, proponowałem pewną korekturę systemu belgijskiego, która została przyjęta przez Komisję Konstytucyjną i stanowi art. 118 projektu ordynacji wyborczej, przyjętej dnia 6 marca 1918 roku przez tę Komisję. Rząd Moraczewskiego tej korektury nie przyjął, natomiast zmienił czysty system belgijski o tyle, iż umożliwił u nas tworzenie *t. zw. związków (czyli bloków) wyborczych*. Co do tego stanowił art. 47 ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r., iż grupy wyborców, które zgłosiły listy kandydatów, mogą oświadczyć, że tworzą związek wyborczy. Oświadczenie takie miało ten skutek, iż grupy złączone miały wobec innych grup prawa jednej grupy. By zobrazować skutki tworzenia związków wyborczych w praktyce, korzystamy znów z doświadczenia zebranego podczas wyborów z r. 1919 w Łodzi.

Takich związków wyborczych utworzono w tem mieście trzy, Związek ludowo-narodowy obejmował listy № 9, 8 i 12, co dało razem głosów 56.939, Związek lewicowy połączył listy № 1 i 6, co dało razem głosów 33.904. Trzecim związkiem

był związek lewicowo-żydowski, obejmujący listy № 4 i 11 czyli 5.590 głosów. Podział 10-ciu mandatów między zgłoszone związki wyborcze i listy niezblokowane, przedstawia się następująco:

	Związek list № 9, 8 i 12	Związek list № 1 i 6	№ 3	№ 7	№ 5	№ 10	Związek list № 4 i 11	№ 2	№ 13
: 1	56.939 ¹⁾	33.904 ²⁾	18.251 ³⁾	16.276 ⁴⁾	12.748 ⁵⁾	7.448	5.590	1.841	1.143
: 2	28.469 ³⁾	16.952 ⁶⁾							
: 3	18.979 ⁴⁾	11.301							
: 4	14.234 ⁸⁾								
: 5	11.387 ¹⁰⁾								

Dzielnikiem wyborczym jest cyfra 11.387. Związek list ludowo-narodowy otrzymuje 5 mandatów, związek lewicowy 2 listy zaś № 3, 7, 5 po jednym mandacie. Pięć mandatów, które otrzymał związek ludowo-narodowy dzieli się metodą de Hondta między trzy listy, które ten związek utworzyły. Wynik tego obliczenia był następujący:

	Lista № 9	Lista № 8	Lista № 12
: 1	35.088 ¹⁾	19.055 ²⁾	2.896
: 2	17.544 ³⁾	9.527 ⁵⁾	
: 3	11.697 ⁴⁾		
: 4	8.772		

Z pięciu mandatów związku ludowo-narodowego dostaje więc lista № 9 trzy mandaty, a lista № 8 — dwa. Podobnie łatwo obliczyć, iż oba mandaty związku lewicowego przypadną liście № 1. Ostatecznym więc wynikiem utworzenia w Łodzi związków wyborczych było to, iż lista № 1 otrzymała zamiast trzech mandatów dwa, natomiast lista № 8 dwa mandaty, zamiast jednego. W ten sposób stronnictwo silniejsze utraciło wskutek możliwości zblokowania list, jeden mandat na rzecz stronnictwa słabszego.

Podobne zmiany w podziale mandatów między poszczególne stronnictwa nastąpiłyby wówczas, gdyby w Łodzi wszystkie listy żydowskie były utworzyły blok wyborczy. Żydzi zgłosili w Łodzi 7 list; listy № 7, 5, 10, 4, 2, 13 i 11. Listy te otrzymały razem 45.046 głosów. Podział mandatów między

bloki i listy chrześcijańskie i ten blok żydowski przedstawiałby się jak następuje:

	Związek list № 9, 8 i 12	Blok żydowski	Związek list № 1 i 6	Lista № 3
: 1	56.939 ¹⁾	45.046 ²⁾	33.904 ³⁾	18.251 ⁷⁾
: 2	28.469 ⁴⁾	22.523 ⁵⁾	16.952 ⁶⁾	
: 3	18.979 ⁶⁾	15.015 ²⁾	11.301	
: 4	14.234 ¹⁰⁾	11.261		
: 5	11.387			

Z obliczenia powyższego wynika, iż gdyby Żydzi byli utworzyli wspólny związek wyborczy, to otrzymaliby 3 mandaty zamiast dwóch. Natomiast lista № 1 otrzymałaby tylko 2 mandaty zamiast trzech.

Te przykłady wystarczają, by udowodnić, iż możliwość tworzenia bloków wyborczych wnosi do wyborów czynnik nieobliczalny, ułatwia różne spekulacje wyborcze, a przede wszystkim pozwala stronnictwom mniejszym zyskiwać mandaty kosztem stronnictw silniejszych. Dopuszczalność związków wyborczych sprzyja powstawaniu nowych słabych partii politycznych, działa więc stanowczo w kierunku rozdrobnienia stronnictw i sejmu, jest szkodliwym dla zasady rządów parlamentarnych.

W jak wysokim stopniu możliwość tworzenia związków wyborczych zwiększa liczbę partii politycznych, okazało się w Republice Austriackiej *). Ustawą z dnia 18 grudnia 1918 roku wprowadzono w Austrii zupełnie ten sam system wyborczy, jaki u nas kilka tygodni wcześniej ustanowił gabinet Moraczewskiego. Wprowadzenie wyborów stosunkowych i możliwość tworzenia związków wyborczych, zwiększyły bardzo znacznie liczbę stronnictw politycznych. Niemniej jak 30 stronnictw ubiegało się o mandaty do austriackiego zgromadzenia narodowego. Nowela do ordynacji wyborczej z 20 lipca 1920 roku usunęła dopuszczalność powstawania bloków wyborczych. Re-

*) Porównaj Statistik der Nationalratswahlen des Jahres 1920, Wien 1921.

zultatem tego było, iż przy wyborach do rady narodowej *) z dnia 17 października 1920 roku wystąpiło do walki wyborczej tylko 11 stronnictw. Zakaz związków wyborczych zmniejszył więc liczbę stronnictw politycznych niemal trzykrotnie.

Podobnie jak w Austrii przekonano się także i w Niemczech, iż możliwość tworzenia bloków wyborczych faworyzuje małe stronnictwa ze szkodą dla stronnictw wielkich. Przy wyborach do zgromadzenia narodowego w styczniu 1919 roku oddano w Niemczech 30.275.800 głosów ważnych. Podział tych głosów i ogólnej liczby 421 mandatów między poszczególne stronnictwa przedstawia następujące zestawienie, które wykazuje w rubryce przedostatniej, ile każde stronnictwo otrzymałoby mandatów, gdyby tworzenie bloków wyborczych było zakazane.

STRONNICTWO	Stronnictwo otrzym.		W razie zakazu blokowania list miałyby mandatów	Przy zakazie blokowania więcej (+), lub mniej (—) mandatów
	głosów	mandatów		
Socjalni demokraci	11.509.100	163	174	+ 11
Centrum	5.980.200	91	87	— 4
Demokraci	5.641.800	75	75	—
Niemieccy narodowcy	3.121.500	44	42	— 2
Sojalisici niezawisli	2.317.300	22	22	—
Niemieccy ludowcy	1.345.600	19	17	— 2
Inne stronnictwa	484.800	7	4	— 3

Dopuszczalność związków wyborczych przyprowadziła więc najsilniejsze stronnictwo o utratę 11 mandatów.

Jeżeli więc w zasadzie możliwość blokowania działa szkodliwie, to jednakże w okolicach narodowo mieszanych okazać się może pożyteczną. System belgijski faworyzuje większe stronnictwa, co wychodzi na korzyść tych narodowości, które albo są w stanowiącej większości, albo też są silne wskutek solidarnego głosowania przy wyborach. Przedstawmy to na przykładzie.

W pewnym okręgu narodowościowo mieszanym oddano przy wyborach z r. 1919 63.517 głosów ważnych. Na liście

*) Sejm austriacki nazywa się „radą narodową“.

mniejszości narodowej padło w okręgu tym 19.184 głosy. Reszta padła na listy polskie, które razem otrzymały głosy 44.333. Głosy polskie były jednak rozbite na 5 stronnictw, 1-sze otrzymało 18.236 głosów, 2-gie — 17.920, 3-cie — 4.633, 4-te — 2.648, nareszcie 5-te — 896. Nietrudno obliczyć, iż z 4-ch mandatów okręgu wyborczego w razie zakazu blokowania uzyska stronnictwo mniejszości narodowej 2 mandaty, zaś partje polskie dostaną także dwa mandaty. W ten sposób dzięki swej solidarności otrzymuje mniejszość narodowa stanowiąca 30% ludności okręgu, połowę mandatów. Gdyby w okręgu tym były dopuszczone związki stronnictw, to partje polskie najprawdopodobniej zablokowałyby się, choćby może nie wszystkie, co miałyby niechybnie ten skutek, że mniejszość narodowa zyskałaby jeden mandat, większość polska zaś 3 mandaty.

Z tego przykładu wynika, iż w okolicach narodowościowo mieszanych możliwość blokowania zabezpiecza narodowy stan posiadania, tak większości jak i mniejszości narodowej, gwarantuje więc każdej narodowości, która zechce z tego prawa *korzystać, taką ilość mandatów, jaka odpowiada procentowi danej narodowości w okręgu. Dzięki temu mogą wyborcy każdej narodowości wyrazić w głosowaniu tak swoją przynależność partyjną jak i narodową. Gdyby nie było możliwości tworzenia związków wyborczych walka wyborcza odbywałaby się na platformie antagonizmu narodowościowego, co bardzo by zaostrzyło walki narodowościowe. Dopuszczalność blokowania umożliwia walkę polityczną w obrębie każdej narodowości. Oczywiście walka musi być prowadzona oględnie, trudno bowiem występować zapamiętale i bezwzględnie wobec przeciwnika politycznego, z którym się tworzy wspólny blok wyborczy. Wskutek tego możliwość zablokowania w okolicach narodowościowo mieszanych działa kojąco, zarówno na przeciwnieństwa narodowościowe, jak i polityczne.

Z powyższego wnioskujemy, że w państwie naszym należałoby dopuszczać związki wyborcze w okręgach narodowościowo mieszanych. Natomiast w okręgach narodowo jednolitych powinny być one bezwzględnie niedopuszczalne. Projekt rządowy nie robił tej różnicy, dopuszczał wszędzie two-

rzenia związków wyborczych. Jest rzeczą nader charakterystyczną, że państwa sąsiednie, jak Niemcy, Prusy i Austria w uchwalonych z końcem roku 1918 rewolucyjnych ordynacjach wyborczych zezwalały na tworzenia bloków wyborczych. Ordynacje wyborcze uchwalone w tych państwach o rok później to jest w roku 1920, wychodzą natomiast z zupełnie innej zasady i wykluczają możliwość blokowania list. W związku z tą zmianą wprowadzono we wszystkich tych państwach tak zwane listy państwowe.

E) O systemie list państwowych w ogólności.

System list państwowych polega na tem, że część posłów wybrana jest z list okręgowych w okręgach wyborczych, część zaś natomiast, z list zgłoszonych przez poszczególne stronnictwa dla całego państwa. Nie ulega wątpliwości, iż ten system ma dla sejmu, państwa i poszczególnych partii 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 partii staje się możliwy pewien podział pracy. Jedni posłowie stronnictwa głównie będą zajęci bieżącą pracą w okręgach, zaś inni mogą poświęcić się przedewszystkiem pracy parlamentarnej i państwowej. Oczywiście jest rzeczą, iż z tego względu lista państwowa posiada dodatnie znaczenie dla każdego sejmu, zwłaszcza zaś dla parlamentów państw nowo utworzonych i mało jeszcze skonsolidowanych.

Dodatnim stronom list państwowych należy jednak przeciwstawiać niebezpieczeństwo, wynikające stąd, iż wprowadzenie listy państwowej ułatwia także drobnem mniejszościom, przeprowadzenie własnych posłów do Sejmu i przyczynia się do rozdrobnienia sejmu i społeczeństwa na zbyt

wielką ilość stronnictw. Zobaczymy, że można zapobiedz tej groźbie, przez dobór odpowiedniego systemu listy państwowej.

Należy kolejno rozpatrzyć różne systemy tej listy, by zbadać, który z nich byłby najkorzystniejszy dla naszego państwa. Naogół wystarczy rozróżniać 3 główne systemy:

1) W Niemczech i w Prusach przyjęto *system niestalej ilości posłów, ale stałego dzielnika wyborczego*. Na każde 60 tysięcy oddanych głosów ważnych, przypada 1 poseł. Każda więc partja otrzymuje tylu posłów, ile razy stały dzielnik wyborczy 60 tysięcy mieści się w ogólnej liczbie głosów, oddanych w całym państwie na listy danego stronnictwa.

2) W Austrii i Czechosłowacji obowiązuje *system stałej liczby posłów, lecz nie stałego dzielnika wyborczego*. Ordynacja wyborcza określa w tych krajach liczbę posłów, wysokość dzielnika wyborczego zależy jednak bądź od udziału w wyborach, (w Czechach) bądź też i od udziału w wyborach i od stopnia rozbicia się głosów (w Austrii). System austriacki różni się od czechosłowackiego także tem, iż ordynacja wyborcza w Austrii wprowadza tak zwaną *stałą listę państwową* to jest określa dokładnie, ilu posłów ma być wybranych w okręgach, a ilu z listy państwowej. Natomiast w Czechosłowacji wprowadzono *system niestalej listy państwowej*. W państwie tem od stopnia rozbicia głosów zależy ilu posłów będzie wybranych w poszczególnych okręgach, wszystkie te mandaty, które zostały nie obsadzone w okręgach są obsadzane z listy państwowej. Teraz omówimy szczegółowo systemy wyborcze obowiązujące obecnie w Niemczech, Austrii i Czechosłowacji.

F) Niemiecko-pruski system listy państwowej.

W Niemczech obowiązująca obecnie ordynacja wyborcza z 27 kwietnia 1920 roku, dzieli całą Rzeszę Niemiecką na 35 okręgów wyborczych. Z okręgów tych najwięcej, bo 2.591.000 mieszkańców liczy okrąg obejmujący całą Wirtembergję i księstwo Sigmaringen. Najmniej ludności, bo tylko 873.000, po-

siada okrąg składający się z bawarskiego Palatynatu. Z 35 okręgów 33 tworzy 15 związków okręgowych, dwa zaś okręgi, a mianowicie: Prusy Wschodnie i Górny Śląsk, nie należą do żadnego związku okręgów.

Oto w jaki sposób powstały związki okręgowe: zwykle 2 sąsiadujące okręgi wyborcze tworzą jeden związek; w 3 wypadkach połączono po 3 okręgi wyborcze w jeden związek. Dla przykładu przytaczamy, iż Śląsk średni (wrocławski) i Śląsk Dolny (lignicki), tworzą dwa odrębne okręgi wyborcze, oba zaś razem stanowią jeden związek okręgów.

Na mocy art. 14—18 ordynacji wyborczej, mogą poszczególne stronnictwa zgłaszać listy kandydatów dla każdego okręgu wyborczego (listy okręgowe) i dla całego państwa (listy państwowe). Osoby, zgłaszające listę okręgową kandydatów względnie ich pełnomocnicy, mogą zgłosić jej przyłączenie do pewnej listy państwowej, co ma ten skutek, że nie zużyte w okręgu wyborczym resztki głosów tej listy, idą na rzecz listy państwowej, do której zgłoszono przyłączenie. Jednocześnie mogą pełnomocnicy list okręgowych tego samego stronnictwa, zgłoszonych w okręgach wyborczych, należących do tegoż związku okręgowego, oświadczyć wzajemne połączenie list okręgowych, co ma ten skutek, iż niezużytkowane w okręgach wyborczych resztki głosów list zjednoczonych, idą przedewszystkiem na korzyść związku tych list, a dopiero niezużytkowana przez związek reszta głosów, idzie na rzecz listy państwowej, do której połączone listy okręgowe przyłączenie swoje zgłosiły. Zrozumiałe, iż w Prusach Wschodnich i na Górnym, Śląsku nie należących do żadnego związku okręgów, okręgowe listy kandydatów zgłaszają przyłączenie tylko do listy państwowej.

Sposób przydzielania mandatów poszczególnym listom (stronnictwom) w okręgach i w całym państwie, jest określony w §§ 29 do 32 ordynacji wyborczej. W każdym okręgu wyborczym ustala okręgowa komisja wyborcza liczbę głosów, oddanych na zgłoszone listy kandydatów i przynajmniej każdej z nich tyle mandatów, ile razy w cyfrze głosów listy mieści się

liczba 60 tysięcy. Partje, które otrzymały mniej niż 60 tysięcy głosów, nie otrzymują żadnego mandatu. Głosy tych stronnictw idą w całości na rzecz związku okręgów, względnie listy państwowej, o ile oczywiście dana lista jest do listy państwowej, względnie do związku przyłączona. Stronnictwa, które uzyskały 60 tysięcy do 119.999 głosów dostają jeden mandat, przyczem nadwyżka głosów ponad 60 tysięcy idzie znów na rzecz związku, względnie listy państwowej. Wogóle należy zaznaczyć, że na każdy mandat przypada dokładnie 60 tysięcy głosów, niezużyte ich resztki idą na korzyść związku okręgów, względnie wprost na listy państwowe danego stronnictwa.

Po ukończeniu obliczeń w poszczególnych okręgach, dokonywa się obrachunku w związkach okręgów. Związkowa komisja wyborcza oblicza niezużyte resztki głosów list, które utworzyły związek. O ile resztki te wynoszą 60 tysięcy głosów lub więcej, komisja przydziela danemu związkowi wyborczemu na każde pełne 60 tysięcy głosów 1 mandat. Niezużyte zaś w ten sposób resztki głosów przekazuje liście państwowej odnośnego stronnictwa. Mandaty przyznane związkowi, przypadają tej liście okręgowej, względnie tym listom okręgowym, które wykazują największą niezużytą w okręgu resztę głosów.

Po ukończeniu prac komisji związkowych państwowa komisja wyborcza oblicza dla każdej listy państwowej niezużyte w okręgach wyborczych, względnie w związkach okręgów resztki głosów wszystkich tych list, które zgłosiły swoje wystąpienie do danej listy państwowej. Każda lista państwowa otrzymuje tyle mandatów, ile razy cyfra 60 tysięcy mieści się w sumie resztek głosów tejże listy. Resztki pozostałych ostatecznie głosów niżej 30 tysięcy nie są uwzględnione. Resztki wyżej 30 tysięcy głosów dają jeden mandat dodatkowy.

Wprowadzenie listy państwowej spotkało się w Niemczech z silną opozycją. Opozycja zarzucała, iż nieograniczone spożytkowywanie resztek głosów, przypadających na listy państwowe, musi doprowadzić do wielkiego rozdrobnienia, ba nawet do rozwiązania istniejących stronnictw politycznych. By zapobiec tym

Z zestawienia powyższego wynika, iż w Niemczech oddano przy wyborach z roku 1920-go 26.028.362 głosy ważne. Wybranych zostało 424 posłów, co odpowiada, licząc po 60 tysięcy głosów na każdy mandat, 25,440,000 głosów. Z tego widzimy, że zupełnie na marne poszło 590,000 głosów, czyli 2,3%. Przedewszystkiem nie otrzymało żadnego mandatu 10 stronnictw mniejszych. (Związek Góspodarczy, Polacy i t. d.). Następnie komuniści, którzy dostali głosów 441.703, zdobyli nie 7 ale tylko 2 mandaty, ponieważ w okręgach wyborczych uzyskali tylko 1 mandat, mogli więc z listy państwowej otrzymać zamiast 6 mandatów także tylko 1 mandat. Nareszcie należy zaznaczyć, że kilkanaście tysięcy głosów, które padły na niezawisłych socjalistów, względnie na demokratów, nie mogły być zaliczone na listę państwową tych stronnictw, ponieważ odnośne listy okręgowe nie zgłosiły swego przyłączenia do listy państwowej. Wskutek tego otrzymali socjaliści niezawisli tylko 81, demokraci zaś tylko 36 mandatów, podczas gdy sądząc z ogólnej liczby głosów oddanych na oba te stronnictwa, powinny były otrzymać po jednym mandacie więcej.

Dalej z porównania tego wyniku, iż na 424 posłów, wybrano w okręgach wyborczych 329, w związkach okręgowych a więc także z list okręgowych 44, z list państwowych wreszcie 51. Ogółem wybrano posłów z list okręgowych 373, czyli 88% wszystkich posłów; z listy państwowej natomiast została wybrana tylko $\frac{1}{8}$ albo dokładniej 12%. Rzecz jasna, że gdyby nie wprowadzono w Niemczech związków okręgowych, byłoby z listy państwowej wybranych 44+51 posłów to jest 95 czyli 22%. W Niemczech uważano, iż wybór tak znacznej liczby posłów z listy państwowej, sprzeciwiałby się zasadzie bezpośredniości wyborów i dlatego właśnie utworzono związki okręgów.

Tyle co się tyczy systemu wyborów proporcjonalnych w Niemczech. U nas nie dałby się on zastosować przede wszystkim ze względów konstytucyjnych. Nasza Konstytucja stanowi, iż liczba senatorów winna się równać $\frac{1}{4}$ liczby posłów. Stąd wniosek, że liczba posłów winna być stałą, podczas gdy w Niemczech liczba ta zależy od procentu

wyborców którzy skorzystali z prawa wyborczego. Gdyby np. w Niemczech głosowało okragło 28.600.000 wyborców, byłoby wybranych około 467 posłów a nie 424. Ostatecznie możnaby interpretować przepis art. 36 konstytucji w ten sposób, iż konstytucja domaga się przy wyborach do Senatu 4 razy wyższego dzielnika wyborczego, niż przy wyborach sejmowych, a wtenczas możnaby i u nas wprowadzić system niemiecki. Nie uznawałem za właściwe doradzać tego, ze względu na narodowościowy wynik wyborów. W dodatku № 1 obliczyliśmy liczbę wyborców głosujących do naszego Sejmu dla każdego stronnictwa z osobna. Z ogólnej liczby głosów przy zastosowaniu systemu niemieckiego poszłoby zupełnie na marne u polaków i żydów około 4%, u innych narodowości zaś 2%. Procent ten jest u polaków i żydów 2 razy wyższy niż u innych narodowości ponieważ liczba stronnictw politycznych u polaków i żydów jest znacznie wyższa, niż u innych narodowości. Dalej gdybyśmy przyjęli, jako ustawowy dzielnik wyborczy cyfrę 20.000 głosów, przyczem resztką powyżej 10.000 głosów dawałaby prawo do jednego mandatu więcej, otrzymalibyśmy następujący skład przyszłego Sejmu.

STRONNICTWA	Prawdopodobna liczba	
	głosów skutecznych	mandatów
Polskie	6.300.000	315
Rusinów małopolskich	932.000	47
Rusinów wołyńskich	299.000	15
Żydowskie	828.000	41
Niemieckie	421.000	21
Białoruskie	118.000	6
Litewskie	13.000	—
Razem wszystkie stronnictwa	8.911.000	445

Okazuje się że na 445 posłów byłoby Polaków tylko 315, natomiast Rusinów małopolskich i wołyńskich 62, Niemców i Żydów także 62, Białorusinów 6. Tymczasem przy tej samej liczbie głosów poszczególnych stronnictw, lecz przy zastosowaniu systemu wyborczego ostatecznie przyjętego przez Sejm na 444 posłów — otrzymujemy, posłów polskich 337, t. j. o 22 wię-

cej, posłów rusińskich zaś 60, a więc o 2 mniej, białoruskich 4 to jest także o 2 mniej, żydowskich 22, aż o 19 mniej. Liczba posłów niemieckich jest przy obu systemach wyborczych bez zmiany.

G) Austriacki system stałej listy państwowej.

Przystępując z kolei do zbadania systemu wyborów proporcjonalnych, przyjętego w republice austriackiej na mocy ustawy z 20 lipca 1920-go roku, zaznaczamy przedewszystkiem, że w Austrii obowiązuje podobnie jak u nas stała lista państwowa. Ustawa mówi iż z listy państwowej ma być wybranych 15 posłów, natomiast w 24 okręgach wyborczych, na które państwo podzielono, wybiera się 151 posłów, według czystego systemu belgijskiego. Na uwagę zasługuje, iż okręgi wyborcze nie są naogół zbyt duże. Tylko 1 okrąg wybiera 12 posłów, 2 okręgi wybierają po 9 posłów, 8-mio mandatowych okręgów jest 4, 7-mio mandatowych — 4, 6-cio mandatowych — 4, 5-cio mandatowych — 4, 4-o mandatowych — 4, jeden okrąg, nareszcie (pozostała przy Austrii część południowa Tyrolu), wybiera jednego posła. Wszystkie mandaty, przyznane okręgowi wyborczemu dzieli się systemem de Hondta między zgłoszone w okręgu listy. Ze wszystkich list każdego okręgu za wyjątkiem listy, z której pochodzi dzielnik wyborczy, pozostają nieużytkowane resztki głosów. Te resztki przydziela się w Austrii na rzecz listy państwowej odnośnego stronnictwa. Użytkowane w całym państwie resztki każdego stronnictwa oblicza się razem i dzieli się pomiędzy nie metodą de Hondta 15 mandatów, obsadzanych z listy państwowej. Należy podnieść z naciskiem, iż w Austrii także ograniczono możliwość korzystania z listy państwowej. Ograniczenia te są następujące:

1) Z listy państwowej może korzystać tylko stronnictwo, które postawiło własnych kandydatów conajmniej w 5 okręgach. Listę państwową można zgłosić tylko w ten sposób, iż podpisze ją conajmniej 5 pełnomocników list okręgowych zgłoszonych i uznanych za ważne.

2) Z listy państwowej może korzystać tylko stronnictwo, które przeprowadziło w okręgach conajmniej 1 posła.

3) Żadne stronnictwo nie może otrzymać z listy państwowej więcej posłów, aniżeli otrzymało z okręgów.

Przedstawiony tu austriacki system wyborczy należy objaśnić na przykładzie.

W okręgu № 14 (Innviertel) oddano przy wyborach do rady narodowej z 17 października 1920 roku 60.771 głosów. Okrąg ten wybiera 4 posłów. W tym okręgu zgłoszono 4 listy kandydatów. Lista chrześcijańsko-socjalna otrzymała 36.201 głosów, lista wielko-niemieckiego stronnictwa ludowego 14.980, lista socjalno-demokratyczna 9.630, lista komunistyczna nareszcie 160 głosów. Metodą de Hondta łatwo obliczyć, iż dzielnik wyborczy wynosił 12.067. Z 4 mandatów okręgu partja chrześcijańsko-socjalna zdobyła 3 mandaty, wielkoniemcy 1 mandat, dwa inne stronnictwa nie otrzymały żadnego mandatu. W tym okręgu zostały spożytkowane bez resztki głosy listy chrześcijańsko-socjalnej. Dzielnik wyborczy 12.067 mieści się bowiem w liczbie głosów tego stronnictwa bez reszty, pochodzi z tej listy. Natomiast z głosów stronnictwa wielkoniemieckiego pozostało nieużytych 2.915 (14.980 — 12.067). Ta resztką przechodzi na rzecz państwowej listy stronnictwa wielkoniemieckiego. Również przechodzą na rzecz państwowej listy socjalno-demokratycznej, a względnie komunistycznej, wszystkie głosy, oddane na te stronnictwa, które w tym okręgu żadnego mandatu nie otrzymały.

Obliczywszy w ten sposób wyniki wyborów we wszystkich okręgach wyborczych, przystępuje państwowa komisja wyborcza do podziału owych 15 mandatów, przeznaczonych ustawą na listy państwowe. Przy wyborach z roku 1920, okazało się, że nieużyte resztki stronnictwa chrześcijańsko-socjalnego wynosiły 93.036, resztki socjalnych demokratów 95.916, resztki stronnictwa wielko-niemieckiego 166.174, resztki stronnictwa chłopskiego 36.280, nareszcie resztki mieszczańskiego stronnictwa pracy 18.436 głosów. Metodą de Hondta nie trudno obliczyć, iż państwowy dzielnik wyborczy wynosił 23.739. Wskutek tego chrześcijańsko-socjalni otrzymali z listy państwowej 3 mandaty,

socjalni demokraci 4, stronnictwo wielko-niemieckie 7, stronnictwo chłopskie 1, co daje razem 15 mandatów.

By uzyskać dokładny obraz, jakie są polityczne skutki systemu wyborczego przyjętego w Austrii, dajemy następujące zestawienie:

Austria wybory 17 października 1920 r.

STRONNICTWO	Liczba głosów	Liczba mandatów zdo- bitych w okręgach	Nie zużyte resztki głosów stronnictw które zgło- siły listy państwowe.	Liczba manda- tów przyzna- nych z listy pań- stwowej na podstawie			Skład sejmu rzeczy- wiście	Skład sejmu przy innym po- dziale manda- tów z listy państwowej	
				resztek	ogólnej li- czby otrzy- manyh			a	b
					gło- sów	man- dat			
Chrześcijańsko-socjal Socjalni demokraci . Wielko-niemieckie str. ludowe Niem. austriack. stron. chłopskie Mieszczańskie stron- nictwo pracy . . Czesi Narodowcy żydowscy 4 inne stronnictwa .	1.178.931 961.846 333.755 73.339 32.504 39.002 19.828 69.096	77 58 12 3 1 — — —	93.036 95.916 166.174 36.280 18.436 — — —	3 4 7 1 — — — —	7 6 2 — — — — —	8 6 1 — — — — —	80 62 19 4 1 1 — — —	84 64 14 3 1 — — — —	85 64 13 3 1 — — — —
Razem . .	2.708.301	151	—	15	15	15	166	166	166

Z tej tabelki wynika jasno, że system de Hondta daje pewne pierwszeństwo partjom najsilniejszym a więc przeciwdziała zbyt daleko idącemu rozdrobnieniu się stronnictw. Na 1.178.931 głosów, uzyskanych przy wyborach, stronnictwo chrześcijańsko-socjalne zdobyło 77 mandatów. Na jeden mandat tego stronnictwa przypada więc 15.312 głosów. Drugie zrędu stronnictwo najsilniejsze, socjaliści zdobyli natomiast 1 mandat dopiero na 16.584 głosy. Stronnictwo wielko-niemieckie, znacznie od obu powyższych słabsze, dostało nareszcie 1 mandat na 27.822 głosy. Z następującego faktu jeszcze dobitniej występuje uprzywilejowanie stronnictwa najsilniejszego, będące wynikiem systemu belgijskiego.

Na 1000 oddanych w Austrii głosów otrzymali chrześcijańsko-socjalni 435, a więc znacznie mniej niż połowę, a uzyskali oni ze 151 mandatów, rozdanych systemem belgijskim nie mniej jak 77, (zyskanych w okręgach) zatem więcej niż połowę.

Wprost w przeciwnym kierunku działa austriacki system podziału mandatów z listy państwowej. Wskutek tego najsilniejsze stronnictwochrześcijańsko-socjalne otrzymało tylko 3 mandaty, natomiast stronnictwo z owych trzech głównych stronnictw Austrii najsłabsze, dostało mandatów najwięcej, bo 7; austriacki system podziału mandatów z listy państwowej faworyzuje więc bardzo znacznie stronnictwa mniejsze i przyczynia się w ten sposób do rozbitcia się sejmu. Na podstawie wyniku wyborów w okręgach chrześcijańsko-socjalni mieliby w izbie poselskiej większość, i utracili ją na skutek wyborów z listy państwowej. Izba austriacka nie ma więc większości, a mogłaby ją mieć, gdyby przy podziale mandatów z listy państwowej nie były miarodajne resztki głosów, ale bądź to ogólna liczba głosów otrzymanych przez poszczególne stronnictwa w całym państwie, bądź też ogólna liczba mandatów, zdobytych w okręgach przez poszczególne stronnictwa. Widoczne to bezpośrednio z cyfr, przytoczonych w powyższej tabelce. Dlatego też gdy u nas większość sejmu zdecydowała wprowadzenie systemu stałej listy państwowej, uczyniono miarodajną przy podziale mandatów, przyznanych liście państwowej, ogólną liczbę mandatów, zdobytych przez poszczególne stronnictwa w okręgach. Ten sposób podziału mandatów z listy państwowej odpowiada także najlepiej zasadzie, która winna być ideą przewodnią, mianowicie, iż listy państwowej nie należy uchylać po to, by faworyzować mniejsze stronnictwa i w ten sposób utrudniać rządy parlamentarne, ale po to, by ułatwić dostęp do sejmu sił dla Sejmu i Państwa najpożyteczniejszych.

H) Czechosłowacki system listy państwowej.

Podobnie jak w Austrii i w Czechosłowacji system wyborów proporcjonalnych, wprowadzony przez ordynacją wybor-

czą z 29 lutego 1920 roku, faworyzuje stronnictwa mniejsze. Co do szczegółów, zaznaczamy co następuje:

Ordynacja wyborcza dzieli państwo Czesko-Słowackie na 21 okręgów wyborczych. Największy z tych okręgów praski wybiera 45 posłów, najmniejszy okrąg (Święty Mikołaj Liptowski) zaś 6. Na uwagę zasługuje fakt, iż okręgi w Czechach są przeciętnie większe niż na Morawach, a tutaj znacznie większe niż na Słowaczynie. Słowaczyna wybiera 61 posłów, a jest podzielona na 7 okręgów. Morawy, mają 63 posłów, w 5 okręgach, Czechy nareszcie bez okręgu praskiego wybierają 112 posłów, w 8 okręgach. Przeciętnie więc przypada w Czechach, nie licząc już owego okręgu praskiego, na jeden okręg 14 mandatów, na Morawach 12, na Słowaczynie niespełna 9.

System wyborczy jest określony w §§ 46 — 54 czeskiej ordynacji wyborczej. Najważniejsze przepisy tych paragrafów brzmią:

Stronnictwa zgłaszają w każdym okręgu swoją listę kandydatów, przyczem tworzenie związków wyborczych jest niedozwolone. Oprócz tego każde stronnictwo może zgłosić państwową listę kandydatów, korzystać z niej mogą jednak tylko takie stronnictwa, które co najmniej w jednym okręgu wyborczym, albo uzyskały mandat, albo też otrzymały co najmniej 20 tysięcy głosów. Dalej ordynacja przepisuje 3 skrutynja.

Pierwsze skrutynjum odbywa się w *okręgach wyborczych*. Dzielnik wyborczy jest tutaj bardzo wysoki, otrzymuje się go, dzieląc na sposób francuski liczbę głosów ważnych, oddanych w okręgu, przez liczbę posłów okręgu. Każde stronnictwo otrzymuje w okręgu tyle mandatów, ile razy dzielnik wyborczy mieści się w cyfrze głosów tego stronnictwa.

Dla przykładu przytaczamy, iż w okręgu wyborczym Košycze, oddano przy wyborach z roku 1920-go 194.206 głosów ważnych. Ponieważ okręg ten wybiera 7 posłów, dzielnik wyborczy wynosił 27.744.

W okręgu tym otrzymało czeskie stronnictwo socjalno-demokratyczne 87.334 głosów, czeskie stronnictwo narodowo-socjalistyczne 9.518, stronnictwo narodowo-słowackie 21.306,

stronnictwo węgiersko-narodowe 4.214, węgierskie stronnictwo chrześcijańsko-socjalne 64.682, nareszcie stronnictwo żydowskie 7.152.

Nie trudno obliczyć, że czeskie stronnictwo socjalno-demokratyczne zdobyło 3 mandaty, 3 razy 27.744 głosów równa się bowiem 83.232 głosom. Pozostała z ogólnej sumy głosów tego stronnictwa reszta, wynosząca 4.102 głosy, poszła na rzecz listy państwowej czeskiego stronnictwa socjalno-demokratycznego.

Czeskie stronnictwo narodowo-socjalistyczne, które otrzymało 9.518 głosów, nie dostało żadnego mandatu, a więc cała ilość głosów 9.518, poszła na rzecz listy państwowej tegoż stronnictwa.

Narodowe stronnictwo słowackie nie otrzymało w tym okręgu także żadnego mandatu, wszystkie głosy poszły więc na listę państwową. Podobnie rzecz się ma ze stronnictwami węgiersko-narodowym i żydowskim. Natomiast otrzymało stronnictwo węgierskie chrześcijańsko-socjalne 2 mandaty, co odpowiada 55.488 głosom, ponieważ stronnictwo zdobyło 64.682 głosów, idzie niezżyta reszta, 9.194 głosów na jego listę państwową. Ostatecznie okazuje się, iż z 7 mandatów okręgu košyckiego czescy socjaliści otrzymali 3 mandaty, madyjarscy chrześcijańsko-socjalni 2 mandaty, pozostałe 2 mandaty nie mogły być w okręgu żadnemu stronnictwu przydzielone, więc je przekazano na listę państwową.

Po uskutecznieniu skrutynjum we wszystkich okręgach wyborczych Czechosłowacji okazało się, że z ogólnej liczby 281 mandatów zostało w tych okręgach wybranych tylko 198. W ten sposób pozostało 83 mandaty (czyli okragłe 30% ich ogólnej liczby) do rozdziału z listy państwowej. Mandaty te przyznano między poszczególne stronnictwa w skrutynjum 2-iem i 3-iem.

Skrutynjum 2-ie odbywa się w następujący sposób:

Pozostałe we wszystkich okręgach wyborczych państwa

niezużyte ilości względnie resztki głosów sumuje się dla każdego stronnictwa, które w myśl powyżej podanych przepisów może otrzymać mandat z listy państwowej. W ten sposób okazało się, że niezużyte resztki głosów czeskiego stronnictwa socjalno-demokratycznego wynosiły w całym państwie 191.912 głosów, resztki czeskiego stronnictwa katolickiego 213.346 głosów, czeskiego stronnictwa agrarnego 148.881 głosów i t. d. Resztki wszystkich stronnictw czeskich, niemieckich, węgierskich i żydowskich razem wzięte dały 1.728.243 głosów. *Państwowy dzielnik wyborczy* oblicza się w ten sposób, że sumę wszystkich resztek dzieli się przez sumę wszystkich mandatów jeszcze nieobsadzonych, powiększoną o jeden. W ten sposób przy podzieleniu 1.728.243 przez 84, dzielnik wyborczy wynosi 20.574. Dzielnik ten mieści się w sumie wszystkich resztek stronnictwa socjalno-demokratycznego (191.912 głosów) 9 razy; stronnictwo to otrzymuje więc z listy państwowej 9 mandatów, przyczem niezużytkowana resztką 6.746 głosów pozostaje do 3-go skrutynjum.

W zupełnie podobny sposób otrzymało stronnictwo katolickie przy drugim skrutynjum z listy państwowej 10 mandatów, przyczem pozostałą resztkę 7.606 głosów zużyto do 3 skrutynjum. Wszystkie stronnictwa czeskie, niemieckie i węgierskie razem otrzymały przy 2-iem skrutynjum 77 mandatów, żydzi zaś, którzy w całym państwie zdobyli 79.714 głosów, nie otrzymali natomiast z listy państwowej ani jednego mandatu, chociaż mieliby ściśle cyfrowo biorąc, prawo do 3 mandatów przy 2-iem skrutynjum. Pochodzi to stąd, że żydzi są rozsiani w państwie w tak małej liczbie, że nie przeprowadził ani jednego posła, ani też nie uzyskali chociażby w jednym tylko okręgu co najmniej 20 tysięcy głosów.

Po ukończeniu 2-go skrutynjum, okazało się, iż pozostaje nieobsadzonych jeszcze 6 mandatów; obsadzono je przy 3-tem skrutynjum w ten sposób, iż przydzielono po 1 mandacie ześciu stronnictwom, które weszły do 3-go skrutynjum z największymi resztkami.

Następujące zestawienie daje ogólny pogląd na wynik wyborów w Czechosłowacji:

Wybory w Czechosłowacji 18 kwietnia 1920 r.

STRONNICTWA		Liczba głosów przy wy- borach do sejmu	Procent oddanych głosów	Liczba posłów wybra- nych w okręgach	Resztki niezużyte w okręgach	Liczba posłów wybra- nych w drugim skrutyn- jum	Resztki głosów pozosta- łe do 3 skrutyn.	Liczba posłów wybranych w ogólnie	Liczba wybra- nych posłów
I. Stronnictwa czes- kie i słowackie . .		4.255.623	68'64	148	1 061 678	48	74'12	3	194
z tych stronnictwo	socjalno-demokr.	1.590.520	25 65	65	191.912	9	6.746	—	74
	katolickie	699.728	11'29	23	213.346	10	7.606	—	33
	agrarne	603.618	9 74	21	148.881	7	4.863	—	28
	narodowo socjal.	500.821	8'08	17	140 250	6	16.806	1	24
	narodowo-dem.	387.552	6'25	12	137.329	6	13.885	1	19
	słowacko - narod.								
	i roln.	242.045	3'90	8	87.501	4	5.205	—	12
	kupców i rękodz.	122.813	1'98	1	103.346	5	476	—	6
	Modraczka . . .	58.580	0'95	1	39.113	1	18.539	1	3
	drobnych rolnik.								
i rzemieśln.	42.570	0 69	—	—	—	—	—	—	
Prunara	5.252	0 68	—	—	—	—	—	—	
Chocia	2.024	0 03	—	—	—	—	—	—	
II. Stronnictwa nie mieckie		1.586 060	25'58	43	285.896	26	50.966	3	72
z tego stronnictwo	socjalno-demokr.	689.589	11'12	23	161.465	7	17.447	1	31
	niem.								
	niemiec. związek wyborczy	328.735	5'30	8	144.475	7	457	—	15
	związek chłopski	241.747	3'90	6	103.626	5	756	—	11
	chrześc. socjal.	212.913	3'44	4	118.032	5	15.162	1	10
	demokratyczno- liberalne	105.446	1'70	2	58.292	2	17.144	1	5
socjaliści niezawisli	7.630	0'12	—	—	—	—	—	—	
III. Stron. madziar. .		30.734	0 50	—	26 520	1	5 946	—	1
z tego stron.	agrarne	26.520	0 43	—	26 520	1	5 946	—	1
	narodowe	4.214	0 07	—	—	—	—	—	—
IV. Stron. madziarsko- niemieckie		247.901	4 00	7	54.155	2	13.007	—	9
z tego stron.	chrześ. socj.	139.355	2'25	4	28 565	1	7.991	—	5
	socjal. dem.	108.546	1'75	3	25 590	1	5 016	—	4
V. Str. zjed. żydow. .		79.714	1'28	—	—	—	—	—	—
Razem wszystkie stronnictwa		6.200.032	100'00	198	1.728.243	77	144.045	6	281

Do tej tablicy należy dodać następujące uwagi:

Przy wyborach z roku 1920 stanęło do walki 11 stronnictw czesko-słowackich, 6 niemieckich, 2 madziarskie, 2 madziarsko-niemieckie i zjednoczenie żydowskie. Trzy najmniejsze stronnictwa czesko-słowackie, jedno niemieckie, jedno madziarskie i stronnictwo żydowskie nie otrzymały żadnego mandatu. Wszystkie te stronnictwa zdobyły razem 2,3% oddanych głosów, które poszły więc zupełnie na marne. Dalej, by zobrazować cyfrowo skutki czeskiego systemu wyborczego, obliczyliśmy na podstawie danych, zawartych w powyższej tablicy następujące zestawienie:

STRONNICTWO		Na stronnictwo przypada procentów			
		Posłów wybranych			Głosów ważnych
		w okręgach	z listy państwowej	w ogóle	
I. Stronnictwa czeskie i słow.		74.9	61.5	70.8	67.8
Z tego stronnictwo	socjalno-demokr.	32.8	10.9	26.3	25.7
	katolickie	11.7	12.1	11.7	11.3
	agrarne	10.7	8.4	10.0	9.7
	narodowo-socjalist.	8.6	8.4	8.5	8.1
	narodowo-demokr.	6.1	8.4	6.8	6.2
	słowacko-narod. i roln.	4.0	4.8	4.3	3.9
	kupców i rękodzielników	0.5	6.1	2.1	2.0
Modraczka		0.5	2.4	1.1	0.9
II. Stronnictwa niemieckie		21.6	34.8	25.6	25.4
Z tego stronnictwo	socjalno-demokr.	11.6	9.6	11.0	11.1
	niem. związek wyborczy	4.0	8.4	5.3	5.3
	związek chłopski	3.0	6.1	3.9	3.9
	chrześc. socjalne	2.0	7.2	3.6	3.4
	demokr.-liberalne	1.0	3.6	1.8	1.7
III. Stron. madz. i madz.-niem.		3.5	3.6	3.6	4.5
Z tego stronnictwo	agrarne madziarskie	—	1.2	0.4	0.4
	chrześcijańsko-socjalne	2.0	1.2	1.8	2.3
	socjalno-demokr.	1.5	1.2	1.4	1.8
Razem wszystkie stronnictwa		100.0	100.0	100.0	97.7

Wysoki dzielnik wyborczy, przyjęty w I-em skrutynjum, jak uczy powyższe zestawienie, przynosi korzyść stronnictwom silniejszym. Najsilniejsze stronnictwo, czescy socjali-demokraci zdobyli 25.7% głosów, a więc $\frac{1}{4}$ oddanych głosów, natomiast otrzymali w I-em skrutynjum nie mniej jak 32.8% (czyli blisko $\frac{1}{3}$ posłów wybranych w okręgach). Także średnie stronnictwa dostały w I-em skrutynjum procentowo więcej mandatów, niżby się spodziewać należało z ilości głosów, oddanych na nie. Wysoki dzielnik wyborczy w okręgach daje więc korzyść również stronnictwom średnim, które otrzymały więcej, aniżeli 7% wszystkich, oddanych głosów. Natomiast okazał się wysoki dzielnik wyborczy w okręgach niekorzystnym dla stronnictw mniejszych, co w stopniu szczególnie wysokim uwydatnia się u stronnictw najmniejszych, które otrzymały mniej, niż 3% oddanych głosów. Dla przykładu przytaczamy, że stronnictwo czeskich kupców i rękodzielników otrzymało 2% wszystkich głosów, a tylko $\frac{1}{2}$ % posłów wybranych w okręgach.

W pierwszym skrutynjum przepisy czeskiej ordynacji faworyzują stronnictwa silniejsze, przepisy zaś co do 2-go i 3-go skrutynjum są niekorzystne dla tychże stronnictw, forytują zaś stronnictwa słabsze. Wystarczy zaznaczyć, iż czescy socjaliści, którzy dostali najwięcej, bo przeszło $\frac{1}{4}$ wszystkich głosów, otrzymali z 83 mandatów, obsadzonych z list państwowych tylko 9, a więc mniej niż $\frac{1}{9}$, bo 10.9%. Podobnie przypada na najsilniejsze stronnictwo niemieckie 11.1%, oddanych głosów, a tylko 9.6% mandatów, rozdanych z listy państwowej. Natomiast stronnictwa mniejsze otrzymały z listy państwowej znacznie wyższy % mandatów, aniżeli wynosił procent przypadających na dane stronnictwo głosów. Z tego wynika, że przepisy ordynacji wyborczej czeskiej, co do korzystania z listy państwowej faworyzują bardzo znacznie stronnictwa mniejsze i ułatwiają stronnictwom tym zdobycie znacznie większej ilości mandatów, aniżeli byłoby to możliwe bez wprowadzenia listy państwowej, muszą więc powodować rozdrobnianie się stronnictw i utrudniać powstawanie zwartych większości w sejmie.

Te ujemne strony czeskiego systemu wyborczego zniknęłyby natychmiast, gdyby ordynacja wyborcza stanowiła, iż żadne stronnictwo nie może otrzymać przy drugim skrutynjum z listy państwowej więcej mandatów, aniżeli wynosi połowa mandatów, zdobytych w 1-em skrutynjum w okręgach. Nie trudno obliczyć, jaki byłby wynik 2-go skrutynjum po wprowadzeniu tej poprawki, wskazuje to 2-ga kolumna zestawienia poniżej na str. 56. Przy porównaniu cyfr tej kolumny z cyframi 5-tej kolumny tabelki na stronie 51 okazuje się, iż redukcją mandatów skutek zastosowania poprawki byłoby dotknięte tylko dwa najmniejsze stronnictwa czeskie, powstałe dopiero przy wyborach, jako secesja ze stronnictwa socjalistycznego (partja Modraczka), a względnie narodowo-demokratycznego (stronnictwo kupców i rękodzielników). W daleko większym stopniu byłyby dotknięte redukcją stronnictwa niemieckie z wyjątkiem najsilniejszego t. j. socjalistów, co wyjaśnia się tem, że Niemcy stanowią w Czechosłowacji mniejszość, która w części przynajmniej mieszka rozsiana po obszarze etnograficznym czeskim. Dalej wnioskujemy z tej tabeli, iż przy 2-gim skrutynjum obsadzonoby, po wprowadzeniu poprawki nie 77 mandatów, ale tylko 61, do 3-go skrutynjum pozostałoby mandatów 22, które należałoby rozdzielić między wszystkie stronnictwa albo w stosunku do ogólnej liczby głosów tych stronnictw w całym państwie, albo też w stosunku do liczby mandatów, otrzymanych przez te stronnictwa w 1-em i 2-em skrutynjum. Rezultat podziału podaje zestawienie dane niżej w rubryce 3 ej i 4 ej. Okazuje się, że podział mandatów pozostałych do 3-go skrutynjum dla poszczególnych stronnictw, według liczby posłów, przyznanych tym stronnictwom w okręgach i przy 2-em skrutynjum razem, jest dla stronnictw silniejszych, trochę korzystniejszy, aniżeli podział według ogólnej liczby głosów, uzyskanych przez te stronnictwa w całym kraju. Różnice między jednym i drugim obliczeniem są jednak minimalne.

Obliczając razem cyfry rubryk 2-ej i 3 ej, a względnie 2-ej i 4-ej otrzymujemy sumę mandatów, uzyskanych przez każde stronnictwo z listy państwowej, po wprowadzeniu poprawki. W porównaniu z rzeczywistym wynikiem wyborów okazuje się,

że poprawka miałaby ten skutek, iż powiększyłaby liczbę mandatów czeskich o 7 do 9, zmniejszyłaby zaś o taką samą liczbę mandaty mniejszości narodowych. Skutek dalszy byłby ten, iż wszystkie stronnictwa czeskie zdobyłyby większą liczbę mandatów z wyjątkiem wspomnianych już 2 stronnictw najsłabszych, które powstały dopiero z okazji wyborów z roku 1920 go, jako secesja ze stronnictw silniejszych. Wprowadzenie poprawki wychodzi na korzyść stronnictw najsilniejszych, więc faworyzuje tem samem narodowość przeważającą w państwie.

Zamiast podział mandatów z listy państwowej robić zależnym od ilości resztek, nieużytkowanych w okręgach, możnaby uczynić miarodajną dla tego podziału ogólną liczbę głosów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w całym państwie, albo też ogólną ilość mandatów, zdobytych przez te stronnictwa przy 1-em skrutynjum we wszystkich okręgach wyborczych. W obu wypadkach wszystkie mandaty, pozostałe do przydziału z listy państwowej, zostałyby obsadzone w 2-ym skrutynjum, zaś 3-cie stałoby się zbędne. Nie trudno obliczyć na podstawie cyfr tablicy na stronie 51, iż przy podziale 83 mandatów z listy państwowej, według ogólnej liczby głosów poszczególnych stronnictw, dzielnikiem wyborczym byłaby liczba 66.271, natomiast przy podziale według liczby mandatów liczba $2\frac{1}{8}$. Rezultaty podziału znajdzie czytelnik w kolumnie 7 i 8-ej zestawienia na str. 56.

Z zestawienia tego wynika, że dla stronnictwa najsilniejszego system podziału mandatów z listy państwowej, według ogólnej liczby głosów jest korzystniejszy, aniżeli system podziału według resztek nieużytkowanych w okręgach. I tak: otrzymałoby czeskie stronnictwo socjalno-demokratyczne z 83 mandatów pozostałych do przydziału z listy państwowej, przy podziale według resztek, tylko 16 do 17 mandatów, przy podziale według ogólnej liczby głosów natomiast 24 mandaty; a więc blisko o 8 mandatów więcej. Sposób podziału mandatów z listy państwowej według ogólnej liczby głosów jest korzystniejszym od podziału według resztek także dla tych stronnictw, które nie przeprowadziły wprawdzie swoich posłów w znaczniejszej liczbie

STRONNICTWA		Liczba mandatów, uzyskanych w okręgach	Przy podziale mandatów z listy państwowej					
			Miarodajne są resztki, niezyskowane w okręgach, przy czym przy drugim skrutynium można uzyskać z listy państwowej najwyższą połowę mandatów, uzysk. w okręgach			Miarodajna jest dla podziału ogólna liczba głosów mandatów		
			Wynik drugiego skrutynium	Przy trzecim skrutynium jest miarodajna dla podziału ogólna liczba	Suma mandatów uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w 2-em skrutynium razem	uzyskanych przez stronnictwo we wszystkich okręgach razem		
		1	2	3	4	5	6	7
I. Stronnictwa czeskie		148	42	18	16	60	58	59
Z tego stronnictwo	socjalno-demokr.	65	9	8	7	17	16	24
	katolickie	23	10	3	3	13	13	10
	agrarne	21	7	3	2	10	9	9
	narodowo-socjalne	17	6	2	2	8	8	7
	narodowo-demokr.	12	6	1	1	7	7	5
	słowacko-nar. i roln.	8	4	1	1	5	5	3
		kupców i rękodzielników	1	—	—	—	—	1
		Modraczka	1	—	—	—	—	—
II. Stronnictwa niemieckie		43	17	4	6	21	23	21
Z tego stronnictwo	socjalno-demokr.	23	7	3	3	10	10	10
	niem. związek wyborczy	8	4	1	1	5	5	4
	związek chłopski	6	3	—	1	3	4	3
	chrześc. socjalne	4	2	—	1	2	3	3
	demokr. liberalne	2	1	—	—	1	1	1
III. Stronn. madz. i madz.-niem.		7	2	—	—	2	2	3
Z tego stronn.	agrarne madziarskie	—	—	—	—	—	—	—
	chrześcijańsko-socjalne	4	1	—	—	1	1	2
	socjalno-demokr.	3	1	—	—	1	1	1
Razem ogólna suma		198	61	22	22	83	83	83

w okręgach wyborczych, które jednak zdobyły w bardzo wielu okręgach i w całym państwie pokazały liczbę głosów. Stronnictwem takim jest np. stronnictwo kupców i rękodzielników, albo madziarskie stronnictwo chrześcijańsko-socjalne. Dla wszystkich innych stronnictw obliczenie według resztek (z po-

prawką) jest korzystniejsze, niż obliczenie według liczby głosów. Pod względem narodowym podział według liczby głosów daje niemal te same wyniki, co podział według resztek.

Zupełnie inaczej przedstawia się podział mandatów z listy państwowej według ogólnej liczby mandatów, uzyskanych przez dane stronnictwo we wszystkich okręgach razem. Ten system ze wszystkich jest najkorzystniejszy dla stronnictw najsilniejszych i dla narodowości w kraju przeważającej. Dość przytoczyć, że według tego systemu otrzymaliby z listy państwowej czescy socjaliści 30 mandatów, to znaczy o 14 więcej, niż przy podziale według resztek, a o 6 więcej niż przy podziale według ogólnej liczby głosów. Wszystkie stronnictwa czeskie uzyskałyby z listy państwowej przy podziale według ogólnej liczby mandatów, 65 mandatów, to znaczy o 6 więcej, niż przy podziale według ogólnej liczby głosów. Natomiast tracą na podziale według liczby mandatów wszystkie stronnictwa nie czeskie z jednym wyjątkiem socjalnych demokratów, którzy szczególnie zbiegami okoliczności otrzymują tę samą ilość mandatów przy wszystkich sposobach podziału mandatów, przedstawionych w powyższej tabelce.

I. System wyborczy przyjęty przez naszą ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu.

Już na stronicy 7 zaznaczyłem, iż projekt rządowy, przedłożony Sejmowi z końcem lipca 1921-go roku, przyjmował bez zmiany system wyborczy, wprowadzony do nas przez ordynację wyborczą Moraczewskiego. Z powodów wyłuszczonej na str. 33 i na str. 34 jako referent Komisji konstytucyjnej zaproponowałem na posiedzeniu z dnia 28 września 1921 roku zarzucenie zupełne systemu wyborczego rządowego projektu. Natomiast proponowałem z powodów przytoczonych w rozdziale niniejszym pod E wprowadzenie listy państwowej według zupełnie swobodnego systemu, któryby nie dopuszczał do rozdrobnienia się społeczeństwa i sejmu na zbyt wielką liczbę stronnictw politycznych. Przy uchwaleniu listy państwowej nie chodziło bynajmniej o to, by wynaleźć sposób najsprawiedliwszy dla poszczególnych stronnictw politycznych, ale o sy-

stem najsprawiedliwszy dla państwa, przyczem było rzeczą jasną, że sprawiedliwość wobec Rzeczypospolitej wymaga istnienia możliwie małej ilości partii politycznych, dostatecznie silnie zorganizowanych, a które byłyby w stanie wykonać tę robotę państwowo-twórczą, jaką nakłada na nie konstytucja. Z tego powodu, tudzież z powodów przytoczonych na str. 43 nie mógł wchodzić w rachubę niemiecki system listy państwowej, tak, iż do wyboru zostawał tylko system listy państwowej stałej i niestałej na wzór czeski.

Oświadczając się za systemem listy państwowej stałej, byłoby trzeba podobnie jak w Austrii dzielić mandaty, przyznane każdemu okręgowi wyborczemu, metodą de Hondta między poszczególne stronnictwa. Dzielnik wyborczy byłby więc przeciętnie o 30 do 40% niższy od dzielnika wyborczego, obrachowanego systemem francuskim i czeskim. W poszczególnych okręgach dzielnik wyborczy byłby tem niższy, im więcej stronnictw ubiegałoby się o mandaty okręgu oraz im większem byłoby równocześnie rozbitcie głosów. Rzeczą jest jasną, iż te warunki dodałyby otuchy do próbowania szczęścia przy wyborach także takim stronnictwom, które do walki wyborczej zupełnie by nie stanęły, gdyby dzielnik wyborczy w okręgach był obliczany metodą francusko-czeską. Z tych powodów oświadczyłem się za systemem niestałej listy państwowej z wysokim dzielnikiem wyborczym w okręgach, obliczanym w ten sam sposób co w Czechosłowacji i we Francji.

Co do korzystania z listy państwowej pragnąłem początkowo wystąpić z wnioskiem, by mandaty nie obsadzone w okręgach wyborczych dzielono z listy państwowej między poszczególne stronnictwa, według ogólnej liczby mandatów, zdobytych przez te stronnictwa we wszystkich okręgach wyborczych. Obliczenia podane w dodatku № 1 pod III e przekonały mnie że ten system byłby wprawdzie korzystny dla najsilniejszych stronnictw polskich, równocześnie jednak forytowałby także nadzwyczajnie Rusinów. Ponadto było rzeczą jasną, iż nie byłby on w Sejmie do przeprowadzenia. Nasz Sejm Ustawodawczy powstał na podstawie ordynacji wyborczej, faworyzującej słabsze stronnictwa i łatwo było przewidzieć, że stronnictwa

te nie zgodzą się na system wyborczy, któryby je zarzynał (tak w Sejmie reprezentanci tych stronnictw zwykle się wyrażali). Dlatego mogłem wystąpić tylko z projektem, któryby silniejsze stronnictwa niewiele więcej forytował, aniżeli to czyni czysty system belgijski bez wprowadzenia listy państwowej. Na podstawie prac d-ra Riemera i własnych obliczeń, przyszedłem do przekonania, iż wynik wyborów jaki dałby czysty system belgijski, nie zmieni się istotnie, jeżeli wprowadzilibyśmy u nas czesko-słowacki system listy państwowej, z dwoma poprawkami:

1) W drugim skrutynjum nie może żadne stronnictwo uzyskać więcej, aniżeli połowę mandatów, uzyskanych przy 1-em skrutynjum (t. j. w okręgach wyborczych).

2) Trzecie skrutynjum nie powinno już zmieniać stosunku sił poszczególnych stronnictw, jaki był wynikiem 1-go i 2-go skrutynjum razem. Dlatego mandaty, pozostałe do przydziału w 3-em skrutynjum dzieli się między poszczególne stronnictwa wedle ogólnej liczby mandatów, uzyskanych przez nie w okręgach i w 2-em skrutynjum razem.

Komisja Konstytucyjna przyjęła w zupełności moje wnioski i dodała jeszcze jedno ograniczenie na niekorzyść najsłabszych grup politycznych, a mianowicie: że przy podziale mandatów z listy państwowej, mogą być uwzględnione tylko takie stronnictwa, które zdobyły mandaty przynajmniej w 3-ch okręgach. Wynik wyborów bez uwzględnienia tej ostatniej poprawki przedstawia dodatek № 1 pod III, c.

Proponowany system wyborczy wywołał opozycję dopiero po ukończeniu prac komisji konstytucyjnej. Gdy sprawa przeszła już pod plenarne obrady Sejmu, stronnictwa mniejsze rozpoczęły gwałtowną walkę, przeciwko zwłaszcza przepisowi stanowiącemu, iż żadne stronnictwo przy drugiem skrutynjum nie może otrzymać więcej niż połowę mandatów uzyskanych w okręgach. Stronnictwa te domagały się, by procent ten podwyższyc z 50 na 100, a conajmniej na 75. Obawiając się gwałtownej obstrukcji, a po części także z powodów zaznaczonych na str. 8, nie dopuścił marszałek Trąpczyński do głosowania

nad ordynacją, przed osiągnięciem kompromisu między stronnictwami. Kompromis ten zawarto na następujących podstawach:

1) Utrzymano system listy państwowej niestałej i 1-e skrutynjum w okręgach bez zmiany.

2) Przy korzystaniu z listy państwowej zarzucono zupełnie przydział mandatów według resztek, dla podziału mandatów z listy państwowej miała być miarodajna, ogólna liczba głosów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa we wszystkich okręgach razem. Przytem nie mogło żadne stronnictwo w 2-im skrutynjum otrzymać z listy państwowej więcej aniżeli 100% mandatów uzyskanych w okręgach. Było rzeczą jasną, iż wskutek tego zostałby do rozdziału w 3-em skrutynjum zaledwie jeden lub kilka mandatów. Podział tych mandatów miał się odbywać bez zmiany, a więc stosownie do liczby mandatów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w 1-em i 2-em skrutynjum.

3) Prawo korzystania z przydziału mandatów z listy państwowej miały mieć tylko te stronnictwa, które uzyskały mandaty w 1-em skrutynjum conajmniej w 6-ciu okręgach wyborczych.

Prawdopodobny wynik wyborów na mocy kompromisu, ale bez uwzględnienia poprawki wskazanej wyżej pod liczbą 3 przedstawia dodatek № 1 pod III d. Rzecz jasna, że zmiana w myśl punktu 3-go wyszłaby na korzyść stronnictw silniejszych, daleko jednak większe korzyści odniosłyby ze zmiany wskazanej w punkcie 2 stronnictwa rusińskie i te stronnictwa mniejsze (jak żydzi naprz.), które miały niestosunkowo duże resztki nieużytych głosów, i przeprowadzili z okręgów tylko małą liczbę posłów. Natomiast był kompromis niekorzystny dla stronnictw najdrobniejszych, a także dla stronnictw średnich, które ograniczają swoją działalność tylko do pewnych okręgów wyborczych i wskutek tego nie zbierają zbyt wielkiej ilości głosów. Po przyjęciu powyższego kompromisu przez Sejm w 2-im czytaniu, stronnictwa te wystąpiły z postulatem zupełnego zniesienia listy państwowej i przyjęcia systemu wyborczego, zawartego w projekcie rządowym. Usiłowania te

znalazły sympatyczny oddźwięk wśród wielu posłów włościan i robotników rozsianych po różnych klubach. Posłowie ci obawiali się, że z wprowadzeniem listy państwowej zmaleje w Sejmie liczba posłów włościan i robotników. Z tym nastrojem musiały się liczyć także kluby, które od samego początku opowiedziały się za systemem listy państwowej. Gorącym zwolennikiem zniesienia systemu list państwowych był także Marszałek Sejmu Trąpczyński, który przedstawiał możliwość wystąpienia wszystkich mniejszości narodowych w Polsce z jedną wspólną listą państwową. Obawy te były przesadzone, mimo to odegrały one dość poważną rolę. Jeszcze więcej skomplikowało sprawę przesilenie rządowe, powodujące rozdzielenie się Sejmu na dwie części, z których żadna niezdolna była uzyskać absolutnej większości. W sprawach ordynacji najsilniejsze stronnictwa w Sejmie, to jest polskie stronnictwo ludowe i związek narodowo-ludowy występowały zgodnie, łączył je bowiem najoczywistszy wspólny interes. Po wybuchu przesilenia rządowego interes obu tych stronnictw pozostał ten sam, znalazły się one jednak pod nadzwyczajnie silną presją stronnictw mniejszych, które żądały ustępstw w sprawie ordynacji wyborczej, wzamian za popieranie tych stronnictw podczas przesilenia. Walka o system wyborczy rozgorzała w Sejmie na nowo w ciągu 3-go czytania ordynacji, stało się jednak rzeczą jasną, iż nie będzie trudno znaleźć nowy kompromis, jeżeli się przyjmie system stałej listy państwowej. W tym kierunku parły nie tylko względy już powyżej przytoczone, lecz przede wszystkim fakt, iż kompromis poprzedni dla obu najsilniejszych stronnictw polskich był zbyt niekorzystny, dla mniejszości zaś narodowych zbyt korzystny. Kompromis zawarto dnia 18 lipca 1922 r. Wskutek wprowadzenia stałej listy państwowej, obniżył się znacznie dzielnik wyborczy w okręgach wyborczych, na czym zyskały oczywiście mniejsze stronnictwa. Stronnictwa silniejsze w następujących warunkach kompromisu znalazły obronę swego interesu, który był równocześnie interesem państwa:

1) Według kompromisu w okręgach byłoby wybranych 360 posłów, a nie 408, jak się domagały stronnictwa mniejsze.

2) Tworzenie związków wyborczych w okręgach nie zostało dozwolone.

3) Z listy państwowej mogły korzystać tylko stronnictwa, które przeprowadziły swych posłów conajmniej w 6 okręgach.

4) Przeznaczono 72 mandaty do podziału z listy państwowej. Miarodajną przy podziale tych 72 mandatów między poszczególne stronnictwa, miała być liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w okręgach wyborczych. Przy podziale mandatów z listy państwowej byłoby więc względnie najwięcej faworyzowane stronnictwo najsilniejsze, które w okręgach zdobyło najwięcej mandatów.

Nawet i ten kompromis nie zadowolił obu lewicowych stronnictw robotniczych. Domagały się one podziału mandatów z listy państwowej według systemu austriackiego, a więc według resztek nieużytkowanych w okręgach, w najgorszym zaś razie według ogólnej ilości głosów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa. Stronnictwa większe nie mogły się na to zgodzić nie tylko dla tego, iż kosztowałoby je to sporą liczbę mandatów, ale głównie dla tego że nie chciały iść na rękę stronnictwom, które wiedząc dobrze, że w pewnym okręgu nie zdołają przeprowadzić posła mimo to zgłaszają tam listę w nadziei, iż przecież zdoła ona skupić pewną ilość głosów. Oba stronnictwa, lewicowe popierały swoje żądania uporczywą choć niegłośną obstrukcją, przez zawarcie kompromisu z blokiem prawicowym, obejmującym związek ludowo-narodowy i stronnictwa chrześcijańsko-robotnicze i chrześcijańsko-ludowe, zdołały jednak uzyskać tylko powiększenie liczby posłów, wybieranych z okręgów o dwunastu. Wynik wyborów na podstawie ostatecznej uchwały sejmowej a względnie na podstawie żądań posłów robotniczych przedstawia dodatek № 1 pod IV. Bliżej omówimy cyfry zawarte w dodatku № 1 na końcu niniejszego rozdziału pod L.

K. System list wolnych, czy system przymusu partyjnego. Zgłaszanie list kandydatów.

1. *Pogląd porównawczy.* W krajach, w których wybiera się posłów prostą większością głosów, zwykle nie jest wyma-

gane, by kandydatury poselskie były uprzednio zgłaszane u władzy wyborczej, wyborcy wolno więc oddać swój głos na jakąkolwiek osobę. Zupełnie inaczej rzecz się ma w krajach, gdzie wprowadzono wybory proporcjonalne. Stronnictwa zgłaszać winne tu kandydatury poselskie do władzy wyborczej, wyborcom zaś wolno z reguły głosować tylko na kandydatów należycie zgłoszonych. W szczegółach w różnych państwach obowiązują co do tego bardzo rozmaite przepisy. Dla przykładu przytaczamy tylko co następuje:

W Serbji wyborca na mocy art. 92-go dawniejszej Konstytucji z 5 czerwca 1903 roku, miał tylko prawo wyboru między należycie zgłoszonymi listami kandydatów. Za pomocą gałek białych, a względnie czerwonych oddawali wyborcy swoje głosy na jedną ze zgłoszonych list i nie mogli w nich czynić najmniejszych zmian. System ten nazywamy *systemem najściślejzego przymusu partyjnego*.

W Belgji oświadcza się ustawa z dnia 29 grudnia 1899 roku o wyborach proporcjonalnych, także za systemem przymusu partyjnego, pozostawia jednak wyborcom swobodę co do kolejności kandydatów, umieszczonych na zgłoszonych listach. Każdy wyborca posiada w Belgji jeden tylko głos i może go oddać, bądź na całą listę kandydatów, bądź też na jednego kandydata umieszczonego na niej. Wyborcy mogą głosować tylko na urzędowych kartach do głosowania, wręczonych im w lokalu wyborczym przez przewodniczącego komisji wyborczej. Na kartach tych są wydrukowane wszystkie listy kandydatów, należycie zgłoszone. Obok nazwiska każdego kandydata znajduje się czarny kwadrat z białym punktem w środku. Taki sam kwadrat, z takim samym białym punktem, znajduje się na czele każdej listy kandydatów. Wyborca udaje się ze swoją kartą do głosowania do celi izolacyjnej, znajdującej się w lokalu wyborczym (względnie za parawan lub kotarę) gdzie głosuje bez świadków w ten sposób, iż czerni ołówkiem biały punkt w jednym z kwadratów. Jeżeli zaczerni biały punkt w kwadracie na czele listy, oznacza to, że głosuje za listą kandydatów tak, jak ją ustalił zarząd partyjny zgłaszający listę. W tym wypadku wyborca głosuje więc na kandydatów

w porządku ustalonym przez zarząd stronnictwa. Wyborca może także oddać swój głos na jednego z kandydatów, umieszczonych na liście stronnictwa, wówczas zaczerni punkt biały w kwadracie obok nazwiska swego kandydata. Takie głosy liczą się również jako głosy oddane na listę stronnictwa, przyznając jednak pierwszeństwo danemu kandydatowi, przed wszystkimi innymi tej listy, zmieniając więc kolejność kandydatów a bywały już zdarzenia, iż wyborcom udało się w ten sposób przeprowadzić wybór kandydatów, umieszczonych na ostatnich miejscach zamiast postawionych przez zarząd stronnictwa na miejscach przedniejszych. Chociaż Belgja przyjęła system list ściśle partyjnych, to jednak tamtejsza ustawa umożliwia wyborcom przeciwstawić swą wolę woli zarządu partyjnego, a więc godzi ustawa belgijska wymogi dyscypliny partyjnej z prawem wolnego wyboru przez poszczególnego obywatela.

Daleko większą swobodę daje obywatelom *system list wolnych*, obowiązujący już przed 20—30 laty w szeregu kantonów szwajcarskich, od r. 1906 w Finlandji, a od r. 1919 we Francji. W *Finlandji* może wyborca oddać swój głos albo na listę kandydatów jako taką, albo na jednego lub więcej kandydatów tej samej listy lub też różnych list, swoboda ta idzie tak daleko, iż wyborcy wolno nawet głosować na osoby, których kandydatury zupełnie nie zostały zgłoszone. W *Szwajcarji* wolno wyborcom także „*panaszować*“, t. j. głosować równocześnie na kandydatów różnych stronnictw, umieszczonych na różnych listach. System wolnej listy komplikuje niesłychanie obliczenie wyników, panaszowanie umożliwia zaś różne podstępny wyborcze, z których najszkodliwszą jest tak zwana „*dekapiatacja list*“. By nie dopuścić do wyboru najwybitniejszych przywódców partyjnych, pewna część wrogów politycznych głosuje na mniej wybitnych kandydatów strony przeciwnej. Wskutek tego, otrzymują oni więcej głosów, niż przywódcy danego stronnictwa, i są zamiast nich wybrani.

Ze względu na ujemne strony list wolnych, postanowiono w *Niemczech*, *Austrii* i w *Czechosłowacji* w latach 1918 — 1920 zaprowadzić system list ściśle partyjnych, we

wszystkich tych krajach obowiązuje więc najściślejszy przymus partyjny. Wyborcy wolno głosować tylko na jedną z należycie zgłoszonych list kandydatów i nie wolno mu w tych listach czynić najmniejszych zmian. Wyborca musi więc przyjąć tą kolejność kandydatów, jaką zarząd danego stronnictwa ustalił. Wyborca, któremu by żadna ze zgłoszonych list kandydatów nie odpowiadała, może tylko o ile znajdzie dostateczną ilość podpisów i o ile termin zgłoszenia listy nie minął, zgłosić własną listę. Wobec tego posiadają przepisy o zgłaszaniu list kandydatów bardzo doniosłe znaczenie.

W *Polsce* już ordynacja wyborcza Moraczewskiego przyjęła system list najściślejszy partyjnych. System ten przyjęto u nas z powszechnem uznaniem, to też zatrzymała go obecna ordynacja. W myśl art. 70-go wyborca głosuje zapomocą karty do głosowania, na której wyborcy wolno jedynie wyrazić — słowami lub cyframi — numer listy kandydatów, na którą głosuje. W myśl art. 83-go karty do głosowania, wypełnione niezgodnie z tem przepisem — są nie ważne. Przepisy te uwydatniają z całą jaskrawością zasadę list najściślejszy partyjnych.

II. *Ogłaszanie list kandydatów*. Wobec tego, iż wyborcom wolno głosować tylko na numer listy, należy im umożliwić dokładne zorientowanie się co do treści, kryjącej się za tym numerem. Z tego powodu ustawa nasza nakazuje w artykule 56-ym i 60-ym należyte ogłoszenie zgłoszonych list kandydatów. Listę państwową winien generalny komisarz wyborczy ogłosić nie później niż 30-go dnia przed dniem wyboru. Ogłoszenie to następuje w *Monitorze Polskim*. Co się tyczy należycie zgłoszonych okręgowych list kandydatów, to ustawa stanowi, iż mają one być wydrukowane na afiszach wyborczych pod numerami i nazwami, jakie im przysługują. Na tych samych afiszach mają być wydrukowane te państwowe listy kandydatów, do których postawione w okręgu listy zgłosiły swoje przyłączenie. Afisze te wyborcze winny najpóźniej 12-go dnia przed dniem wyborów być w dostatecznej liczbie rozesłane do obwodowych komisji wyborczych, z poleceniem rozplakatowania ich w poszczególnych miejscowościach i gminach. W ten

sposób zostają wyborcy urzędownie poinformowani o treści okręgowych i państwowych list kandydatów poszczególnych stronnictw.

Jeszcze więcej niż u nas, dbano w *Czechosłowacji* o należyte poinformowanie wyborców o treści okręgowych list kandydatów. Według § 29-go ordynacji wyborczej, winna okręgowa komisja wyborcza wydrukować wszystkie należycie zgłoszone listy kandydatów na odrębnych kartkach, które mają służyć równocześnie jako karta do głosowania. Wszystkie listy mają być wydrukowane na papierze tego samego formatu, tego samego koloru i tej samej jakości, a każdy wyborca ma otrzymać do domu w jednym egzemplarzu wszystkie listy w okręgu zgłoszone. Wyborca głosuje wrzucając jedną z tych list do urny wyborczej. W ten sposób może się każdy wyborca zapoznać knajlat...iej, najwygodniej i najgruntowniej z każdą listą.

III. *Termin zgłaszania list kandydatów.* W myśl art.: 44, 57 i 58 naszej ordynacji wyborczej, winny być państwowe listy kandydatów zgłaszane pisemnie, na ręce generalnego komisarza wyborczego nie później niż 40-go dnia przed dniem wyborów. Okręgowe listy kandydatów winny być zgłaszane pisemnie na ręce przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, nie później niż 30-go dnia przed dniem wyborów. Równocześnie ze zgłoszeniem okręgowej listy kandydatów, można też zgłosić przyłączenie tej listy do jednej z państwowych list kandydatów. Oświadczenie co do przyłączenia może być jednak złożone także później, najpóźniej jednak na 22 dni przed dniem wyborów. Wszystkie te zgłoszenia są aktami tak wielkiej doniosłości, iż ustawa nakazuje przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej, a względnie generalnemu komisarzowi wyborczemu, wydawać pisemne potwierdzenie faktu zgłoszenia (art. 52).

Cechą wyróżniającą naszą ordynację jest przepis, nakazujący zgłosić państwową listę kandydatów najpóźniej na 10 dni przed ostatnim terminem zgłaszania okręgowych list kandydatów. W państwach ościennych ma się rzecz inaczej. Według *niemieckiej* ordynacji wyborczej należy zgłaszać okręgowe listy kandydatów najpóźniej na 21 dni przed dniem wyborów, państwowe listy kandydatów mają zaś być zgłaszane na 16 dni

przed dniem wyborów. Przyłączenie listy okręgowej do listy państwowej winno nareszcie nastąpić najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów. W *Czechosłowacji* winna być okręgowa lista kandydatów, zgłoszona najpóźniej na 21 dni przed dniem wyborów, państwowe listy kandydatów mają zaś być zgłoszone dopiero po wyborach, tuż przed rozpoczęciem drugiego skrutynjum. Wskutek tego nie wiedzą wyborcy zupełnie, jak będzie wyglądała lista państwowa, na rzecz której idą niezużyte resztki głosów. W zamian za to stanowi ordynacja czeska, iż na liście państwowej mogą być umieszczeni tylko tacy kandydaci, którzy byli umieszczeni na jednej z list okręgowych danego stronnictwa, nie zostali jednak wybrani przy pierwszym skrutynjum. System czeski zgłaszania listy państwowej już po wyborach, nie był dla nas do przyjęcia z dwóch powodów:

1) Wyborca powinien wiedzieć, jakie są konsekwencje oddania głosu na pewną listę okręgową, a to jest niemożliwym, jeżeli lista państwowa nie została należycie ogłoszona przed wyborami.

2) Ustawa czeska stanowi, iż każda okręgowa lista kandydatów musi być oznaczona nazwą stronnictwa, które tę listę wystawiło. Ta nazwa stronnictwa decyduje także o tem, na rzecz jakiej listy państwowej idą niezużytkowane w okręgu głosy tej listy. Ustawa czesko-słowacka nie zna natomiast zupełnie osobnego oświadczenia się, co do przyłączenia listy okręgowej do listy państwowej. Tymczasem są skutki połączenia listy okręgowej do listy państwowej tak wielkie, iż wydaje się być słuszniejszym system niemiecki, żądający wyraźnego oświadczenia się co do przyłączenia listy okręgowej do listy państwowej. Przyłączający winni znać dokładnie skład listy państwowej i dlatego lista ta powinna być wcześniej zgłoszona aniżeli listy okręgowe.

IV. *Oznaczanie zgłoszonych list kandydatów numerami i nazwami wyróżniającymi.* Zaznaczyliśmy już powyżej, iż wyborca może głosować tylko w ten sposób, iż pisze numer listy, na którą głosuje. Wobec tego jest rzeczą konieczną, aby wyborca nie był wprowadzony w błąd co do numerów; przysługujących poszczególnym stronnictwom. Z tego powodu nasza

ordynacja wyborcza stanowi, iż wszystkie listy okręgowe będą oznaczane numerem listy państwowej, do której zgłosiły swoje przyłączenie (art. 61). Co więcej także przy wyborach do Senatu, odbywanych w tydzień po wyborach sejmowych, będą stronnictwom przysługiwały te same numery, co przy wyborach sejmowych. Art. 14 ordynacji wyborczej do Senatu stanowi co do tego wyraźnie, iż zgłaszający państwową listę kandydatów do wyborów sejmowych mogą oświadczyć, iż zgłoszą także państwową listę kandydatów do wyborów do Senatu i proszą o oznaczenie listy kandydatów do Senatu tym samym numerem, jakim będzie oznaczona lista kandydatów do Sejmu. Żądanie takie należy uwzględnić, o ile rzeczywiście państwowa lista kandydatów do Senatu zostanie w przepisany terminie (najpóźniej 40 tydzień przed dniem wyborów *do Sejmu*) zgłoszona. Jeżeli to samo stronnictwo zgłosiło tylko państwową listę kandydatów do Sejmu, nie zgłosiło zaś takiej listy do Senatu, to numer, który lista ta przy wyborach do Sejmu otrzymała, nie może być użyty na oznaczenie jakiegokolwiek listy państwowej, czy wojewódzkiej, przy wyborach do Senatu. W myśl art. 60 ordynacji, będą listy państwowe oznaczone numerem porządkowym, w kolejności ich składania. To stronnictwo, które zgłosi pierwsze swą państwową listę kandydatów, będzie więc miało tak przy wyborach do Sejmu, jak przy wyborach do Senatu, numer pierwszy w obrębie całego państwa, numerem tym będą bowiem oznaczone także listy okręgowe danego stronnictwa. Listy okręgowe, które nie zgłosiły swego przyłączenia do listy państwowej, otrzymują numery porządkowe w kolejności ich składania, poczynając od numeru następującego po numerze listy państwowej, oznaczonej numerem najwyższym, choćby numer ten nie był w okręgu użytym.

Art. 49 ordynacji stanowi dalej, iż każda zgłoszona lista kandydatów, może być oznaczona, albo przez wskazanie stronnictwa zgłaszającego listę, albo też innemi słowami, odróżniającymi listę od wszystkich list. Z tego wynikałoby, iż ustawa nasza nie zna przymusu oznaczania listy pewną nazwą partyjną. W rzeczywistości ma się jednak rzecz z reguły wręcz przeciwnie. W myśl art. 57 może być lista okręgowa przyłączona do

pewnej listy państwowej tylko o tyle, o ile jest oznaczona *tem samym mianem*, co i lista państwowa. Z tego wynika, iż lista państwowa musi mieć miano, a takie same miano muszą nosić te listy okręgowe, które do tej listy państwowej pragną zgłosić przyłączenie. Z natury rzeczy mianami temi będą zwykłe nazwy odnośnych stronnictw. Zarówno przy listach państwowych jak i przy listach okręgowych nie są dozwolone oznaczenia, zdolne wprowadzić w błąd wyborców. Oznaczenie listy jako listy stronnictwa wymaga dlatego przedłożenia zgody władz danego stronnictwa, jeśliby przez pełnomocnika innej listy zaczepione zostało. W razie podniesienia zarzutów z tego tytułu przez pełnomocników, przewodniczący komisji okręgowej, a wzgl. generalny komisarz wyborczy, wezwie zainteresowanych pełnomocników do porozumienia się, a gdyby ono nie było osiągnięte, oznaczy komisja okręgowa, a wzgl. państwowa listy zgodnie z rzeczywistymi stosunkami, wedle przedłożonych dowodów, listy zaś, których charakter partyjny nie został udowodniony, pozostawi bez oznaczenia partyjnego.

V. *Pełnomocnicy list.* Zgłaszający okręgową lub państwową listę kandydatów, powinni jednocześnie w pisemnem oświadczeniu wskazać swego pełnomocnika, uprawnionego do porozumiewania się z władzami wyborczymi i składania w imieniu zgłaszających oświadczeń w sprawie zgłoszenia. Oprócz pełnomocnika należy równocześnie wskazać jego zastępcę. Funkcje pełnomocników są bardzo ważne. Przypominamy zwłaszcza, iż przyłączenie listy okręgowej do pewnej listy państwowej, może nastąpić tylko na mocy oświadczenia pełnomocnika. By zapobiedz możliwości nadużywania przez pełnomocników swego pełnomocnictwa, zezwała ustawa na odwołanie pełnomocnika, a wzgl. jego zastępcy. Odwołanie to jest ważne tylko wtenczas, jeżeli zostało wniesione na piśmie, podpisanem przez większość osób, podpisanych na zgłoszeniu listy kandydatów i jeżeli dla każdej osoby podpisującej, własnoręczność podpisu będzie potwierdzona przynajmniej przez przełożonego gminy albo przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej (art. 47).

VI. *Ilość podpisów potrzebnych do zgłoszenia listy kandydatów.* Wielką różnicę zdań wywołała w Sejmie kwestja co do

liczby podpisów, wystarczającej do zgłoszenia okręgowej lub państwowej listy kandydatów. Co do tego wystarczą następujące uwagi:

W *Austrii* potrzeba celem wniesienia okręgowej listy kandydatów, podpisania jej conajmniej przez 100 wyborców okręgu wyborczego. Wniesienie państwowej listy wyborczej wymaga podpisu pełnomocników conajmniej 5 okręgowych list kandydatów danego stronnictwa.

W *Rzeszy Niemieckiej* wymaga wniesienia okręgowej listy kandydatów podpisu conajmniej 50 wyborców, celem zgłoszenia państwowej listy kandydatów wystarcza nawet tylko 20 podpisów. Uzasadnienie do rządowego projektu niemieckiej ordynacji wyborczej zaznacza, iż cyfra 50 podpisów wystarcza, by wnoszono listy kandydatów tylko na serjo. Podniesienie tej liczby niezapobiegłoby wnoszeniu list kandydatów przez różne małe grupy, doświadczenie uczy bowiem, iż grupy takie potrafią zebrać wcale dużą liczbę podpisów. Ponadto uważano w Niemczech, iż wobec krótkiego terminu, wyznaczonego w ustawie do zgłaszania list kandydatów, należy zmniejszyć znacznie liczbę podpisów. Podpisy wyborców zgłaszających listę, nie muszą być w Niemczech uwierzytelnione. Natomiast musi być do zgłoszenia dołączone urzędowe potwierdzenie władzy gminnej, iż podpisani są rzeczywiście wyborcami w danej gminie.

Znacznie wyższe wymogi ustanowiła *czesko-słowacka ordynacja wyborcza* ale tylko o ile chodzi o zgłaszanie okręgowych list kandydatów. Zgłoszenie wymaga 100 podpisów, a każdy podpis musi być uwierzytelniony albo przez notariusza, albo przez sąd, lub starostwo. By utrudnić słowackim i węgierskim stronnictwom narodowym wystawienie list kandydatów, wymaga ustawa na Słowaczynie nie 100 ale 1000 podpisów i to uwierzytelnionych przez żupana, albo też przez osobę przez tegoż wskazaną. Jeżeli zważywszy, iż żupan odpowiada naszemu wojewodzie, to jest to ograniczenie bardzo znaczne.

Według ordynacji *Moraczewskiego* wystarczało u nas celem zgłoszenia okręgowej listy kandydatów 50 podpisów, a podpisy te nie wymagały żadnego uwierzytelnienia, ani też innego

poświadczenia i mogły być ponadto wnoszone łącznie, lub na oddzielnych deklaracjach. Przepis ten ułatwiał najdrobniejszym grupkom wnoszenie własnych list kandydatów. Bardzo często wnoszono listy poszczególnych gmin o czysto miejscowym charakterze, a nie rzadkie były wypadki, iż przy głosowaniu otrzymała lista kandydatów znacznie mniej głosów, niż było na niej podpisów. Wystarczy zaznaczyć, iż w Warszawie zgłoszono nie mniej jak 21 list, z których dwie (listy № 12 i 18) otrzymały każda po 15 głosów. W okręgu wyborczym Płock, zgłoszono list 14, 4 z tych list otrzymały razem tylko 76 głosów i t. d. By utrudnić wnoszenie odrębnych list kandydatów tak drobnym grupkom, uchwaliła komisja konstytucyjna, iż zgłoszenie okręgowej listy kandydatów winno być podpisane łącznie lub na oddzielnych deklaracjach, najmniej przez 150 wyborców, zamieszkałych w okręgu wyborczym. Zgłoszenie państwowej listy kandydatów powinno być podpisane, albo przez conajmniej 5 posłów lub senatorów ustępującego Sejmu, a wzgl. Senatu albo też przez conajmniej 1000 wyborców z dwóch okręgów wyborczych conajmniej po 500 z każdego okręgu. Uchwały te komisji zostały przyjęte przez Sejm w 2-gim czytaniu, w 3-cim czytaniu jednak obniżono liczbę podpisów, wymaganych do zgłoszenia okręgowej listy, na 50. Cyfry podpisów wymaganych do zgłoszenia listy państwowej nie obniżono. Każde ze stronnictw Sejmowych (z wyjątkiem komunistów i stronnictwa ks. Okonia) liczy conajmniej 5 posłów, będzie więc mogło z łatwością zgłosić przy przyszłych wyborach państwową listę kandydatów do Sejmu i do Senatu. Zgłaszanie listy państwowej bezpośrednio przez wyborców będzie więc koniecznem tylko dla stronnictw w Sejmie niezastąpionych, albo zastąpionych przez mniej niż 5 posłów, a nie było racjonalnego powodu, by ułatwiać takim stronnictwom wnoszenie listy państwowej. Zaznaczyć wypada, iż na zgłoszeniach podpisy osób nie muszą być ani uwierzytelnione, ani też nie wymaga się urzędowego poświadczenia, iż podpisujący jest wyborcą. Ustawa wymaga tylko, by wyborcy podpisujący zgłoszenie okręgowej lub państwowej listy kandydatów, podawali obok swojego czytelnego podpisu swój wiek, zawód i dokładny adres, tak, by

co do osoby podpisującego nie mogło być żadnych wątpliwości.

Odnosnie co do listy państwowej zawiera dalej ordynacja przepis, iż ta sama osoba nie może podpisać więcej niż jedno zgłoszenie, wszystko jedno czy podpisujący jest posłem, senatorem lub też zwykłym wyborcą. Sankcji na przekraczających te przepisy niema, W Belgji osoba, któraby umieściła swój podpis na dwóch lub więcej zgłoszeniach, podlega karze grzywny i karze aresztu aż do dni ośmiu.

Ze wszystkich przytoczonych przepisów, a także z przepisów, iż zgłoszenie listy może być podpisane przez wyborców łącznie lub na oddzielnych deklaracjach, wynika, iż nasza ordynacja wyborcza ułatwia zgłaszanie okręgowych list kandydatów w znacznie wyższym stopniu niż jakakolwiek inna ordynacja.

VII. *Ograniczenie liczby kandydatów umieszczonych na liście.* W kwestji tej zawiera nasza ordynacja wyborcza następujące ważniejsze przepisy.

Liczba kandydatów na liście okręgowej nie może przewyższać dwukrotnej ilczby posłów, a względnie senatorów, przypadającej na dany okręg, a wzgl. województwo. Liczba kandydatów na liście państwowej nie może przekraczać przy wyborach poselskich liczby 100, przy wyborach do Senatu liczby 25. Należy zaznaczyć, iż i pod tym względem ordynacja wyborcza nasza pozostawia poszczególnym stronnictwom większą swobodę, aniżeli inne ordynacje wyborcze. I tak: naprzykład w Czechosłowacji okręgowa lista kandydatów zawierać może tylko o $\frac{1}{3}$ więcej kandydatów aniżeli okrąg ma posłów.

Jest rzeczą jasną, iż z reguły lista okręgowa, albo też lista państwowa, otrzyma mniej mandatów, aniżeli na niej znajduje się nazwisk. Na ten wypadek stanowi art. 97 ustawy, iż posłami z listy okręgowej lub państwowej, zostają osoby wymienione z kolei na tylu pierwszych miejscach listy kandydatów, ile tejże przypada mandatów poselskich. Osoby wymienione po wybranych posłach na dalszych miejscach na liście, są *zastępcami posłów*, a to w kolejności w jakiej są na liście umieszczone. Każdemu zastępcy przysługuje prawo ustąpienia pierwszeństwa swemu bezpośredniemu następcy na

liście, jednak bez przymusowego zrzeczenia się prawa zastępstwa. Zastępcy posłów zostają posłami na wypadek unieważnienia, lub wygaśnięcia mandatu posłów z tej samej listy (art. 99). Orzeka o tem państwowa komisja wyborcza (art. 115).

Może się zdarzyć, że lista okręgowa, albo też lista państwowa otrzyma więcej mandatów, aniżeli znajduje się na niej kandydatów. W takim wypadku zastosuje się przepisy art. 97 i 115. Artykuły te zawierają następujące przepisy:

a) Jeżeli na listy okręgowe przypada więcej mandatów poselskich aniżeli jest na nich kandydatów, przechodzą mandaty poselskie nieobsadzone z tych list, na rzecz listy państwowej, do której dana lista okręgowa zgłosiła swe przyłączenie. Gdyby dana lista nie była przyłączona do żadnej listy państwowej, mandaty te jako nadliczbowe są w danym okręgu nieobsadzone i dolicza się je do liczby 72 mandatów, które mają być obsadzone z listy państwowej (art 90, ust. 5).

b) Jeżeli liście państwowej zostanie przydzielone więcej mandatów, aniżeli lista ta ma kandydatów, należy mandaty nieobsadzone przydzielić po jednym, tym listom okręgowym, przyłączonym do danej listy, które wykazują z kolei najwyższe niezużyte resztki głosów. Resztki te oblicza się oczywiście w sposób wskazany na str. 45 dla Austrii.

c) Jeżeli okręgowa lista *zastępców* zostanie wyczerpana, należy mandat obsadzić z listy państwowej, do której dana lista okręgowa zgłosiła swoje przyłączenie. Jeżeli także i lista państwowa zostanie wyczerpana, a również jeśli wyczerpana lista okręgowa do żadnej listy państwowej nie była przyłączona, mandat do końca kadencji pozostanie nieobsadzony.

VIII. *Inne przepisy o zgłaszaniu list kandydatów.* W zgłoszonych listach kandydatów należy podać nazwisko, imię, wiek, zawód i miejsce zamieszkania każdego kandydata, tak, by nie mogło być wątpliwości co do jego osoby. Nazwiska kandydatów powinno się oznaczać kolejnymi numerami poczynając od 1 w porządku pierwszeństwa do otrzymania mandatu. Jak w innych państwach stanowi i nasza ordynacja wyborcza, iż kandydatura może być zgłoszona *tylko za zgodą kandydata*. Odnosne oświadczenie kandydata musi być zaopatrzone jego

własnoręcznym podpisem i o ile chodzi o kandydata umieszczonego na liście państwowej, powinno być wręczone państwowej komisji wyborczej nie później, niż 32-go dnia przed dniem wyborów; o ile zaś chodzi o kandydata, umieszczonego na okręgowej liście, winno być oświadczenie wręczone przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej nie później niż 22 dnia przed dniem wyborów. W braku takiego oświadczenia należy wykreślić kandydata z listy. Zaznaczamy, iż w myśl art. 50 może być oświadczenie kandydata, co do przyjęcia kandydatury uczynione także telegraficznie, pod warunkiem jednak, iż telegram nadszedł przed upływem powyższego terminu, tudzież pod dalszym warunkiem, iż najpóźniej przed wydrukowaniem listy nadejdzie pisemne oświadczenie się kandydata.

IX. *Równoczesne kandydowanie z dwóch lub więcej list.* W szeregu państw europejskich np. w Belgji, we Francji i w Czechosłowacji, nikt nie może kandydować w 2 lub więcej okręgach wyborczych. Ograniczenia tego nie zna nasza ustawa, umożliwiając stronnictwom stawianie swych najpopularniejszych kandydatów na czele listy w najróżnorodniejszych okręgach. By zapobiec machinacjom wyborczym, stanowi natomiast ordynacja, że nikt nie może być w tym samym okręgu wyborczym zgłoszony na dwóch lub więcej listach kandydatów. Podobnie nie może nikt być zgłoszony na dwóch lub więcej państwowych listach kandydatów. Z tych samych względów należałoby przestrzegać zasady, by kandydaci zgłoszeni w okręgu, nie byli umieszczeni na innej państwowej liście kandydatów, aniżeli na tej, do której dana lista okręgowa swoje przyłączenie zgłosiła. Rozumie się, że kandydat umieszczony na liście państwowej, może kandydować także w różnych okręgach wyborczych, o ile dane listy okręgowe nie są do innej listy państwowej przyłączone. Tak samo wolno kandydować równocześnie do Sejmu i do Senatu, czy to z listy państwowej, czy z okręgów, czy też równocześnie i z listy państwowej i z okręgów. Jeżeliby jedna i ta sama osoba została wybrana z kilku list okręgowych, albo i z listy państwowej i z okręgowej, winna oświadczyć na ręce generalnego komisarza wyborczego, najpóźniej w ciągu tygodnia po ogłoszeniu w Monitorze Polskim wyniku wyborów z listy

państwowej, który mandat przyjmuje. Jeżeliby takie oświadczenie nie zostało w tym terminie złożone, należy uważać osobę tę za wybraną z listy okręgowej, a powołać zastępcę z listy państwowej, jeżeliby zaś wybrana była z kilku list okręgowych, należy ją uważać za wybraną z tej listy, na którą oddano więcej głosów, zaś w razie równości głosów, według losu. Przepisy na wypadek wybrania kogoś równocześnie na członka Sejmu i Senatu podaliśmy już w rozdziale IV-m str. 26.

X. *Usuwanie wad i braków w zgłoszonych listach.* Bada nie, czy zgłoszone listy kandydatów odpowiadają przepisom ustawy, o ile chodzi o okręgowe listy, należy do przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej; o ile zaś chodzi o państwowe listy kandydatów—do generalnego komisarza wyborczego. Jeżeli przewodniczący, względnie generalny komisarz dostrzeże w zgłoszonej liście brak lub wadę, winien zawiadomić pełnomocnika listy najpóźniej w 3 dni po zgłoszeniu listy. Jeżeli wskazane wady i braki nie zostaną przez pełnomocnika usunięte w ciągu 5 dni, stwierdza okręgowa, a względnie państwowa komisja wyborcza, albo nieważność zgłoszenia w całości, albo też nieważność kandydatur, których wady dotyczą. Komisja winna zawiadomić o swej decyzji pełnomocnika. Pełnomocnikowi nie służy żadne prawo odwołania się, jest jednak rzeczą jasną, że niezgodne z prawem lub niesłuszne decyzje komisji, byłyby słusznym powodem do unieważnienia wyborów w całości, albo też conajmniej do unieważnienia wyboru pewnego kandydata.

L. **Prawdopodobny wynik wyborów w Polsce według różnych systemów wyborczych.**

Jako referent Komisji Konstytucyjnej byłem zobowiązany zbadać jaknajdokładniej kwestję, jakie wyniki polityczne dają różne systemy wyborów proporcjonalnych i jakich wyników należy od tych systemów oczekiwać na naszym gruncie. Literatura naukowa w tej kwestji nie jest obfita, zwłaszcza o ile chodzi o systemy wyborcze, wprowadzone dopiero w ostatnich kilku latach. Najwięcej skorzystałem z bardzo pouczają-

cej rozprawy Dr. Riemera ogłoszonej w *Statistische Monatschrift*. W rozprawie tej znajdują się obliczenia, dokonane na podstawie statystyki austriackich wyborów z roku 1919-go, a wykazujące, jakim byłby wynik wyborów przy zastosowaniu różnych systemów wyborów proporcjonalnych. By się upewnić czy takie same wyniki polityczne systemy te dałyby wśród naszych stosunków narodowościowych i politycznych, postanowiłem przeprowadzić podobne obliczenia dla naszego państwa. Obliczeń pierwszych dokonałem na podstawie cyfry 360 posłów, z zastosowaniem podziału na okręgi wyborcze, dodanego do projektu rządowego. Obliczenia te potwierdziły moje przypuszczenia, iż skutki polityczne różnych systemów wyborczych byłyby w naszej Rzeczypospolitej tego samego rodzaju, co w Austrii. Po uchwaleniu ordynacji wyborczej, przystosowałem moje obliczenia do przyjętego przez Sejm podziału na okręgi wyborcze i do cyfry 444 posłów i 111 senatorów. W ten sposób otrzymałem tablicę podaną jako dodatek № 1. Do tablicy tej należy dodać następujące wyjaśnienia:

1) Tablica ta przedstawia pod V, jakiego wyniku wyborów do Senatu należy oczekiwać według systemu ostatecznie przez Sejm przyjętego. O ile chodzi o wybory *sejmowe*, obliczyłem nie tylko wynik wyborów według systemu ostatecznie przyjętego, ale także według innych systemów, które faktycznie wchodziły podczas obrad sejmowych i komisyjnych w rachubę. Przedewszystkiem jest podany pod III wynik wyborów sejmowych, przy systemie listy państwowej nie-stałej, a to według 5 różnych kombinacji (a, b, c, d i e), stosownie do tego, czy przy podziale mandatów z listy państwowej są miarodajne niezużytkowane w okręgach resztki głosów, czy też ogólna liczba głosów otrzymanych przez poszczególne stronnictwa w całym państwie, czy też nareszcie liczba mandatów uzyskanych w okręgach. Przy obliczeniu wyniku wyborów według resztek uwzględniła tablica nasza trzy ewentualności, zależnie od tego czy poszczególne stronnictwa mogą przy drugim skrutynjum otrzymać z listy państwowej najwyżej 50% mandatów uzyskanych w okręgach, czy też 100%, czy też bez żadnych ograniczeń. W ostat-

nim wypadku niema trzeciego skrutynjum, natomiast pozostaje przy pierwszej i drugiej ewentualności dość znaczna liczba mandatów do podziału w 3-im skrutynjum. Obliczenie nasze wychodzi z zasady, iż przy 3-im skrutynjum miarodajnymi dla podziału mandatów są cyfry mandatów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w okręgach i w drugim skrutynjum razem. Pod IV podaje nasza tabelka wynik wyborów przy systemie listy państwowej stałej. Przytem rozróżniamy 3 ewentualności, stosownie do tego, czy podział mandatów z listy państwowej nastąpi według niezużytkowanych w okręgach resztek głosów, czy też według ogólnej liczby głosów poszczególnych stronnictw, czy też nareszcie według liczby mandatów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w okręgach. Należy podnieść z naciskiem, iż wszystkich tych obliczeń dokonywalimy na podstawie podziału na okręgi wyborcze, przyjętego ostatecznie przez Sejm pomimo, iż jest dla nas rzeczą jasną, iż podział na okręgi wyborcze byłby na wschodzie wypadł inaczej, gdyby się w Sejmie utrzymał system państwowej listy niestałej.

2) Co się tyczy podziału ogólnej liczby mandatów między poszczególne okręgi wyborcze, były dla nas, o ile chodzi o wyniki wyborów przy systemie *stałej* listy państwowej, miarodajne ostateczne uchwały Sejmu, podane w dodatku № 2. Obliczając wynik wyborów według systemu państwowej listy niestałej, uwzględniłem przedewszystkiem uchwały Sejmu, powzięte w drugim czytaniu, a ustalające, ile mandatów z ogólnej cyfry 432 na każdy okręg wyborczy przypada. Ponieważ dla porównalności wyników wyborów, musiałem także przy systemie listy państwowej niestałej podnieść liczbę mandatów do 444, zmuszony byłem dodać 12 okręgom po jednym mandacie ponad uchwały Sejmu w drugim czytaniu. Wybrałem te same okręgi (miasta Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków i Lwów tudzież okręgi Będzin, Tczew, Nowy Sącz, Tarnów, Kowel, Wilno i Świeciany), którym Sejm dodał w 3-im czytaniu po 1 mandacie. Jest jednak rzeczą prawdopodobną, iż Sejm w razie przyjęcia systemu niestałej listy państwowej, byłby pozostał przy cyfrze 432 posłów.

3) Taktyka różnych stronnictw politycznych przy wyborach, zależy w wysokiej mierze od systemu wyborczego przyjętego w ordynacji wyborczej. By przytoczyć tylko jeden przykład zaznaczamy, iż stronnictwa stawiałyby z reguły we wszystkich okręgach swych kandydatów, jeżeliby podział mandatów z listy państwowej, następował według ogólnej liczby głosów, uzyskanych w okręgach. Jeżeli natomiast przy podziale mandatów z listy państwowej, jest miarodajną liczbą mandatów uzyskanych w poszczególnych okręgach, to stronnictwa nie będą rozpraszały swych sił przez stawianie kandydatów w okręgach beznadziejnych. Mimo tej oczywistej zależności taktyki partyjnej od systemu wyborczego, musieliśmy dla utrzymania porównalności wyników wychodzić z zasady, iż liczba głosów uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w poszczególnych okręgach wyborczych i w całym państwie, będzie przy najróżniejszych systemach wyborczych zupełnie ta sama.

4) Ordynacja wyborcza stanowi, iż z listy państwowej mogą przy wyborach *sejmowych* korzystać tylko te stronnictwa, które przeprowadziły swych posłów conajmniej w 6 okręgach. Podobnie ma się rzecz przy wyborach do Senatu, uzyskanie krzesła senatorskiego conajmniej w 3-ch województwach jest warunkiem korzystania z listy państwowej. Nasze obliczenia ograniczenia tego nie uwzględniają. Wynik wyborów będzie więc dla tych stronnictw, które uzyskają mandaty conajmniej w 6 okręgach przy wyborach sejmowych, a conajmniej w 3 województwach przy wyborach do Senatu, trochę korzystniejszy, niżby to z cyfr naszej tablicy wynikało.

5) Tablica nasza podaje najprzód liczbę głosów otrzymanych przez poszczególne stronnictwa. Liczbę głosów rusińskich w Małopolsce, tudzież liczbę głosów żydowskich, litewskich i niemieckich w całym państwie obrachowaliśmy w sposób wskazany w rozdziale trzecim. Natomiast wychodziliśmy na Wołyniu z założenia, iż $\frac{1}{3}$ głosów rusińskich obliczonych w rozdziale trzecim padnie na listy polskie. Na Polesiu wychodziliśmy z założenia, iż z 52,900 głosów rusińskich padnie połowa na listy polskie, połowa zaś na listy białoruskie. Co się tyczy głosów białoruskich podanych w rozdziale trzecim to

przyjeliśmy, iż w powiatach Grodno, Wołkowysk i Białowieża wszystkie te głosy (34,500) padną na listy polskie. Z głosów białoruskich w województwach Poleskim, Nowogródzkim i Wileńskim w ogólnej cyfrze 374,600 liczymy na listy białoruskie tylko $\frac{1}{4}$ t. j. 93,900, co do reszty wynoszącej 280,700 głosów przyjęliśmy iż zostanie oddana na listy polskie. W ten sposób otrzymałyby listy polskie okrągło o 385,200 (43,600+26,400+34,500+280,700) głosów więcej, aniżeli wynosi liczba głosów polskich obliczona w rozdziale trzecim. Natomiast obniży się liczba głosów rusińskich na Wołyniu do 305 tysięcy, liczba głosów list białoruskich zaś do 120 tysięcy.

6) Z powyższego zdawałoby się wynikać, iż obliczamy szanse stronnictw polskich przy wyborach zbyt optymistycznie, lecz możemy zapewnić, iż kierowaliśmy się opinią znawców stosunków w województwach wschodnich. Z drugiej strony podkreślamy, iż tendencją naszą było obliczać wyniki wyborów wśród warunków najmniej dla polaków korzystnych, jest bowiem rzeczą jasną, iż przy pracy tak odpowiedzialnej, jaką jest ustalenie zasad ordynacji wyborczej dla Ojczyzny, należy liczyć się z góry z okolicznościami najmniej korzystnymi. Z tego powodu uważałem za swój obowiązek obliczać szanse wyborcze mniejszości narodowych w Polsce raczej pesymistycznie, niż optymistycznie.

Przedewszystkiem należy nam zaznaczyć, iż liczba głosów niemieckich na Pomorzu i na Śląsku będzie prawdopodobnie dość znacznie mniejsza, aniżeli ją podaje nasze obliczenie, a to na Pomorzu dlatego, ponieważ od czasu wyborów w roku 1920 emigracja niemiecka z Pomorza była bardzo znaczna, na Śląsku zaś dlatego, ponieważ należy oczekiwać, iż dość znaczna część polaków, którzy przy plebiscycie górnośląskim w roku 1921 głosowali za Niemcami, odda obecnie swe głosy na listy polskie. Daleko większe znaczenie posiada względ następujący:

Obliczając szanse wyborcze mniejszości narodowych, wychodziliśmy z założenia, iż zarówno Niemcy jak i Żydzi, Rusini, Białorusini i Litwini wystąpią z jedną tylko listą, iż nie rozbijają się zupełnie na stronnictwa; nie braliśmy wprawdzie w rachubę, iż wszystkie te mniejszości narodowe, mogłyby wystąpić przy

wyborach jako jedno stronnictwo mniejszości narodowej, jest bowiem rzeczą jasną, iż stawianie wspólnych list niemiecko-żydowskich lub rusińsko-żydowskich utrudniałoby stronnictwom tym uzyskanie takiej ilości głosów, jakąby uzyskały, gdyby występowały w narodowej swej szacie. Dalej należy pamiętać, iż ani Niemcy, ani Rusini galicyjscy, nie mają racjonalnego powodu występowania razem z innemi mniejszościami z jedną listą państwową. Natomiast wychodziłem z założenia, iż wszystkie stronnictwa żydowskie wystąpią z jedną listą państwową i z jedną listą w każdym okręgu, tak samo zrobią wszystkie stronnictwa niemieckie, rusińskie i t. d. Łatwo obliczyć, iż takie solidarne wystąpienie zwiększa bardzo znacznie szanse wyborcze poszczególnych mniejszości narodowych. Dla przykładu przytaczamy, iż Rusini, jeżeli wystąpią jako jedno stronnictwo, otrzymają w województwie lwowskim z 9 krzeseł senatorskich 4. Gdyby Rusini rozbili się na 2 stronnictwa (np.: ukraińskie i moskalofilskie), wówczas Ukraińcy otrzymaliby 2, moskalofile 1 krzesło, czwarte krzesło zaś przeszłoby w ręce polskie. Gdyby Polacy w powiatach i województwach wschodnich występowali tak samo solidarnie jak Rusini, poprawiliby bardzo znacznie swoje szanse wyborcze. I tak np.: na Wołyniu otrzymaliby Polacy w tych warunkach z 5 krzeseł senatorskich jedno. Nasze obliczenia nie przewidują takiej solidarności ogólnopolskiej. Wychodziłem z założenia, iż w Galicji wschodniej, na Wołyniu i na Polesiu będą działały wszędzie 2 stronnictwa polskie, gdzieś jeszcze trzecie i czwarte. Wskutek tego liczyłem, iż w województwie Wołyńskim i Stanisławowskim nie zdobędą Polacy ani jednego krzesła senatorskiego, w województwie Tarnopolskim zaś tylko jedno. Jest rzeczą bardzo prawdopodobną, iż w niektórych z tych okręgów wyborczych rozbiją się głosy żydowskie lub rusińskie między co najmniej 2 stronnictwa, z drugiej zaś strony nie jest rzeczą wykluczoną, iż w Małopolsce wschodniej i na Wołyniu, zawrą stronnictwa polskie kompromis, umożliwiając wystąpienie mniejszości polskiej jako jednego bloku. Jeżeli to nastąpi, będzie Sejm nasz liczył mniej posłów niepolskich, aniżeli by to wynikało z naszych obliczeń.

7) Co się tyczy partyjnego rozróżnicowania się spo-

czeństwa polskiego, to przyjąłem, iż w województwach Nowogródzkim i Wileńskim stanie do walki 6 stronnictw polskich, w województwach zachodnich (Pomorskie, Poznańskie i Śląskie) 7 stronnictw, w Małopolsce zachodniej 9, w Kongresówce zaś 10. W całej Polsce rozróżnia nasza tablica 13 stronnictw polskich, nie uwzględnia więc zupełnie tych drobnych stronnictw polskich, które prawdopodobnie w żadnym okręgu wyborczym nie zdobędą ani jednego mandatu. Podział ogólnej cyfry głosów polskich między stronnictwa polskie przeprowadziłem dla każdego powiatu i okręgu wyborczego, częścią na podstawie statystyki wyborów do Sejmu ustawodawczego, częścią zaś na podstawie opinii posłów różnych stronnictw, jest jednak rzeczą jasną, iż obliczenia te są tak dalece tylko subiektywnym zdaniem moich informatorów, iż byłoby rzeczą zbyt śmiałą, gdybyśmy chcieli przepowiedzieć, ile głosów przy wyborach zdobędzie albo Związek Ludowo-Narodowy, albo Polskie Stronnictwo Ludowe i t. d. Z tego powodu oznaczamy poszczególne stronnictwa polskie tylko numerami. Tablica nasza podaje więc tylko, ile poszczególne stronnictwa polskie mogą otrzymać mandatów, jeżeli się głosy polskie podzielą między poszczególne stronnictwa w sposób w obliczeniach naszych przyjęty.

8) Z temi zastrzeżeniami podajemy przedewszystkiem z cyfr naszej tablicy cyfrę wykazującą, iż w razie przyjęcia systemu państwowej listy *niestalej*, wybranoby z ogólnej liczby 444 posłów, w razie przyjętego przez nas rozbięcia się głosów, w okręgach wyborczych tylko 286 posłów, na listę państwową przypadłoby więc aż 158 posłów, czyli blisko 36% ogólnej liczby. Wskutek wprowadzenia stałej listy państwowej, wybiera się, jak wiemy z listy państwowej tylko 72 posłów, a więc mniej, niż połowa liczby, prawdopodobnej przy systemie listy *niestalej*.

Z cyfr naszej tablicy wynika dalej, iż przy systemie państwowej listy *niestalej*, liczba mandatów polskich wahałaby się między 324 a 336. Najwięcej, bo 336 mandatów przypadłoby Polakom wtenczas, gdyby podział mandatów z listy państwowej następował według resztek nieużytkowanych w okręgach, z tem atoli ograniczeniem, iż żadne stronnictwo nie mogłoby

otrzymać w 2-gim skrutynjum więcej, niż 50% mandatów uzyskanych w okręgach. System ten faworyzuje także najsilniejsze stronnictwa polskie, daje bowiem najsilniejszemu stronnictwu polskiemu 104 mandaty, stronnictwu następnie zaś najsilniejszemu 89 mandatów. Właśnie z tego powodu zaproponowałem jako referent Komisji Konstytucyjnej przyjęcie tego systemu.

Znacznie mniej korzystnym od systemu właśnie co omawianego, jest dla Polaków i dla silniejszych stronnictw polskich, system wyborczy, przyjęty przez Sejm w drugim czytaniu. Sejm uchwalił wówczas, iż dla podziału mandatów z listy państwowej ma być miarodajną ogólna liczba głosów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa, z tem atoli ograniczeniem, iż żadne stronnictwo nie mogło w 2-gim skrutynjum otrzymać więcej, aniżeli 100% ilości mandatów, uzyskanych w okręgach. Ograniczenie to było niemal bezprzedmiotowym, dotyczyłoby bowiem, według naszych obliczeń, tylko jednego mandatu żydowskiego. System ten dałby tylko 324 posłów polskich, t. j. o 12 mniej. Oba najsilniejsze stronnictwa polskie otrzymałyby 100, a względnie 83 mandaty, t. j. o 4, a względnie o 6 mniej. Na podstawie tych cyfr, doradzałem podczas obrad poprzedzających 3-cie czytanie, zupełne zarzucenie systemu listy państwowej niestalej i przyjęcie systemu listy państwowej stałej, przyczem podział mandatów z listy państwowej miałby nastąpić według liczby mandatów, uzyskanych w okręgach. Ten system, przez Sejm ostatecznie przyjęty, daje ze wszystkich systemów, największą ilość posłów polskich, bo 337, a jest także dla stronnictw polskich najsilniejszych trochę korzystniejszy, aniżeli system, przyjęty przez Sejm w 2-gim czytaniu, daje bowiem obu stronnictwom najsilniejszym o 3, a względnie o 1 mandat więcej. Najkorzystniejszym jest ten system dla stronnictwa polskiego № 3, daje mu bowiem 44 mandaty, zamiast 34. Natomiast daje system ten żydom o 6 mandatów, rusinom galicyjskim także o 6 mandatów mniej, aniżeli system, przyjęty przez Sejm w 2 gim czytaniu.

Co do wszelkich dalszych szczegółów musimy odesłać czytelnika do samej tabelki. Tutaj zaznaczamy tylko, iż dzielnik wyborczy będzie przy przyszłych wyborach do Sejmu, w po-

szczególnych okręgach wahał się najprawdopodobniej, w 3-ch województwach zachodnich pomiędzy 15 a 20 tysiącami, w Małopolsce Zachodniej między 15 a 18 tysiącami, w Kongresówce nareszcie między 15 a 20 tysiącami. Natomiast należy oczekiwać na wschodzie dość znacznie wyższego dzielnika wyborczego. Co się tyczy korzystania z listy państwowej, to najprawdopodobniej będzie przy wyborach do Sejmu dzielnikiem cyfra $4\frac{1}{2}$, przy wyborach do Senatu cyfra 4, to znaczy na każdych pełnych 9 mandatów, uzyskanych w okręgach, otrzyma dane stronnictwo po 2-ch posłów z listy państwowej, na każdych zaś 4-ch senatorów, przeprowadzonych w województwach, otrzyma każde stronnictwo jednego senatora z listy państwowej.

9) By przedstawić teraz najprawdopodobniejszą fizjonomję polityczną przyszłego naszego Sejmu i Senatu, stwierdzamy przedewszystkiem, iż posłów niepolskich będzie w przyszłym Sejmie w wypadku dla mniejszości narodowych najkorzystniejszym 107, z tego 45 rusinów małopolskich a 15 wołyńskich, 21 Niemców, 22 Żydów i 4 Białorusinów. Liczba senatorów niepolskich może osiągnąć cyfry 32, z czego 15 rusinów galicyjskich a 6 wołyńskich, 4 Niemców, 6 Żydów i 1 Białorusin. Dalsze szczegóły daje następujące zestawienie:

	Na sto posłów a wzgl. senatorów będzie		Liczba głosów przypadających na jednego		
	posłów	senatorów	posła	senatora	
Polaków	75.9	71.2	19.448	82.960	
Rusinów małopolskich	10.1	13.5	21.156	63.467	
wołyńskich	3.4	5.4	20.333	50.833	
Żydów	4.9	5.4	39.227	143.833	
Niemców	4.7	3.6	20.857	109.500	
Białorusinów	1.0	0.9	30.000	120.000	
Razem	100.0	100.0	20,824	83,300	
Stronnictwo polskie {	najsilniejsze	23.2	25.2	17,650	67,630
następne najsil- niejsze	18.9	18.9	18,524	74,095	

Procent posłów niepolskich wynosiłby według tego zestawienia 24,1, procent senatorów niepolskich natomiast nie mniej jak 28,8%. *Senat będzie miał więc silniejszą mniejszość niepolską aniżeli Sejm.*

Czytelnik zapyta, jak to jest możliwem. Przyczyny należy szukać w przepisach art. 36 Konstytucji, stanowiącego, iż „każde województwo stanowi okrąg wyborczy przy wyborach senatorskich, przyczem w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi $\frac{1}{4}$ część“. Przepisy te uniemożliwiły utworzenie do Senatu okręgów małomandatowych, na większe województwa przypada 7 i więcej senatorów, co umożliwia wybór senatorów żydowskich nie tylko z miasta Warszawy ale i z 4 województw, wskazanych w tablicy na stronie 93. Jeszcze większą rolę odgrywa solidarne głosowanie rusinów, co przy jednoczesnem rozbiciu się głosów polskich choćby na 2 tylko stronnictwa, musi dać ten wynik, iż wszystkie krzesła senatorskie w województwie Wołyńskim i Stanisławowskim przypadną rusinom, którzy przeprowadzą jeszcze w dwóch innych województwach po 4 senatorów. Dalej należy zaznaczyć, iż przy przydziale mandatów poselskich traktowano okręgi położone w Polsce etnograficznej lepiej od okręgów w województwach rusińskich. Natomiast traktowano przy podziale krzeseł senatorskich województwa polskie i rusińskie zupełnie równomiernie. Rezultat jest ten, iż u rusinów małopolskich na 3 posłów będzie przypadał jeden senator, a u rusinów wołyńskich może nawet na 5 posłów przypadać 2 senatorów. Natomiast u polaków będzie przypadało na 1 senatora przeszło 4 posłów. To, że rusini będą co do swej reprezentacji w senacie uprzywilejowani, wynika także stąd, iż na jednego senatora będzie przypadało u polaków głosów 82.960, u rusinów małopolskich tylko 63.467, u rusinów wołyńskich nawet tylko 50.833. Natomiast będą mieli rusini *w Sejmie taką ilość posłów, jaka odpowiada ich sile liczebnej.* Na jednego posła sejmowego będzie przypadało przeciętnie 20.824 oddanych głosów, na jednego posła rusińskiego z Wołynia tylko 20.333, z Małopolski zaś 21.156.

Podobnie jak rusini będą i niemcy posiadali w Sejmie

taką reprezentację, jaka odpowiada ich sile liczebnej. Na jednego posła niemieckiego będzie bowiem przypadało przeciętnie 20.857 głosów. Natomiast będzie liczba posłów żydowskich niemal o połowę niższą, niżby to odpowiadało liczbie głosów żydowskich. Na 1 posła żyda przypadać będzie nie mniej jak 39.227 głosów, na jednego senatora żydowskiego zaś nie mniej jak 144.000. Upośledzenie żydów wychodzi w Senacie na korzyść rusinów, w Sejmie na korzyść polaków.

W jakim stopniu przyjęty przez naszą ordynację wyborczą system wyborczy faworyzuje większe stronnictwa polskie, wynika jasno z faktu, iż najsilniejsze stronnictwo polskie, któremu zaliczyliśmy 19,7% wszystkich głosów, otrzyma przeszło 23% mandatów poselskich, a przeszło 25% krzeseł senatorskich. Na jednego posła tego stronnictwa będzie przypadało przeciętnie tylko 17.630 głosów, na jednego posła polskiego wogóle zaś 19.448. Drugie pod względem liczby oddanych głosów stronnictwo polskie otrzymuje w naszym zestawieniu 16,8% wszystkich głosów, zdobywa jednak blisko 19% mandatów poselskich i blisko 19% krzeseł senatorskich. Na jednego posła tego stronnictwa przypada przeciętnie 18.524 głosów.

10) Jaki będzie podział partyjny posłów polskich w Sejmie przepowiedzieć bardzo trudno. W każdym razie jest rzeczą pewną, iż żadne ze stronnictw polskich, nie zdobędzie połowy ogólnej liczby mandatów sejmowych. Według naszej tabelki dopiero 3 najsilniejsze stronnictwa polskie byłyby w stanie utworzyć większość, przypada bowiem na nie razem 231 mandatów, a więc 9 ponad absolutną większość.

Tablica nasza wykazuje dalej, w jak różnym stopniu poszczególne systemy wyborcze ułatwiają lub utrudniają utworzenie większości sejmowej. Gdyby Sejm był przyjął system wyborczy, pierwotnie przezemnie proponowany, miałyby te same 3 najsilniejsze stronnictwa polskie razem 228 mandatów, a więc jeszcze 6 ponad absolutną większość. Gdybyśmy natomiast przyjęli czysty system czeski, miałyby te 3 stronnictwa razem tylko 204 mandaty, a więc o 18 mandatów mniej od połowy. W razie przyjęcia systemu uchwalonego przez Sejm w 2 czytaniu

miałyby te 3 stronnictwa razem 217 posłów, a więc znów mniej aniżeli połowę Sejmu. Ten sam wynik dałoby przyjęcie wniosku socjalistycznego, domagającego się stałej listy państwowej i podziału mandatów z listy państwowej według resztek niezużytkowanych. Także w tym wypadku miałyby te 3 stronnictwa tylko 217 głosów.

Także z tego zestawienia wynika, iż system wyborczy przyjęły ostatecznie przez Sejm, sprzyja jeszcze względnie najwięcej powstaniu stałej większości w Sejmie, nieulega jednak wątpliwości, iż utworzenie takiej większości, będzie także w przyszłym Sejmie rzeczą bardzo trudną.

ROZDZIAŁ VI.

Liczba posłów i senatorów i podział na okręgi wyborcze.

Źródła: Art. 9 — 11 ordynacji wyborczej sejmowej i art. 4 — 6 ordynacji wyborczej do Senatu.

A) Oznaczenie ogólnej liczby posłów i senatorów.

Jednym z najsporniejszych zagadnień ustroju państwowego jest kwestja, czy Izby ustawodawcze mają liczyć dużo czy też mniej członków. Przy rozstrzygnięciu tej kwestji wchodzi w rachubę względy następujące:

1) Mniejsze ciała ustawodawcze obradują daleko spokojniej i obiektywniej, trzymają się zwykle więcej przedmiotu obrad i nie debatują tak chaotycznie, jak izby bardzo liczne. Im mniejszą jest dalej liczba posłów czy senatorów, tym większe jest prawdopodobieństwo, iż poziom intelektualny Izby będzie wyższy, nie ulega bowiem wątpliwości, iż im większa jest liczba posłów czy senatorów, tym łatwiej mogą miernoty zdobyć mandat. Z obu powodów tutaj wyszczególnionych, mogą Izby zbyt liczne zwłaszcza w państwach z ludnością politycznie nie wyrobioną, stać się powodem ciężkich chorób organizmu państwowego. Doświadczono tego zwłaszcza w Grecji i Bułgarji, gdzie zbyt liczne Izby poselskie liczyły tyle miernot politycznych i obradowały z taką namiętnością, i tak

chaotycznie, iż nie pozostało Izbom nic innego jak ograniczyć bardzo znacznie liczbę posłów (w Grecji w roku 1886, w Bułgarji w roku 1893). Ponieważ każda redukcja liczby posłów równa się wyrokowi śmierci politycznej dla posłów stających się nadliczbowymi, można sobie wyobrazić jak rozpaczliwe musiały być stosunki, iż Izby zdobyły się na tak heroiczną reformę.

2) Ograniczenia liczby posłów domaga się także rozwój nowożytnego życia parlamentarnego. Im większym jest poziom wykształcenia politycznego mas, z tem wyższem zainteresowaniem śledzą one przebieg prac parlamentarnych. Posłowie, czując coraz to intensywniejszą kontrolę wyborców, coraz to częściej przemawiają, coraz to intensywniej wnoszą wnioski i interpelacje, a o ile są w opozycji, coraz to bezwzględniej, uporczywiej i wszechstronniej rząd zwalczają. By przekonać kraj o swej gorliwości, walczy opozycja namiętnie o każdy przepis, żąda częstych imiennych głosowań i t. d. Wynikające ztąd trudności w przeprowadzeniu pewnej ustawy w Izbie, są tym większe, im więcej posłów Izba liczy.

3) Im mniej członków Izba lub komisja Izby liczy, tem wszechstronniejszą i obiektywniejszą może być jej praca, tym łatwiej osiągnąć porozumienie się członków co do zasad i szczegółów ustawy i co do poprawek, które w projekcie ustawy uczynić należy. Właśnie z tego powodu żądał przed wojną rząd pruski, pragnąc przeprowadzić pewien projekt ustawy bez zmian znaczniejszych, by Izba poselska obradowała nad ustawą wprost w plenum, by więc nie przekazywano projektu żadnej komisji. Jest rzeczą jasną, iż im liczniejsza izba, tem liczniejsze też muszą być komisje, im mniejszą zaś będzie sprawność Izby i komisji, tym większy wpływ może wywierać rząd. Kwestja, jak liczna ma być Izba poselska a wzgl. Senat, ma więc daleko sięgające znaczenie polityczne.

4) Im większą jest liczba posłów, tym łatwiejszy dostęp mają do Izby stronnictwa mniejsze. Nietrudno obliczyć, iż możliwość zdobycia mandatów dla słabszych stronnictw jest znacznie większą, jeżeli jeden poseł przypada na 50 tysięcy ludności, aniżeli wtenczas, jeżeli 1 poseł przypada na 250 tysięcy ludności.

Dla przykładu przytaczamy, iż jedenaście średnich i małych stronnictw polskich według obliczeń zawartych w dodatku № 1, zdoła przeprowadzić do Sejmu 150 posłów, do Senatu natomiast tylko 31 senatorów, t. j. o sześciu mniej, niżby wypadało z ustalonego w konstytucji stosunku, jednego senatora na 4 posłów.

5) Dążenie do ograniczenia liczby posłów a wzgl. senatorów nie może jednak iść zbyt daleko. Obowiązkiem posłów jest utrzymywać ścisły kontakt z wyborcami, a utrzymanie tego kontaktu jest tym trudniejsze, im więcej mieszkańców na jednego przypada posła. Dalej musi każde stronnictwo, oprócz prac ściśle parlamentarnych, wykonywać szereg prac natury organizacyjnej i potrzebuje w tym celu dość dużej liczby posłów. Z obu tych powodów nie mogą być zwłaszcza w państwach, nie mających silnie zorganizowanych stronnictw politycznych, okręgi wyborcze zbyt duże. W ten sposób wyjaśnia się dlaczego w państwach wielkich, musi być liczba członków Izby poselskiej z natury rzeczy wyższą, niż w państwach mniejszych. Jak wielkie co do tego zachodzą między poszczególnymi państwami różnice, wynika z następujących przykładów:

W Wielkiej Brytanji przypada według „Representation of the People Act“ 1918 w Anglii jeden mandat na 70.000 mieszkańców, w Irlandji natomiast już na 43.000 mieszkańców, ogólna liczba posłów wynosiła przed przyznaniem Irlandji autonomji 707.

W Niemczech wybrano podczas wyborów z dnia 6 czerwca 1920 roku 424 posłów (str. 41). Oprócz tego zasiada jednak w Sejmie Rzeszy 42 posłów reprezentujących obszary plebiscytowe. W całości liczy więc Sejm Rzeszy 466 posłów. Jeden poseł przypada przeciętnie na 130.700 mieszkańców.

We Francji przypada jeden poseł na 75.000 mieszkańców. Każdy departament wybiera tutaj tyle posłów, ile razy cyfra 75.000 mieści się w liczbie mieszkańców departamentu. Ułamki wynoszące 37,500 lub więcej, dają prawo do 1 mandatu więcej. Obecna Izba francuska, wybrana dnia 16 listopada 1919 roku na podstawie przytoczonych przepisów ustawy z 12 lipca 1919 r., liczy 626 posłów, z czego przypada 10 posłów na kolonie, 24

na Alzację i Lotaryngję, a 592 na resztę Francji. Senat francuski liczy 314 członków, a więc połowę liczby posłów.

We Włoszech liczba posłów na mocy dekretu królewskiego z dnia 2 kwietnia 1921 roku wynosi 535, z czego przypada 27 mandatów na prowincje świeżo od Austrii nabyte, 508 posłów zaś wybierają Włochy w granicach z przed roku 1919. Ponieważ ludność Włoch wynosi obecnie 36.100.000, przypada 1 poseł na 67.480 mieszkańców.

W Czechosłowacji stanowi konstytucja z dnia 29 lutego 1920 roku iż izba poselska liczy 300 członków, senat zaś 150. Ludność Czechosłowacji wynosi według spisu ludności z dnia 15 lutego 1921 roku 13.595.816. Jeden poseł przypada więc na 45.319 mieszkańców.

W Belgji przepisuje art. 49-ty konstytucji, iż na jednego posła musi przypadać co najmniej 40 tysięcy mieszkańców. Na tej podstawie oznacza się podobnie jak we Francji i Szwajcarii, po każdym spisie ludności, na nowo ogólną liczbę posłów. I tak liczyła izba poselska do roku 1902-go 152 członków, następnie aż do roku 1912-go 166, od roku 1912 nareszcie liczy 186. Co się tyczy Senatu, to liczył on do roku 1902-go 102 senatorów, potem, aż do roku 1912-go 110, od roku 1912 zaś 120.

Co się tyczy *innych państw*, wystarczy zaznaczyć, iż w *Stanach Zjednoczonych* liczy Izba reprezentantów obecnie 435 posłów, Senat zaś liczy 96 członków. W *Holandji* zasiada w Izbie poselskiej 100 członków, w senacie zaś 50. W *Danji* wybiera się do Izby poselskiej 149 posłów, do senatu 75, w *Szwecji* do Izby poselskiej 230 członków, do Senatu zaś 150. W *Federacji Australijskiej* liczy Izba poselska 75 członków, Senat 36, w *Afryce południowej* Izba poselska 134 członków, Senat 40, w *Kanadzie* nareszcie liczy Izba poselska 235 członków, Senat 96. Na jednego posła przypada przeciętnie w Stanach Zjednoczonych 242.900 mieszkańców, w Holandji 68.312, w federacji australijskiej 71.300 w Afryce południowej 54.500, w Kanadzie 38.400, w Szwecji 25.422. W Danji, gdzie 118 posłów* wybiera się w okręgach, a 31 z listy państwowej, przypada nad jeden mandat z okręgów przeciętnie 24.923 mieszkańców.

Z powyższego zestawienia wynika, iż liczba senatorów jest z reguły o połowę mniejsza, niż liczba posłów. Stosunek ten odpowiada w zupełności specjalnym zadaniom Senatu.

6) Z powodu powyżej pod 4 przytoczonego, broniły u nas stronnictwa silniejsze zasady, iż liczba posłów powinna być możliwie małą, podczas gdy stronnictwa mniejsze żądały powiększenia liczby posłów. Presji stronnictw mniejszych należy przypisać, iż w miarę postępu prac nad ordynacją wyborczą, liczba posłów wciąż rosła.

Według projektu rządowego miał się Sejm nasz składać z 360 posłów wybranych w 68 okręgach wyborczych. Na jeden okręg przypadało więc przeciętnie trochę więcej niż 5 posłów, na jednego posła zaś przypadało przeciętnie 74.560 mieszkańców. Wszyscy ci posłowie mieli być według projektu rządowego wybrani w okręgach.

Wprowadzając na mój wniosek niestałą listę państwową, uchwaliła komisja konstytucyjna, podwyższyć liczbę posłów do 400-tu, a przy drugim czytaniu do 408, którzy mieli być wybrani także w 68 okręgach wyborczych. Na jeden okrąg przypadało więc przeciętnie 6 posłów, z tych byłoby jednak wybranych w okręgu od 3 — 5, we wszystkich więc okręgach około 250, reszta zaś przypadała by na listę państwową.

Wskutek presji stronnictw mniejszych, podniósł Sejm w drugim czytaniu liczbę posłów na 432, przyczem podział na okręgi wyborcze pozostał ten sam, jaki uchwaliła komisja. Gdy po drugim czytaniu ordynacja wróciła do komisji konstytucyjnej, a komisja ta uchwaliła przejść do systemu stałej listy państwowej, zaproponowałem, by liczba posłów została ta sama (432) z tego miało być jednak wybranych w okręgach 360, z listy państwowej zaś 72. Podział na okręgi został zmieniony o tyle, iż na Wołyniu i w Małopolsce Wschodniej potworzono znacznie większe okręgi. Liczba okręgów zmniejszyła się więc do 64. Gdy ordynacja przeszła do 3-go czytania w izbie, uchwaliło plenum Sejmu dodać 12-tu okręgom (wymienionym na str. 77) po 1 mandacie. W ten sposób stanowi obecnie obowiązująca ordynacja wyborcza do Sejmu, iż liczba posłów sejmowych wynosi 444, z czego 372 wybiera się w 64 okręgach

wyborczych, podczas gdy 72 ma być wybranych z listy państwowej. Liczba senatorów wynosi stosownie do przepisów art. 36 konstytucji, czwartą część liczby posłów a więc 111. Ponieważ system wyborczy przy wyborach do Senatu jest ten sam, co przy wyborach sejmowych, wybiera się 93 senatorów w województwach, 18 zaś senatorów przypada na listę państwową. Ponieważ ludność cywilna Rzeczypospolitej wynosi 26.841.711 dusz, przypada na jednego posła przeciętnie 60.454 mieszkańców, na jednego senatora zaś 241.816. Na jednego posła wybieranego w okręgach przypada 72.155 mieszkańców; na jednego senatora 288.620. Wiemy, iż wybory do Sejmu ustawodawczego odbywały się na zasadzie, iż jeden poseł przypada na 50.000 mieszkańców. Gdyby nasza ordynacja tę zasadę przyjęła, liczył by nasz Sejm 537 posłów. Byłoby to stanowczo za dużo. Przy obecnie obowiązującej liczbie 444 posłów i 111 senatorów, możemy twierdzić, iż w porównaniu z państwami zagranicznymi mamy — uwzględniając znaczną liczbę ludności naszego państwa — Sejm średnich rozmiarów. Senat natomiast liczy stosunkowo znacznie mniej członków, niżby według normy zagranicą przyjętej przypadało.

B. Podział ogólnej liczby mandatów między poszczególne okręgi.

Podział ogólnej liczby mandatów między poszczególne okręgi może nastąpić albo metodą czysto arytmetyczną, albo metodą historyczno-polityczną. W pierwszym wypadku mówimy o redystrybucji automatycznej, w drugim — o redystrybucji politycznej.

Przykładem redystrybucji *politycznej* może być przydział mandatów w Anglii. W państwie tym wybierają niemal wszystkie okręgi po jednym posle, tylko w niektórych miastach historycznych znajdujemy okręgi, wybierające po 2 posłów. Jak ogromne różnice zachodzą co do liczby ludności poszczególnych okręgów, dowiadujemy się z „Preliminary Report Including Tables of the Population Enumerated in England and Wales“, London 1921. Według spisu ludności z 20 czerwca 1921 roku

waha się ludność jednomandatowych okręgów wyborczych, między 45.450 a 128.205. Dla przykładu przytaczamy tylko, iż okrąg wyborczy obejmujący hrabstwo Merionettshire liczy 45.450 mieszkańców, okrąg obejmujący część północną hrabstwa Cumberland 46.660. Natomiast liczy miasto londyńskie Greenwich 100.493 mieszkańców, inne miasto londyńskie Deptford 112.500, miasto Gateshead 124.514, miasto Cowentry nawet 128.205. Wszystkie te miasta wybierają po jeanym pośle. Natomiast wybiera City londyńska, licząca tylko 13.706 mieszkańców; 2 posłów. Podczas gdy więc w City jeden poseł przypada na niespełna 7.000 mieszkańców, gdzie indziej jeden poseł przypada aż na 128.000 mieszkańców.

System redystrybucji *politycznej* został przyjęty także w Czechosłowacji. W państwie tym przypada na jeden mandat przeciętnie 45.319 mieszkańców, przeciętna ta wynosi jednak w Czechach tylko 42.452, na Morawach i Śląsku 45.639, na Słowaczynie 49.073, na Rusi przykarpackiej zaś aż 67.303. Najwięcej uprzywilejowanym jest okręg praski, jeden poseł przypada tutaj już na 38.699 mieszkańców. Natomiast przypada na jeden mandat, mieszkańców: w okręgu Iglawa 48.038, w okręgu Nowe Zamki 57.223, w okręgu Koszyckim 57.238, w okręgu użhorodskim nawet aż 67.303. Różnica między okręgiem najwięcej uprzywilejowanym, a okręgiem najwięcej upośledzonym wynosi więc 74%.

System *redystrybucji automatycznej* przyjęła Francja, Belgja, Szwajcaria i wogóle wszystkie te państwa, w których liczba posłów nie jest ustalona, ale zależy od liczby ludności. Lecz także w państwach o stałej liczbie posłów stosuje się system redystrybucji automatycznej, polegający tutaj na tem, iż po każdym spisie ludności, dzieli się ludność całego państwa przez ogólną liczbę mandatów, a przez otrzymany w ten sposób iloraz mandatowy dzieli się ludność każdego okręgu wyborczego. System ten spotykamy w federacji australijskiej, w federacji południowo-afrykańskiej i w Kanadzie, w Europie zaś wprowadzono go w roku 1909-tym w *Szwecji*, łącznie z zaprowadzeniem wyborów proporcjonalnych. Sejm szwedzki składa się z 230 posłów, wybranych w 56 okręgach. Jeden okrąg wybiera więc

zwykle 3 — 5 posłów. Ogólną liczbę 230 mandatów dzieli się między te okręgi co 3 lata, a więc przed każdymi wyborami, na podstawie najnowszych cyfr ludności, w ten sposób, iż całą ludność państwa dzieli się przez 230. Przez otrzymany w ten sposób iloraz mandatowy dzieli się ludność każdego okręgu wyborczego. Nie uwzględniając na razie ułamków, wskazuje otrzymany w ten sposób iloraz, cyfrę minimalną posłów danego okręgu wyborczego. Ułamki nie uwzględnione szereguje się według ich wielkości. Mandaty, które po przeprowadzeniu pierwszego obliczenia, pozostają jeszcze nieobsadzone, rozdziela się na te okręgi wyborcze, które wykazują najwyższe ułamki nieuwzględnione. O ileby ułamki 2 lub więcej okręgów wyborczych były sobie równe, rozstrzyga los, któremu z tych okręgów mandat przyznać należy.

System redystrybucji *automatycznej* mandatów został u nas zastosowany przy podziale 90 krzeseł senatorskich, między poszczególne województwa. Gdy jednak podczas 3 czytania powiększono liczbę mandatów poselskich o 12, musiano powiększyć liczbę krzeseł senatorskich o trzy, z których dwa przydzielono metodą polityczną. Bliższe dane daje następujące zestawienie.

WOJEWÓDZTWO	Ludność cywilna w r. 1921	Liczba sena- torów według		Wybranych będzie prawdopodobnie senatorów					
		metody de Hon- da	uchwał Sejmu	pol- skich	rusiń- skich	nie- miec- kich	żydow- skich	biało- ruskich	
1) Lwów	2.718.856	10	9	4	4	—	1	—	
2) Kielce	2.534.214	9	9	8	—	—	1	—	
3) Łódź	2.251.097	8	8	7	—	—	1	—	
4) Warszawa	2.112.106	7	7	7	—	—	—	—	
5) Lublin	2.085.557	7	7	6	—	—	1	—	
6) Kraków	1.990.399	7	7	7	—	—	—	—	
7) Poznań	1.974.057	7	7	6	—	1	—	—	
8) Wołyń	1.433.157	5	5	—	5	—	—	—	
9) Tarnopol	1.429.627	5	5	1	4	—	—	—	
10) Stanisławów	1.348.481	5	4	—	4	—	—	—	
11) Białystok	1.302.252	4	4	4	—	—	—	—	
12) Śląsk	1.125.528	4	4	2	—	2	—	—	
13) Wilno	964.436	3	4	4	—	—	—	—	
14) Pomorze	939.495	3	3	2	—	1	—	—	
15) Miasto War- szawa	931.176	3	4	3	—	—	1	—	
16) Polesie	876.665	3	3	2	—	—	—	1	
17) Nowogródek	844.601	3	3	3	—	—	—	—	
Razem całe państwo	26.841.711	93	93	66	17	4	5	1	

Dzieląc ludność każdego województwa przez obliczony metodą de Hondta dzielnik 269.696, otrzymujemy dla każdego województwa liczbę senatorów, obliczoną metodą ściśle arytmetyczną. Liczbę tę wykazuje rubryka druga. Według tego powinno być województwo lwowskie otrzymać 10 senatorów, województwo stanisławowskie zaś 5. Sejm uchwalił przydzielić każdemu z tych województw o jednego senatora mniej, natomiast przydzielono województwu wileńskiemu 4 krzesła, zamiast 3-ch, a miastu Warszawie także 4 krzesła, zamiast 3-ch. Nie ulega wątpliwości, iż ludność województwa wileńskiego jest znacznie wyższą od ludności wskazanej w powyższem zestawieniu, spisu ludności dokonano bowiem w Wilnie i okolicy w roku 1919 w czasie, gdy miasto było bardzo wyludnione. Od czasu spisu wzrosła ludność Wilna i okolicy szczególnie intensywnie. Tem się uzasadnia więc wyjątkowe traktowanie województwa wileńskiego. Uzasadnienia takiego brak jednak co do miasta stołecznego Warszawy. Z obliczeń Miejskiego Biura Statystycznego wynika, iż wzrost ludności stolicy od czasu spisu nie jest tak duży, by dodanie jednego senatora na koszt województwa lwowskiego mogłoby być uzasadnione.

Co się tyczy podziału mandatów *poselskich* między poszczególne okręgi wyborcze, to *projekt rządowy* proponował redystrybucję *automatyczną*. Według art. 16 projektu miała być liczba posłów poszczególnych okręgów określona przed każdymi wyborami w sposób następujący:

Ustaloną według ostatniego spisu ludności, liczbę ludności cywilnej całego państwa, należało podzielić przez ogólną liczbę mandatów, t. j. przez 360. Przez otrzymany w ten sposób iloraz, należało podzielić liczbę ludności cywilnej każdego okręgu wyborczego. Iloraz wskazywał minimalną liczbę posłów każdego okręgu. Mandaty w ten sposób nie podzielone, należało rozdzielić po jednym pomiędzy te okręgi wyborcze, których ilorazy miały najwyższe ułamki. Podziału mandatów między okręgi wyborcze miał dokonać Minister Spraw Wewnętrznych w drodze rozporządzenia.

Sejm nie zgodził się przedewszystkiem na załatwienie tak ważnej sprawy, jaką jest przydział mandatów, w drodze rozpo-

ządzenia. Dlatego stanowi art. 11 obecnie obowiązującej ordynacji iż tak podział na okręgi wyborcze jak i liczba posłów, przypadająca na poszczególne okręgi, będą *określane osobną ustawą*, po każdym powszechnym spisie ludności. Dalej zarzucił Sejm samą zasadę redystrybucji automatycznej o tyle, iż postanowił traktować inaczej okręgi wyborcze bloku wschodniego i zachodniego. Do bloku zachodniego zaliczono wszystkie okręgi wyborcze na zachód od Sanu w Małopolsce, na zachód od Bugu w byłej dzielnicy rosyjskiej. Do bloku *wschodniego* zaliczono więc: 1) wszystkie okręgi wyborcze w Małopolsce wschodniej, łącznie z okręgiem przemyskim, ale bez miasta Lwowa; 2) wszystkie okręgi wyborcze, położone w 4-ch województwach wschodnich (wołyńskim, poleskim, nowogródzkim i wileńskim). Blok zachodni podzielony na 48 okręgów wyborczych liczy 18.147.118 ludności, natomiast blok wschodni w 16-u okręgach 8.694.593. Z ogólnej liczby 360 mandatów uchwaliła Komisja Konstytucyjna przydzielić okręgom bloku zachodniego 260 mandatów. Jeden mandat przypadał tutaj przeciętnie na 69.797 mieszkańców. Szesnastu okręgom bloku wschodniego przydzieliła komisja 100 mandatów, tak, iż jeden mandat przypadał tutaj na 86.946 mieszkańców. W obrębie każdego z obu bloków dzielono mandaty powyższe metodą szwedzką, a więc zastosowano w obu blokach redystrybucję arytmetyczną.

Sejm zmienił uchwały komisji tylko o tyle, iż dodał do proponowanych przez Komisję 360 mandatów jeszcze 12 mandatów i przydzielił je sposobem politycznym 12 okręgom, a mianowicie 5 okręgom miejskim (Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków i Lwów) i 4 dalszym okręgom bloku zachodniego (Tczew, Będzin, Nowy-Sącz i Tarnów), podczas gdy w bloku wschodnim otrzymały po jednym mandacie 3 okręgi, a mianowicie: Kowel, Wilno i Świeżany. W ten sposób przypada obecnie przeciętnie na jeden mandat mieszkańców:

w 5 okręgach	czysto-miejskich	59.202
w 11	„ 3-ch województw zachodnich.	65.058
w 6	„ Małopolski zachodniej . . .	67.704
w 26	„ 5 województw Królestwa . .	69.191
w 7	„ Małopolski wschodniej . . .	86.717
w 9	„ 4-ch województw wschodnich.	81.977

Z zestawienia tego wynika, iż i wśród bloku polskiego spotykamy pewne charakterystyczne różnice w przydziale mandatów.

Przedewszystkiem miasta są stanowczo uprzywilejowane co jednak nie przeszkadzało niektórym posłom, podnosić skargi na zbytne upośledzenie miast. Poza miastami są 3 województwa zachodnie najlepiej traktowane, następnie zaś Małopolska zachodnia. Pewne nieznaczne zresztą uprzywilejowanie województw zachodnich (Pomorskiego, Poznańskiego i Śląskiego) i Małopolski zachodniej jest w zupełności uzasadnione znacznie wyższem stopniem oświaty ludowej w tych województwach; co się nareszcie tyczy przyczyn uprzywilejowania okręgów bloku zachodniego, wobec okręgów bloku wschodniego, to wystarczy zaznaczyć co następuje:

1) Stopień oświaty jest w okręgach bloku wschodniego naogół daleko niższy, niż w okręgach bloku zachodniego. Z tego powodu należy oczekiwać na wschodzie znacznie niższego udziału w wyborach, aniżeli w okręgach zachodnich.

2) W okręgach wschodnich mieszka ludność rusińska w zwartej masie i ma stanowczą przewagę liczebną nad ludnością polską. Do tego nie jest ta ludność społecznie zróżnicowana, wystąpi więc najprawdopodobniej podczas wyborów jako jedno stronnictwo. System wyborczy de Hondta faworyzuje jednak w bardzo wysokim stopniu ludność, mieszkającą w zwartych masach i głosującą solidarnie. Gdyby więc w Galicji wschodniej i na Wołyniu przyznano okręgom wyborczym jeden mandat na 72.000 mieszkańców, to następstwem tego byłby fakt, iż ludność rusińska zdobyłaby daleko więcej mandatów, niż się jej wedle jej siły liczebnej należy. Bardzo pouczające są pod tym względem cyfry przytoczone powyżej w tabelce na stronie 83. Wynika z nich, iż w Senacie będzie ludność ruska miała znacznie więcej senatorów, aniżeli by jej się należało według jej stosunku liczebowego. Natomiast w Sejmie będzie miała ludność rusińska dokładnie tylu posłów, ile na nią faktycznie wypada według liczby głosów, oddanych przy wyborach na listy rusińskie. Fakt, iż w Małopolsce wschodniej przypada na jeden mandat aż blisko 87.000 ludności, nie po-

ciąga więc za sobą żadnego upośledzenia ludności rusińskiej, zapobiega tylko nieuzasadnionemu uprzywilejowaniu elementu rusińskiego w Sejmie.

C) Kwestja przeciętnej wielkości okręgów wyborczych.

Art. 36 Konstytucji postanawia, iż przy wyborach do Senatu każde województwo stanowi jeden okręg wyborczy. W ten sposób załatwia sama Konstytucja sprawę okręgów wyborczych do Senatu. Natomiast ordynacja wyborcza miała skutecznie podział państwa na okręgi wyborcze do Sejmu. Przy podziale należało baczyć na względy następujące:

Kwestją najważniejszą było czy należy tworzyć okręgi wielkie o wielkiej ilości mandatów, czy też okręgi małomandatowe.

1) Za *małymi okręgami* przemawiają przedewszystkiem dwa ważne względy. Im większy jest okręg wyborczy, tem więcej zatracą się bezpośredni stosunek posła do swoich wyborców, tem mniej waży przy wyborach osobistość kandydata, a tym większe znaczenie posiada organizacja partyjna. Dalej należało uwzględnić, iż tworzenie wielkich okręgów wyborczych ułatwia także mniejszym grupom zdobycie mandatu, łatwiej bowiem zbierać wystarczającą do wyboru jednego posła liczbę głosów na terytorjum obszerniejszem, aniżeli na terytorjum małem. Głównie z tego powodu domagali się u nas tworzenia wielkich okręgów, zwłaszcza posłowie robotniczy, żydowscy i niemieccy, podczas gdy przywódcy stronnictw silniejszych domagali się tworzenia okręgów mniej mandatowych.

2) Ze względu, iż podział na okręgi jest jedną z najważniejszych kwestji systemu wyborczego, omawiając system wyborów proporcjonalnych w Austrii, w Rzeszy Niemieckiej i w Czechach, zwracaliśmy powyżej także uwagę na podział na okręgi wyborcze. Tutaj wystarczy skonstatować fakt, iż w Austrii przeważają stanowczo okręgi mniej mandatowe, natomiast w Niemczech i Czechach okręgi więcej mandatowe. Na specjalną uwagę zasługuje fakt, iż według ordynacji czeskiej wybierają okręgi wyborcze słowackie przeciętnie znacznie mniej posłów, niż okręgi

czeskie i morawskie. Ponieważ według czeskiego systemu wyborów przeciętnie 2—3 mandaty przyznane okręgowi, pozostają w okręgu tym nieobsadzone, przepada więc na rzecz listy państwowej ze Słowaczyny znacznie więcej mandatów, aniżeli by to miało miejsce, gdyby okręgi wyborcze na Słowaczynie wybierały przeciętnie taką samą liczbę posłów co w Czechach. W ten sposób obniża podział na okręgi wyborcze automatycznie liczbę posłów słowackich, część mandatów przyznanych pozornie w ordynacji wyborczej Słowaczynie, przypada przy podziale z listy państwowej przedewszystkiem Morawom i Czechom.

By scharakteryzować podział na okręgi wyborcze jeszcze w niektórych innych państwach, zaznaczamy, iż *Włochy* w granicach z przed roku 1919-go dzielą się na 34 okręgi, wybierające razem 508 posłów. Przeciętnie przypada więc na jeden okręg 15 posłów. Największy okręg medjołański wybiera 28 posłów, najmniejsze zaś okręgi wybierają po 10 posłów. Z tego wynika, iż we Włoszech przyjęto *system względnie wielkich okręgów*.

Zupełnie inaczej niż we Włoszech ma się rzecz we Francji i w Belgji.

We Francji stanowi ustawa z 12 lipca 1919 roku, iż każdy departament tworzy odrębny okręg wyborczy. Każdy departament wybiera tylu posłów, ile ze względu na liczbę mieszkańców nań wypada (por. str. 88). Każdy departament wybiera conajmniej 3 posłów. Departamenty mające wybierać więcej niż 6 posłów, mają być osobną ustawą podzielone na okręgi wyborcze, z których każdy ma wybierać conajmniej 3 posłów. Z tego wynika, iż ustawa francuska ma na oku okręgi *mało-mandatowe*, wybierające z reguły od 3 do 6 posłów.

W *Belgji*, dzielącej się na 30 powiatów (arrondissement), każdy powiat stanowi odrębny okręg wyborczy. Liczba mieszkańców tych powiatów jest bardzo różna, dlatego też i liczba posłów z poszczególnych powiatów jest bardzo rozmaita. W szczególności wystarczy zaznaczyć, iż powiat Bruxela wybiera 26 posłów, powiat Antwerpja 15, powiat Liège 13, powiat gandawski 12, powiat Charleroi 11. Razem wybiera tych 5 powiatów

77 posłów, innych zaś 25 powiatów 109 posłów. Z tego wybierają dwa powiaty po 7, jeden 6, 7 po 5, 9 po 4 a nareszcie 6 powiatów po 3 ch posłów. Z tego wynika, iż w Belgji mają stanowczą przewagę okręgi mało-mandatowe.

W jeszcze wyższym stopniu niż w krajach właśnie co przytoczonych, przeważają okręgi mało-mandatowe w Danji i Szwecji. W Danji wybiera się do Sejmu w 23 okręgach 117 posłów, w Szwecji zaś 230 posłów w 56 okręgach. Z tego wynika, iż w Danji są najczęstsze okręgi pięcio-mandatowe, w Szwecji zaś okręgi cztero-mandatowe.

Jak na stronie 90 zaznaczyliśmy, tworzył projekt rządowy z reguły okręgi pięcio-mandatowe. Wychodząc z założenia, iż małowandatuowe okręgi będą bronily Sejmu przed zbyt niemię rozdrobnieniem się na stronnictwa, oświadczała się także Komisja Konstytucyjna za okręgami małowandatuowymi. Wprowadzając listę państwową niestała i podwyższając liczbę mandatów przyjęła Komisja jako typ zasadniczy okręgi sześciomandatowe. Ponieważ z reguły 2 mandaty nie byłyby w okręgu obsadzone, oznaczało to faktycznie wprowadzenie okręgów cztero-mandatowych. Gdy ostatecznie uchwalono wprowadzić system stałej listy państwowej, wrócono do typu okręgów pięciomandatowych. Wszędzie tam, gdzie ze specjalnych powodów niezdecydowano się na wprowadzenie okręgów więcej-mandatowych, tworzone więc okręgi 5-mandatowe, w województwie białostockim zaś nawet okręgi 4-mandatowe.

Typ okręgów *5-mandatowych* przyjęto przedewszystkiem w trzech województwach zachodnich. Z 11 okręgów tych województw (bez miasta Poznania), wybierają dwa (Grudziądz i Poznań zamiejski) po 4-ch posłów, 6 okręgów wybiera po 5-ciu posłów, 2 okręgi (Bydgoszcz i Ostrów) wybierają po 6-ciu posłów, okrąg Cieszyński nareszcie wybiera 7 posłów.

Typ okręgów 5-mandatowych przeważa dalej stanowczo także w województwie warszawskim, lubelskim, wołyńskim i poleskim. Z 6-ciu okręgów województwa warszawskiego wybiera tylko Grodzisk 6 posłów, innych 5 okręgów wybiera po 5-ciu posłów. W województwie lubelskim, podzielonym na 6 okręgów, wybierają 2 okręgi (Siedlce i Biała podlaska) po

4 ch posłów, 2 okręgi (Łuków i Lublin) po 6-ciu posłów, inne 2 (Zamość i Krasnystaw) po 5-ciu posłów. W województwach wołyńskim i poleskim, podzielonych na 5 okręgów, wybiera tylko okrąg łucki 6-ciu posłów, 4 inne mają po 5 ciu posłów.

Okręgi *cztero-mandatowe* przeważają stanowczo w województwie *białostockiem*. Z 4-ch okręgów tego województwa wybiera okrąg białostocki 6 posłów, wszystkie inne po 4 ch.

Odstępstwa od zasady okręgów 5 ciomandatowych spotykamy przedewszystkiem w miastach, następnie w województwach łódzkim, kieleckim i w Galicji Zachodniej, nareszcie zaś w Galicji Wschodniej i w województwach nowogrodzkim i wileńskim. Powody odstąpienia od zasady okręgów pięciomandatowych były tutaj następujące:

1. Co się tyczy *miast wielkich*, tworzących odrębne okręgi miejskie, to postanowiono nie dzielić je na okręgi wyborcze. W ten sposób Warszawa wybiera jako jeden okręg wyborczy 14 posłów, Łódź zaś 7 posłów, miasta Poznań, Kraków i Lwów wybierają po 4 posłów.

W województwach *łódzkim, kieleckim i w Galicji Zachodniej* przeważa naogół ludność wiejska, ludność przemysłowa stanowi tu jednak z reguły bardzo duży odsetek ludności. By ułatwić ludności przemysłowej zdobycie mandatu, postanowiono tworzyć w województwach łódzkim i kieleckim z reguły okręgi 6-cio mandatowe, w Małopolsce Zachodniej nawet 7-mio mandatowe. Z 10-ciu okręgów wyborczych województw łódzkiego i kieleckiego, wybierają tylko 3 (Piotrków, Kielce i Sandomierz) po 5-ciu posłów, 2 (Kalisz i Radom) wybierają po 7 posłów, innych 5 okręgów wybiera po 6 posłów. W Małopolsce Zachodniej wybierają 2 okręgi (Nowy Sącz i Jasło) po 6 posłów, okręg krakowski zamiejski wybiera 8 posłów, inne 3 okręgi (Wadowice, Tarnów i Rzeszów) po 7 posłów.

By ułatwić mniejszościom polskim zdobycie choćby części mandatów, należących się im z racji liczby ludności polskiej, tworzone w *Małopolsce Wschodniej* naogół okręgi więcej mandatowe. Z tego powodu wybiera okrąg tarnopolski 10 posłów, okręgi Stanisławów i Złoczów po 9 posłów, a okrąg Lwów

zamiejski 7 posłów. Inne 3 okręgi (Przemyśl, Sambor i Stryj) wybierają po 6 ciu posłów.

W okręgach wyborczych województwa *wileńskiego i nowogrodzkiego* wybiera okrąg wileński 5 posłów, okrąg święciański i nowogrodzki każdy po 6, okrąg lidzki 7 posłów. Okręgi te miały wybierać początkowo tylko 22 posłów, dopiero w ostatniem czytaniu otrzymały 24 posłów. Wskutek tego stał się tutaj przeważającym typ okręgów 6-mandatowych.

D) Inne względy decydujące o podziale państwa na okręgi wyborcze.

A. Jedną z najważniejszych kwestji, od których zależał podział na okręgi wyborcze, był *problem tworzenia osobnych okręgów miejskich*.

W wiekach średnich i później tworzyli posłowie miejscy w Sejmach stanowych osobny stan a jeszcze tuż przed wojną wybierały w Austrii wszystkie znaczniejsze miasta osobnych posłów do parlamentu austriackiego i do sejmów krajowych. Dla przykładu przytaczamy, iż w Małopolsce wybierał Tarnów 1 posła do sejmu krajowego: miasta Sanok i Krosno razem także 1 i t. d. Istnienie odrębnych okręgów miejskich miało swoją rację tak długo, jak długo istniał stanowy podział społeczeństwa, jak długo w miastach skupiał się cały przemysł i handel, podczas gdy na wsi wykonywanie przemysłu i handlu było zabronione. Po zniesieniu różnic stanowych i po zniesieniu przywilejów handlowo-przemysłowych miast, sztuczne tworzenie okręgów miejskich stało się anachronizmem. Z tego powodu tworzą obecnie we wszystkich państwach zagranicznych odrębne okręgi tylko miasta największe, posiadające tyle ludności, iż mogą same dla siebie stanowić okręg wyborczy. Jeżeli warunek ten nie zachodzi, łączy się miasta z przyległemi powiatami wiejskimi w jeden okrąg wyborczy, nie tworzy się zaś niemal nigdy okręgów, składających się z dwóch lub więcej miast mniejszych, przedzielonych gminami wiejskimi tak, iż obszar tych miast ze sobą nie łączy się.

Nawiązując do tradycji dawniejszej Austrii, poruszano i u nas myśl tworzenia odrębnych okręgów miejskich. Między in-

nemi wysuwano projekt, by tworzyć ze wszystkich miast powiatowych i innych miast, o ile liczą więcej niż 10 tysięcy ludności, osobne okręgi miejskie. Miast o ludności powyżej 10.000 mamy w Polsce 112, miast powiatowych z ludnością niżej 10.000 zaś liczy Polska 168. Razem daje to 280 miast o ludności 5.530.060. Licząc na jeden mandat 71.722 mieszkańców, powinnyby miasta te wybierać razem 77 posłów. Licząc przeciętnie 6 posłów na jeden okręg otrzymalibyśmy 13 okręgów miejskich. Utworzenia z wymienionych miast okręgów miejskich zaniechano z następujących powodów:

a) Utworzenie osobnych okręgów miejskich pogłębiłoby sprzeczności interesów miejskich i wiejskich, zaostrzyłoby walkę między miastem i wsią. Poseł, który reprezentuje ludność miejską i wiejską, musi dążyć do pogodzenia antagonizmu między miastem i wsią, podczas gdy poseł wybrany wyłącznie z miasta, wzgl. wyłącznie przez ludność wiejską, będzie zawsze skłonny do silniejszego akcentowania odrębnych interesów ekonomicznych swych wyborców.

b) Tworzenie odrębnych okręgów miejskich powiększyłoby liczbę posłów narodowości niepolskiej, należy bowiem pamiętać, iż miasta nasze mają większy odsetek ludności niepolskiej aniżeli gminy wiejskie. Co do tego wystarczą daty następujące: (Patrz tabelkę na str. 103.)

Z zestawienia tego wynika, iż ludność niepolaska stanowi większą połowę ludności miejskiej niemniej jak w 5 województwach, w 4-ch zaś dalszych województwach stanowi 45—47% ludności miejskiej, a tylko w 3 województwach stanowi mniej, niż 20% ludności.

Z wyszczególnionych właśnie co powodów zdecydowano się utworzyć tylko 5 okręgów czysto miejskich. Jeden z tych okręgów obejmuje m. Warszawę, drugi m. Łódź, 3-ci Poznań, 4-ty Kraków, a 5-ty Lwów. Wszystkie inne miasta włączono do okręgów wiejskich.

B) Oprócz względów powyższych przestrzegano przy podziale kraju na okręgi wyborcze jeszcze zasad następujących:

1) Każdy okręg powinien być stanowić możliwie zwartą całość. Tworzenie okręgów, składających się z kilku niełączą-

		Liczba miast			Ludność tych miast w r. 1921			Procent ludności niepolskiej
		z ludnością wyżej 10.000	powiatowych z ludnością ni- żej 10.000	Razem	Ogółem	Polacy	Inni	
Pięć miast powyżej 150.000 mieszk.		5	—	5	1 953.675	1.387.521	566.154	29.0
Inne miasta w województwie	pomorskiem . . .	7	12	19	193.288	155.074	38.214	19.8
	poznańskiem . . .	6	28	34	327.487	273.395	54.092	16.5
	śląskiem . . .	8	1	9	226.097	85.363	140.734	62.2
	krakowskiem . . .	7	14	21	189.709	154.225	35.484	18.7
	kieleckiem . . .	10	11	21	488.427	360.432	127.995	26.2
	łódzkim . . .	13	4	17	298.295	200.807	97.488	32.7
	warszawskiem . . .	12	12	24	297.845	213.106	84.739	28.5
	białostockiem . . .	6	9	15	224.483	121.441	103.042	45.9
	lubelskiem . . .	7	13	20	293.181	158.491	134.690	45.9
	lwowskiem . . .	9	19	28	283.319	175.878	107.441	37.9
	stanisławow- skiem . . .	6	11	17	199.983	89.722	110.261	55.1
	tarnopolskiem . . .	4	13	17	133.041	70.975	62.066	46.7
	wołyńskiem . . .	6	3	9	129.897	22.330	107.567	82.8
	poleskiem . . .	2	7	9	85.538	25.065	60.473	70.7
	nowogródzk. . .	3	4	7	56.686	23.568	33.118	58.4
	wileńskiem . . .	1	7	8	149.109	81.699	67.410	45.2
Razem te miasta		107	168	275	3.576.385	2.211.571	1.364.814	38.1
Wszystkie inne miasta		—	—	333	1.075.186	667.490	407.696	37.9
Razem wszystkie miasta		112	—	613	6 605.246	4 266.582	2.338.664	35.4
Razem wszystkie gminy wiejskie i ob- szary dworskie					20.236.465	14.107.541	6.128.924	30.3

cych się ze sobą części, było zgóry wykluczone. Z przeglądu uchwalonych okręgów na załączonej mapie wynika, iż warunek ciągłości terytorjalnej każdego okręgu był wszędzie dochowany. Jeżeli mimo to niektóre okręgi mają konfigurację nieszczęśliwą, lub też składają się z kilku powiatów, źle ze sobą połączonych, to należy przypisać to konieczności uwzględniania postulatów ważniejszych od wymogu właśnie omawianego.

2) Przy podziale na okręgi wyborcze przestrzegano bez wyjątku zasady, iż nie należy nigdzie przecinać granic powiatów. Okręgi wyborcze składają się więc wszędzie z dwóch lub więcej całych powiatów, a ordynacja wyborcza stanowi w *art. 10*, iż „powiaty przyjmuje się w takich granicach, jakie mieć one będą w dniu ogłoszenia wyborów. W razie utworzenia nowego powiatu, należy go włączyć w całości do tego okręgu wyborczego, do którego należała większa część ludności zamieszkałej w jego granicach“. W ten sposób jest rzeczą wykluczoną, by mogły w przyszłości powstać wypadki niezgodności granic okręgów wyborczych z granicami powiatów.

3) Okres naszej niezależności państwowej jest tak krótki, iż poszczególne dzielnice nie zwały się jeszcze dostatecznie ze sobą. Faktyczne odrębności różnych dzielnic postanowiono uszanować przy podziale na okręgi wyborcze, dlatego też przyjęto zasadę, iż nie należy zacierać granic dawnych dzielnic. Od tej zasady zrobiono tylko dwa wyjątki następujące:

a) Położone niedaleko Krakowa powiaty dawnego Królestwa, Olkusz i Miechów, połączono z wielkim księstwem krakowskim (powiaty Kraków i Chrzanów) i z przyległymi od południa powiatami galicyjskimi Oświęcim i Podgórze w jeden okrąg krakowski zamiejski.

b) Śląsk cieszyński (powiaty Cieszyn i Bielsk i miasto Bielsk) połączono z południową częścią Śląska Górnego (pow. Pszczyna i Rybnik) w jeden okrąg Cieszyński.

4) Przy podziale na okręgi wyborcze przestrzegano naogół granic istniejących województw, jedynie w Małopolsce i na granicy województwa kieleckiego i łódzkiego tworzone okręgi wyborcze, składające się z powiatów należących do różnych województw. Uwzględnienie granic województw było wskazaniem wobec faktu, iż wielkie stronnictwa polityczne organizują się naogół także województwami.

E) Podział poszczególnych województw na okręgi wyborcze.

1) *Województwo pomorskie* podzielono na 3 okręgi, tczewski, grudziądzki i toruński. Do okręgu tczewskiego należy

północna część województwa na zachód od Wisły, obejmuje on powiaty Tczew, Gniew, Starogard, Kościerzyna, Kartusy, Wejherowo i Puck. W okręgu tym wykazuje tylko powiat kościerzynski znaczniejszy ułamek ludności niemieckiej (20,3%). W całym okręgu wyborczym stanowią Niemcy 11,9% ludności. Okrąg Grudziądzki obejmuje całą południową część województwa na zachód od Wisły (powiaty Sępólno, Chojnice, Tuchola i Swiecie), tudzież na wschód od Wisły m. Grudziądz i powiat. W okręgu tym stanowią Niemcy 26,4% ludności. Trzeci okrąg toruński jest w całości położony na wschód od Wisły i obejmuje oprócz miasta Torunia powiaty: Toruń, Chełmno, Wąbrzeźno, Brodnica, Lubawa i Działdów. Niemcy stanowią w tym okręgu jedną piątą (20,9%) ludności.

2) W województwie poznańskim utworzono oprócz miasta Poznania 5 okręgów: bydgoski, szamotulski, gnieźnieński, poznański zamiejski i ostrowski. Miarodajnym przy podziale były względy następujące:

W województwie poznańskim mają powiaty położone nad Notecią i wzdłuż granicy brandenburskiej najwyższy % ludności niemieckiej. Z powiatów tych i z przyległych utworzono 2 okręgi, mianowicie okrąg bydgoski i szamotulski. Do okręgu bydgoskiego należy Bydgoszcz miasto i powiat, tudzież powiaty Wyrzysk, Szubin, Żnin, Inowrocław i Strzelno. W okręgu tym stanowią Niemcy 25,9% ludności. Okrąg szamotulski obejmuje powiaty Chodzież, Czarneków, Szamotuły, Międzychód, Nowotomysł, Wolsztyn, Śmigiel i Grodzisk i wykazuje 24,7% ludności niemieckiej.

Położone poza obrębem tych dwóch okręgów powiaty Wielkopolskie mają naogół bardzo niski procent ludności niemieckiej. Wyżej 20% ludności stanowią tutaj Niemcy tylko w powiatach: Oborniki (28,1%), Wągrowiec (22,5%), Mogilno (20,7%), Leszno (27,3%), Rawicz (21,4%) i Odolanów (21,3%). Powiaty te podzielono między okręgi gnieźnieński, poznański i ostrowski, łącząc je z powiatami z małym odsetkiem ludności niemieckiej w sposób następujący:

Okrąg *gnieźnieński* obejmuje powiaty: Gniezno, Środa, Września, Witkowo, Mogilno, Wągrowiec i Oborniki. W okręgu tym przyznało się 17,3% ludności do narodowości niemieckiej.

Okrąg poznański zamiejski obejmuje powiaty: Poznań wschód, Poznań zachód, Śrem, Kościan, Leszno i Rawicz. Niemcy stanowią tutaj 13·5% ludności.

Okrąg ostrowski nareszcie obejmuje następujące powiaty: Kępno, Ostrzeszów, Odolanów, Ostrów, Pleszew, Jarocin, Koźmin, Krotoszyn i Gostyń i wykazuje tylko 10·9% ludności niemieckiej.

3) *W województwie śląskim* postanowiono utworzyć 3 okręgi. O jednym z nich, a mianowicie o okręgu cieszyńskim mówiliśmy już wyżej. Drugi okrąg *katowicki* obejmuje największą część przyznanego Polsce centralnego okręgu przemysłowego t. j. Katowice miasto i powiaty Katowice i Ruda. Trzeci okrąg *Huta Królewska*, obejmuje resztę centralnego okręgu przemysłowego t. j. miasto Huta Królewska, powiat Świętochłowice i Tarnowskie Góry, tudzież czysto rolniczy powiat lubliniecki. Zaznaczamy, iż podczas plebiscytu z dnia 20 marca 1921 roku oddano na Górnym Śląsku łącznie z głosami okrągu 51.800 emigrantów, 514.100 głosów, z czego za Polską 283.800, za Niemcami 228.600. Dla poszczególnych okręgów wyborczych przedstawiają się cyfry te następująco:

W OKRĘGU WYBORCZYM	Oddano głosów w tysiącach			Liczba emigrantów wpisanych na listy
	Ogółem	za Polską	za Niemcami	
Huta Królewska	180·6	84·7	95·4	17·6
Katowice	174·6	88·5	85·4	16·3
Część okręgu cieszyńskiego	158·9	110·6	47·8	17·9

Nawet po potrąceniu głosów emigrantów, głosowała w okręgu Huta Królewska blisko połowa ludności za Niemcami. Należy spodziewać się, iż przy wyborach sejmowych przeważna część Polaków, głosujących w r. 1921 za Rzeszą niemiecką, będzie głosowała na listy polskie. Wobec tego będzie wynik wyborów dla Polaków korzystniejszy, niżby z cyfr przytoczonych wynikało.

4) *Województwo warszawskie* podzielono na 6 okręgów, z których dwa, ciechanowski i plocki, są położone na północ

od Wisły i Bugu, dwa, łowicki i błoński, leżą na południowym brzegu Wisły, dwa zaś ostatnie, Warszawa zamiejski i włocławski, są położone po obu brzegach Wisły. Okrąg warszawski zamiejski obejmuje powiaty Warszawa, Radzymin i Mińsk, okrąg ciechanowski powiaty Ciechanów, Mława, Pułtusk, Przasnysz i Maków, okrąg plocki powiaty Płock, Sierpc, Rypin i Płońsk, okrąg włocławski powiaty Włocławek, Nieszawa i Lipno, okrąg łowicki powiaty Łowicz, Kutno, Gostynin i Sochaczew, okrąg błoński czyli grodziski nareszcie powiaty Błonie, Skierniewice, Rawa i Grójec.

5) Do *województwa łódzkiego* uchwalono przy podziale na okręgi wyborcze, przyłączyć powiat częstochowski, stanowiący z powiatem noworadomskim dość zwartą całość. Bez miasta Łodzi ale z powiatem częstochowskim liczy województwo łódzkie 2,033,671 mieszkańców. Obszar ten powinien by otrzymać około 30 mandatów. Ze względu, iż obszar ten ma ludność mieszaną przemysłowo wiejską, postanowiono odstąpić tutaj od typu okręgów 5-o mandatowych i tworzyć okręgi 6-io mandatowe. Wskutek tego należało obszar ten podzielić na 5 okręgów wyborczych. Z 15-u powiatów mają dwa powiaty znaczniejszy odsetek ludności niepolskiej, wynoszący więcej niż $\frac{1}{6}$ całej ludności. Są to powiaty łódzki i brzeziński, ludność niepoliska stanowi w pierwszym z tych powiatów 23,3%, w drugim 22,2%. Powiaty te postanowiono przydzielić do dwóch różnych okręgów. Po za tem były przy podziale na okręgi miarodajne jeszcze względy następujące:

Wzdłuż kolei warszawsko-wiedeńskiej leżą 4 powiaty tego obszaru. Z powiatów tych utworzono 2 okręgi, a mianowicie częstochowski, obejmujący powiaty Częstochowę i Radomsk i piotrkowski, obejmujący powiaty Piotrków i Brzeziny.

Wzdłuż kolei łódzko-kaliskiej są położone także 4 powiaty. Z trzech z nich a mianowicie z powiatu Łódź, Łask i Sieradz utworzono łódzki okrąg zamiejski. Okrąg zaś kaliski składa się z 4-go z tych powiatów t. j. z powiatu kaliskiego i z powiatów Wieluń i Turek.

Z północnej części województwa, obejmującej powiaty Łęczyca, Koło, Konin i Słupca, utworzono nareszcie okrąg wyroczny koniński.

6) W *województwie kieleckim* jest najwięcej uprzemysłowionym i najludniejszym powiat będziński. Jest to jedyny w Rzeczypospolitej powiat, który sam dla siebie stanowi okrąg wyborczy. Sasiadujące z powiatem będzińskim powiaty Olkusz i Miechów przydzielono jak już powyżej zaznaczyliśmy do zamieskiego okręgu krakowskiego. Pozostająca reszta województwa kieleckiego ma 12 powiatów i liczy 1.628.025 mieszkańców, co odpowiada 23 mandatów. Ze względu na dość znaczny odsetek ludności przemysłowej, uchwalono i tutaj tworzyć okręgi 6-cio mandatowe, podzielono więc obszar ten na 4 okręgi w sposób następujący:

Dawniejszą gubernię radomską bez powiatu sandomierskiego podzielono na dwa okręgi, z których pierwszy radomski obejmuje powiaty Radom, Opoczno i Końskie, podczas gdy drugi wierzbnicki obejmuje trzy powiaty nadwiślańskie: Kozienice, Iłża i Opatów.

Resztę powyższego obszaru podzielono także na dwa okręgi: jeden z nich sandomierski obejmuje trzy powiaty nadwiślańskie: Sandomierz, Stopnica i Pińczów, drugi zaś kielecki obejmuje także trzy powiaty kielecki, jędrzejowski i włoszczowski.

7) *Województwo lubelskie* liczy 2.085.557 mieszkańców, co odpowiada 30 mandatów. Ze względu na czysto rolniczy charakter województwa, uchwalono tworzyć tutaj okręgi 5-cio mandatowe, co daje 6 okręgów. Województwo liczy oprócz miasta Lublina 19 powiatów. W Lublinie i w 7 powiatach stanowiła ludność nie polska więcej niż $\frac{1}{6}$ ludności a mianowicie w mieście Lublinie 38,1%, w powiecie włodawskim 31,3%, w hrubieszowskim 27,1%, w chełmskim 24,6%, w biłgorajskim 22,9%, w tomaszowskim 17,2%, w siedleckim 18,2%, w białskim nareszcie 17,9%. Powiaty te podzielono między 5 różnych okręgów wyborczych, obejmujących poza tym powiaty czysto polskie. Wskutek tego musiano województwo dzielić na okręgi w kierunku ze wschodu na zachód i tworzyć następujące okręgi.

Położony najwięcej na południe okrąg zamojski obejmuje czysto polski powiat Zamość i mieszane powiaty Biłgoraj i Tomaszów.

Okrąg wyborczy krasnostawski obejmuje czysto polskie powiaty, Janów i Krasnystaw i mieszany powiat Hrubieszów.

Okrąg lubelski obejmuje oprócz czysto polskich powiatów Lublin i Lubartów, także miasto Lublin i mieszany powiat chełmski.

Do okręgu białskiego należą oprócz mieszanych powiatów Włodawa i Biała, także więcej polskie powiaty Radzyń i Konstantynów.

Północny koniec województwa stanowi nareszcie okrąg siedlecki, obejmujący powiaty Siedlce, Węgrów i Sokołów.

Najwięcej polskim jest 6-ty okrąg województwa lubelskiego, okrąg łukowski, obejmujący powiaty Łuków, Garwolin i Puławy.

8) *Województwo białostockie* liczy 1.302.253 mieszkańców, miało więc prawo do 18 mandatów, co daje 4 okręgi wyborcze. Z 15 powiatów województwa jest 6 takich, w których ludność niepolaska stanowi więcej niż $\frac{1}{6}$ ludności. W szczególności stanowiła ludność niepolaska w powiecie Białowieża 56,6% ludności, w powiecie grodzieńskim 45,9%, w bielskim 39,6%, w wołkowyskim 31,3%, w białostockim 31,1%, w sejneńskim 26,9%. Powiaty te podzielono między 3 różne okręgi, z których każdy obejmuje także powiaty czysto polskie. Czwarty okrąg województwa miał obejmować tylko powiaty czysto polskie. Jest nim okrąg łomżyński, obejmujący zachodnią część województwa a mianowicie powiaty: Łomża, Kolno, Ostrołęka i Szczuczyn. Z okręgów mieszanych obejmuje okrąg południowy, ostrowski, dwa powiaty czysto polskie (Ostrów i Wysokie Mazowieckie) i dwa powiaty mieszane (Bielsk i Białowieża). Okrąg środkowy białostocki obejmuje czysto polski powiat Sokołka i powiaty mieszane Białystok i Wołkowysk. Do okręgu północnego grodzieńskiego przyłączono dwa powiaty mieszane (Grodno i Sejny) i dwa powiaty czysto polskie (Suwałki i Augustów).

9) W *województwie krakowskim* mieszkają na wschód od Dunajca w górach karpackich Rusini. Wskutek tego mamy tutaj 4 powiaty z trochę znaczniejszym odsetkiem ludności niepolskiej. Odsetek ten wynosi w powiecie nowosądeckim 16,2%,

w grybowskim 19,5%, w gorlickim 26,6%, w jasielskim narazie 13%. Komisja uchwaliła podzielić te 4 powiaty między 3 różne okręgi. Wskutek tego trzeba było tworzyć okręgi, sięgające od Karpat po Wisłę, dzielić więc województwo w kierunku z południa na północ. Województwo krakowskie, bez powiatów wchodzących w skład krakowskiego okręgu wyborczego miejskiego i zamiejskiego, lecz łącznie z powiatami Strzyżów, Tarnobrzeg i Kolbuszowa, należącymi do województwa lwowskiego, liczy 1.729.719 mieszkańców. Obszarowi temi przyznano 26 mandatów. Ze względu, iż w zachodniej części tego obszaru i na Podkarpaciu w okolicy Gorlic i Jasła ludność przemysłowa stanowi dość znaczny odsetek ludności, podzielono ten obszar tylko na 4 okręgi a mianowicie: wadowicki, nowosądecki, tarnowski i jasielski. Okręgi te obejmują następujące powiaty:

Okrąg wadowicki, powiaty: Wadowice, Biała, Myślenice, Żywiec, Nowy Targ, Spiż i Orawa.

Okrąg nowosądecki, powiaty: Nowy Sącz, Limanowa, Bochnia i Wieliczka.

Okrąg tarnowski, powiaty: Tarnów, Brzesko, Dąbrowa, Pilzno, Grybów i Gorlice.

Okrąg jasielski powiaty: Jasło, Ropczyce, Strzyżów, Mielec, Kolbuszowa i Tarnobrzeg.

10) W wyjątkiem wymienionych 3 powiatów: (Strzyżów, Tarnobrzeg i Kolbuszowa) i z wyjątkiem miasta Lwowa liczy województwo lwowskie 24 powiaty. Z tego należy uznać za czysto polskie tylko powiaty: Rzeszów, (7,4% ludności niepolskiej), Nisko (4,4%), Łańcut (8,7%) i Przeworsk (4,9%). Z powiatów tych i z mieszanego powiatu jarosławskiego (34% ludności niepolskiej) utworzono okrąg wyborczy *rzeszowski*. Drugi okrąg wyborczy, przemyski, utworzono z powiatów, położonych wzdłuż granicy językowej. Są to powiaty następujące: Przemyśl (51,1% ludności niepolskiej), Dobromil (63,5%), Sanok (46,5%), Krosno (18,0%) i Brzozów (16,2%). Podczas dy w okręgu rzeszowskim wybór posła rusińskiego należy uważać za bardzo mało prawdopodobny, zdobędą Rusini z 6 mandatów okręgu przemyskiego 2.

W położonych na wschód od Sanu powiatach województwa lwowskiego stanowi ludność niepolaska mniej niż połowę (43%) tylko w powiecie lwowskim, w powiecie cieszanowskim stanowi już 50,5%, w mościskim 51,5%, w samborskim 58,6%, w powiecie Rudki 59,1% w innych 9 powiatach zaś, wyżej 60 aż do 81%. Z powiatów tych uchwalono powiat drohobycki pod względem wyborczym przydzielić do województwa stanisławowskiego, powiat Bóbrka zaś do województwa tarnopolskiego, całą resztę zaś podzielono na dwa okręgi wyborcze, lwowski i samborski. Okrąg lwowski obejmuje oprócz dwóch powiatów z bardzo silnem odsetkiem ludności polskiej (Lwów i Cieszanów), 4 powiaty z bardzo silnym odsetkiem ludności rusińskiej, (Rawa Ruska, Sokal, Żółkiew i Jaworów). Okrąg samborski obejmuje 4 powiaty z dość silnem odsetkiem ludności polskiej (Sambor, Mościska, Rudki i Gródek Jagielloński), w dwóch dalszych powiatach okręgu (Stary Sambor i Lisko) stanowi ludność polska mniej aniżeli 30%. Jeżeli przy wyborach rusini pójdą solidarnie, żydzi także solidarnie, a Polacy rozbiją się na dwa stronnictwa, przypadnie w okręgu lwowskim zamiejskim, rusinom 5 mandatów, żydom 1, a polakom także 1. Gdyby w okręgu tym polacy wystąpili solidarnie, przypadłby im także mandat żydowski. W samborskim okręgu otrzymują rusini z 6 mandatów okręgu 4, polacy 2.

11) *Województwo stanisławowskie* wraz z powiatem drohobyckim, ale bez powiatów Żydaczów i Rohatyn uchwalono podzielić na dwa tylko okręgi wyborcze, należy bowiem pamiętać, iż procent ludności polskiej jest w tej części kraju bardzo niski, tylko tworzenie okręgów wielumandatowych mogło tutaj zapewnić wybór posłów polskich. Z dwóch okręgów tego województwa obejmuje okrąg *stryjski* powiaty Stryj, Drohobycz, Turka, Skole, Dolina i Kałusz. Okrąg *stanisławowski* obejmuje powiaty Stanisławów, Tłumacz, Horodenka, Kołomyja, Sniatyn, Kosów, Peczyniżyn, Nadworna i Bohorodczany. Z 6 mandatów okręgu stryjskiego najprawdopodobniej rusini zdobędą 5, jeden zaś żydzi. Polacy mogliby otrzymać mandat w tym okręgu tylko wtenczas, gdyby wystąpili zu-

pełnie solidarnie, albo też gdyby rusini podzielili się conajmniej na dwa stronnictwa. W okręgu stanisławowskim otrzymają z 9 mandatów okręgu, rusini 7 mandatów, żydzi 1 a polacy także 1. Polacy mogliby tutaj zdobyć dwa mandaty, gdyby głosowali zupełnie solidarnie.

12) *Województwo tarnopolskie* wraz z powiatami Bóbrka, Żydaczów i Rohatyn podzielono także tylko na 2 okręgi wyborcze, z których tarnopolski będzie wybierał 10 posłów, złoczowski zaś 9. Tworzenie okręgów wielomandatowych było tu koniecznym celem ułatwienia wyboru kilku posłów polskich. Okrąg tarnopolski obejmuje całe Podole bez powiatu Brzeżańskiego, a więc powiaty Tarnopol, Zbaraż, Podhajce, Trembowla, Skala, Husiatyn, Czortków, Borszczów, Zaleszczyki i Buczac. Okrąg wyborczy złoczowski obejmuje resztę województwa tarnopolskiego, (powiaty Złoczów, Zborów, Brody, Radziechów, Kamionka, Strumiłowa, Przemyślany i Brzeżany), a dalej z województwa lwowskiego powiat Bóbrka, z województwa zaś stanisławowskiego powiaty Żydaczów i Rohatyn. Jest to jedyny w państwie okrąg, który składa się z części trzech województw. W okręgu tarnopolskim należy oczekiwać wyboru 7 rusinów i 3 polaków, w okręgu złoczowskim zaś wyboru 7 rusinów i 2 polaków. Gdyby się rusini rozbili na 2 stronnictwa, wybranoby w okręgu tarnopolskim tylko 6 rusinów, siódmy mandat zaś przypadłby żydom.

13) *Województwo wołyńskie* ma ze wszystkich województw Rzeczypospolitej najmniejszy odsetek ludności polskiej. Ludność polska stanowi tu tylko 14,5%. Najwyższy odsetek ludności polskiej mają powiaty Luboml 26,5% i Włodzimierz 22,4%, następnie idą powiaty Horochów 18,3%, Łuck 17,6%, Równo 13,7%, Dubno 13,6%, Ostrog 10,6%, Krzemieniec 10,4% i Kowel 10,1%. By zapewnić wybór posłów polskich, uważano za rzecz wystarczającą, podzielić województwo na 3 okręgi, z których zachodni czyli kowelski obejmuje powiaty Kowel, Luboml, Włodzimierz Wołyński i Horochów, północno-wschodni czyli łucki, obejmuje powiaty Łuck i Równo, okrąg południowo-wschodni czyli krzemieniecki nareszcie obejmuje powiaty Krzemieniec, Dubno i Ostrog.

14) *W województwie poleskim* stanowi ludność narodowości polskiej 62% ludności w powiecie kobryńskim, 38% w powiecie prużańskim, 30% w powiecie brzeskim, 17% w powiecie łuninieckim, 16% w pińskim, 14% w kossowskim i sarnieńskim, 12% w drohiczyńskim, a 8% w kamieńskim. Ponieważ jest rzeczą niemal pewną, iż przeważna część ludności białoruskiej będzie głosowała na kandydatów polskich, postanowiono utworzyć tutaj 2 okręgi 5-cio mandatowe. Okrąg zachodni czyli *brzeski* obejmuje powiaty Brześć Litewski, Kobryń, Prużany, Kossów, Drohiczyn i Kamień Koszyrski, okrąg wschodni czyli *piński* składa się z powiatów Pińsk, Łuniniec i Sarny.

15) *W województwie wileńskim* mają powiaty Wilno, Troki, Oszmiana, Święciany i Brasław większość polską, natomiast stanowią Polacy w powiecie Wilejka tylko 41,6% ludności, w powiecie Duniłowicze 42,8%, w powiecie Dżisna 44,2%. *W województwie nowogródzkim* mają większość polską trzy powiaty, położone na północ od Niemna, a mianowicie powiaty Lida, (ludność polska stanowi tu 75,6% ludności), Wołożyn (68,7%) i Stołpce (66,2%). Natomiast stanowią Polacy w 4ch powiatach położonych na południe od Niemna od 30 do 40% ludności, a mianowicie w powiecie słonimskim 30,7%, w nowogródzkim 33,1%, w nieświeskim 36,1%, w baranowickim nareszcie 39%. Z wymienionych czterech powiatów na południe od Niemna, tudzież z powiatu Stołpce utworzono okrąg wyborczy *nowogródzki*. Z pozostałych 2 powiatów województwa nowogródzkiego (Lida i Wołożyn) i z 2 powiatów województwa wileńskiego (Oszmiana i Wilejka) utworzono okrąg wyborczy *lidzki* mający stanowczą przewagę ludności polskiej. *Wilno miasto i powiat* stanowią wraz z częścią powiatu trockiego należącą do Polski, a wcieloną niedawno do powiatu wileńskiego jeden okrąg wyborczy polski z silną mniejszością żydowską. Reszta województwa wileńskiego t. j. powiaty Święciany, Brasław, Dżisna i Duniłowicze stanowią okrąg wyborczy *święciański*.

F) Pogląd na obszar i ludność poszczególnych okręgów wyborczych.

I. Załączona jako dodatek № 2 tablica wykazuje dla każdego okręgu wyborczego numer urzędowy, siedzibę Okręgowej Komisji Wyborczej, ludność cywilną w roku 1921 z rozróżnieniem ludności narodowości polskiej i niepolskiej, tudzież z rozróżnieniem ludności miejskiej i ludności mieszkającej w gminach, a względnie w obszarach dworskich, dalej procent ludności niepolskiej i procent ludności miejskiej, a nareszcie liczbę mandatów okręgu i liczbę ludności przypadającej na jeden mandat, tudzież obszar okręgu. Odsyłając czytelnika do tej tablicy przytaczamy tutaj tylko najwięcej charakterystyczne jej cyfry.

II. Przedewszystkiem zwracamy uwagę na wielkie różnice zachodzące co do obszaru poszczególnych okręgów. Przeciętnie przypada na jeden okrąg wyborczy w 3 ch województwach zachodnich 4.290 km², w Galicji Zachodniej 4.510 km², w pięciu województwach Królestwa 5.192 km², w Galicji Wschodniej 8.357 km², w 4-ch województwach wschodnich nareszcie 13.566. Największymi co do obszaru są okręgi piński (23.100 km²), brzeski (18.363 km²), lidzki (16.076 km²) i święciański (14.808 km²). Najmniejszych okręgami są oczywiście okręgi czysto wielkomiejskie, poza niemi zaś okręgi: Katowice (292 km²), Huta Królewska (1.022 km²), Będzin (1.426 km²) i Cieszyn (2.920 km²). Najmniejszy obszar mają więc 3 okręgi śląskie i sąsiadujący z nimi okrąg będziński. Okręgi te są równocześnie jedynymi okręgami, w których na km² przypada więcej niż 150 mieszkańców. W szczególności mieszka na kilometr kwadratowy w okręgu Katowice 1.132 mieszkańców, w okręgu Huta Królewska 330, w okręgu będzińskim 271, w okręgu cieszyńskim nareszcie 156. Jest rzeczą jasną, iż w okręgach tych przeważa ludność przemysłowa nad ludnością rolniczą. W przeciwstawieniu do tych okręgów przypada w okręgu pińskim na 1 kilometr kwadratowy tylko 20 mieszkańców, w okręgu brzeskim 23 mieszkańców, w okręgu lidzkim 32, w okręgu święciańskim nareszcie także 32.

III. Ludność miejska wynosi w Polsce, jeżeli za miasta uważamy na Śląsku Cieszyńskim 4 miasta historyczne, w resz-

cie Polski zaś wszystkie gminy, podlegające osobnym ordynacjom miejskim, blisko $\frac{1}{4}$ całej ludności państwa, dokładnie 24,6%. Nie licząc oczywiście 5 okręgów czysto miejskich, stanowi ludność miejska więcej niż $\frac{1}{4}$ ludności okręgu tylko w 12 okręgach wyborczych. W szczególności stanowi ludność miejska w okręgu będzińskim 51,9% ludności okręgu, w okręgu wileńskim 46,7%, w bydgoskim 41,3%, w okręgu Huta Królewska 34,3%, w okręgu białostockim 32,2%, w toruńskim 30,5%, w lubelskim 28,0%, w gnieźnieńskim 27,0%, w częstochowskim 26,9%, w piotrkowskim 26,8%, we wrocławskim 26,5% i w grudziądzkim 26,4%. Na uwagę zasługuje, iż nie mniej jak 4 z powyższych 12 okręgów są położone w województwie poznańskim i pomorskim.

IV. Ludność polska stanowi w Rzeczypospolitej Polskiej 68,5% ludności cywilnej państwa, ludność narodowości niepolskiej zaś 31,5%. Ludność niepolaska stanowi więcej niż połowę ludności w 13 okręgach wyborczych. Szeregując okręgi te według wysokości procentu ludności niepolskiej, okazuje się, iż odsetek ten wynosi w okręgu krzemienieckim 88,2%, w łuckim 84,9%, w pińskim 84,3% w kowelskim 83,0%, w stanisławowskim 78,8%, w stryjskim 74,6%, w brzeskim 71,5%, w samborskim 62,6%, w lwowskim zamiejskim 61,8%, w złoczowskim 61,6%, w nowogródzkim 60,8%, w tarnopolskim 54,3%, w święciańskim nareszcie 50,4%. Największy procent ludności niepolskiej, bo powyżej 70%, mają więc okręgi wołyńskie i poleskie i oba okręgi podgórskie Galicji Wschodniej.

We wszystkich innych 51 okręgach wyborczych przeważa ludność polska, ludność narodowości niepolskiej stanowi jednak w 12 okręgach więcej aniżeli $\frac{1}{4}$ ludności, w 25 okręgach stanowi ona od 10 do 25%, a tylko w 14 okręgach mniej aniżeli 10% ludności. Okręgi polskie z procentem ludności niepolskiej powyżej 25% są następujące: Łódź miasto, (ludność niepolaska stanowi 41,1% ludności okręgu), Przemyśl (40,6%), Huta Królewska (38,9%), Lwów miasto (38,1%), okrąg Katowice (36,9%), Lida (35,5%), Grodno (29,1%), Warszawa miasto (27,7%), Białystok (26,9%), Ostrów białostocki (25,7%), Grudziądz (26,4%) i Bydgoszcz (25,9%).

Najczyściej polskimi są naogół okręgi Małopolski zachodniej i niektóre okręgi Królestwa, tudzież miasto Poznań. Procent ludności niepolskiej wynosi najmniej w następujących 14 okręgach: Wadowice 3,2%, Kraków zamiejski 3,7%, Jasło 5,7%, Poznań miasto 6,0%, Nowy Sącz 7,1%, Kielce 7,5%, Kalisz 7,7%, Częstochowa 8,1%, Gródzisk 8,2, Wierzbik 8,2%, Sandomierz 9,0%, Łuków 9,2%, Łowicz 9,2% i Ciechanów 9,6%.

V. Co się nareszcie tyczy liczby ludności, przypadającej na jeden mandat, to najwięcej pod tym względem są uprzywilejowane miasta Poznań, Kraków i Lwów, tudzież okrąg wileński. Na jednego posła przypada w Poznaniu tylko 42.448 mieszkańców, w Krakowie 45.425, we Lwowie 54.798, w okręgu wileńskim 55.990. Natomiast przypada na jeden mandat w mieście Łodzi 64.545 mieszkańców, w Warszawie nawet 66.513. W okręgach pozamiejskich waha się cyfra ludności, przypadającej na jednego posła, w granicach następujących:

1) w 26 okręgach Królestwa między 63.934 (Włocławek) i 77.971 (Ostrów),

2) w 3 województwach zachodnich między 62.453 (Tczew) i 76.527 (Poznań zamiejski),

3) w Małopolsce zachodniej między 63.606 (Tarnów) i 71.612 (Jasło),

4) w Małopolsce wschodniej między 79.897 (Przemyśl), a 92.663 (Złoczów),

5) na Kresach Wschodnich pomijając okrąg wileński między 73.907 (Lida) i 99.020 (Krzemieniec). Różnica między okręgiem najwięcej uprzywilejowanym (Poznań miasto) i najwięcej upośledzonym (Krzemieniec) jest więc wcale znaczna, jest jednak znacznie mniejszą, niż różnica między okręgami najwięcej uprzywilejowanymi i najwięcej upośledzonymi w Anglii. Ograniczając porównanie do okręgów wiejskich, okazuje się, iż najwięcej uprzywilejowany okrąg tczewski liczy na jeden mandat 62.453 mieszkańców, najwięcej upośledzony okrąg krzemieniecki 99.020, różnica wynosi więc 36.567, czyli 59%. Przypominamy, iż w Czecho-Słowacji wynosi różnica ta 74% (patrz str. 92), jest więc dość znacznie większą.

ROZDZIAŁ VII.

Przeprowadzenie zasady równości prawa wyborczego.

Źródła: Art. 2, 12, 14, 65 do 68, 72, 75, 100, 101 — Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Art. 7 i 9 Ordynacji Wyborczej do Senatu.

A) Przepisy utrudniające dwu lub więcejkrotne głosowanie. Legitymacje wyborcze.

Z zasady równości prawa wyborczego wynika, iż każdy wyborca ma prawo oddania jednego tylko głosu, w jednym tylko okręgu wyborczym i w jednym tylko obwodzie głosowania, a mianowicie w tym, w którym został wpisany do spisu wyborców. Ordynacja wyborcza wydaje celem przeprowadzenia tej zasady następujące przepisy:

1) Głosować wolno tylko osobiście, głosowanie za pełnomocnictwem, wystawionem przez innego wyborcę albo przesłanie swego głosu pocztą jest więc zakazane. Zakazu tego domagał się nie tylko wzgląd na równość prawa wyborczego, ale także wzgląd na czystość wyborów. Tam gdzie dawniej dozwolono głosować przez pełnomocnika, wyrabiał się formalny handel takimi pełnomocnictwami, co mogło poważnie zaważyć na wyniku wyborów. Podobnie otwiera możliwość przesyłania swego głosu pocztą na oścież wrzota różnym nadużyciom wyborczym.

2) Podczas głosowania może każdy członek Komisji Wyborczej i każdy mąż zaufania wydelegowany przez poszczególne stronnictwa polityczne wystąpić z zarzutem co do tożsamości osoby głosującego. Oczywiście mogą te zarzuty być czynione tylko dopóty, dopóki osoba, o którą chodzi nie oddała głosu. W razie podniesienia zarzutu może przewodniczący Komisji Wyborczej za zgodą komisji zażądać od głosującego udowodnienia tożsamości jego osoby. Jeśli osoba, której tożsamość została zakwestjonowana, nie przedstawi dokumentów, uznanych za wystarczające przez Komisję, może się powołać na świadectwo dwóch świadków osobiście znanych choćby jednemu członkowi Komisji. Nazwiska tych świadków i nazwisko członka Komisji znajdującego ich osobiście muszą być zaznaczone w pro-

tokóle Komisji. Przepis ten ma przeciwdziałać lekkomyślnemu agnoskowaniu świadków przez członków Komisji.

Ponieważ od decyzji Komisji w sprawie tożsamości wyborców nie może być odwołania, wprowadzono gdzieśgdy *osobne legitymacje wyborcze*, wydawane wyborcom przez władze wyborcze. I tak nprz. stanowi § 34 czeskiej ordynacji wyborczej, iż naczelnik gminy powinien w gminach, liczących więcej niż 1000 mieszkańców, doręczyć każdemu wyborcy w jego mieszkaniu kartę legitymacyjną. Wyborca przedkłada tę kartę komisji wyborczej i jest na tej podstawie dopuszczony do oddania głosu, o ile nikt nie zakwestjonuje jego identyczności. Praktyczny pożytek z takich legitymacji nie jest wielki, komisja bowiem powinna zawsze uważać, czy osoba oddająca legitymację, jest identyczną z wyborcą w legitymacji wymienionym. Z drugiej strony ułatwia przymus legitymacyjny władzom wyborczym wpływanie na wynik wyborów. Z tego powodu nie wprowadziła nasza ordynacja wyborcza, podobnie jak wiele innych ordynacji, osobnych legitymacji wyborczych.

3) Kto wbrew przepisom ordynacji głosuje więcej niż w jednym obwodzie, albo też głosuje w tym samym obwodzie więcej aniżeli raz jeden, staje się winnym fałszowania wyborów i podlega karze przewidzianej w odnośnych ustawach karnych, a mianowicie w b. dzielnicy pruskiej w § 108 kodeksu karnego Rzeszy Niemieckiej, w bylej dzielnicy austriackiej w § 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1907 roku zawierającej postanowienia karne celem ochrony swobody wyborów i zgromadzeń, w bylej dzielnicy rosyjskiej nareszcie w Art. 5 dekretu z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu.

B) Przepisy ułatwiające wyborcom równomierne korzystanie z prawa wyborczego.

W krajach, w których wprowadzono wybory proporcjonalne, może wynik wyborów ulec zmianom radykalnym, wskutek różnej intensywności udziału w wyborach poszczególnych warstw ludności. Z tego powodu winna ordynacja wyborcza za-

wierać przepisy, ułatwiające wszystkim wyborcom równomierny dostęp do urny wyborczej.

I. *Niedziela dniem wyborczym. Sprawa równoczesności wyborów do Sejmu i Senatu.* Podobnie jak w Niemczech (porównaj art. 22 konstytucji Rzeszy Niemieckiej), w Czechach, w Belgii (od r. 1894), we Francji, Hiszpanji i wielu innych krajach będą się i u nas odbywały wybory do Sejmu i do Senatu w niedzielę, a więc w dniu wolnym dla największej części wyborców od zajęć zwyczajnych. Dalszem ułatwieniem dla wyborców dostępu do urny wyborczej byłoby, gdyby wybory do Sejmu i Senatu odbywały się w ten sam dzień. Takie łączenie kilku wyborów, a względnie głosowań w jednym dniu jest często używane w Szwajcarji, a także ordynacja wyborcza niemiecka zawiera przepisy, ułatwiające łączenie z wyborami posłów do sejmu Rzeszy wyborów do sejmów krajowych, do sejmików prowincjonalnych i powiatowych lub też głosowań na mocy zarządzanego referendum. Także w Belgji zawiera art. 174 kodeksu wyborczego przepisy na wypadek jednoczesnych wyborów do Sejmu i Senatu. U nas zachodzi niebezpieczeństwo, iż bardzo wielu wyborców mniej uświadomionych nie będzie chciało brać udziału w wyborze senatorów. By przeciwdziałać temu zaproponowałem, by wybory do Sejmu i do Senatu odbywały się równocześnie. Kartki do głosowania przy wyborze posłów miały być według mojego wniosku koloru białego, karty do głosowania przy wyborze senatorów koloru czerwonego. W ten sposób możnaby bardzo łatwo oddzielić głosy oddane na posłów od głosów oddanych na senatorów, a wyborca mógłby głosować jednocześnie przed tą samą komisją i na posłów i na senatorów. Wniosek mój nie uzyskał większości, twierdzono bowiem, iż poziom umysłowy i wyrobienie polityczne masy naszych wyborców jest tak niskie, iż nie można przynajmniej przy pierwszych wyborach komplikować aktu wyborczego przez wprowadzenie jednoczesności wyboru posłów i senatorów. Dlatego stanowi art. 9 ordynacji wyborczej do senatu, iż dzień głosowania należy przy wyborach do senatu wyznaczyć na następną niedzielę po dniu wyborów do sejmu.

II. Podział okręgu wyborczego na obwody głosowania.

By ułatwić wyborcom dostęp do urny wyborczej, przepisał w roku 1852 we *Francji* Napoleon III, iż każda gmina ma być miejscem wyborczym. Na stanowisku tem stoi także obecne ustawodawstwo wyborcze francuskie, stanowiąc, iż wybory muszą się odbywać w miejscu wyborczym każdej gminy. W gminach większych może prefekt podzielić gminę na tyle sekcji, ile jest potrzebnych ze względu na liczbę wyborców i stosunki miejscowe. Zaznaczamy, iż Francja w obecnych swych granicach liczy 37.946 gmin, z których 20.069 liczy mniej aniżeli 500 mieszkańców.

Na tem samem stanowisku co ustawodawstwo francuskie stoi od roku 1893 ustawodawstwo *belgijskie*. Art. 138 i 139 obecnie obowiązującego kodeksu wyborczego przepisują krótko, iż głosowanie odbywa się w gminie, jedynie gminy, które liczą mniej niż 100 mieszkańców, mogą być przyłączone do gminy sąsiedniej, oddalonej co najwyżej o 4 kilometry. Przyłączenia dokonywa król po wysłuchaniu stałej deputacji prowincjonalnej, co odpowiada mniej więcej śląskiej Radzie Wojewódzkiej. Jeżeli gmina liczy więcej, aniżeli 600 wyborców, musi być podzielona na 2 lub więcej obwodów głosowania, nazywanych sekcjami, z których każda nie może liczyć więcej aniżeli 600 wyborców. Podziału gmin na obwody dokonywa komisarz powiatowy w porozumieniu z „kolegijum burmistrza i ławników”; w razie gdyby do porozumienia nie doszło, decyduje stała deputacja prowincjonalna.

Podobnie jak w Belgii ma się rzecz we *Włoszech*, w *Szwajcarii*, w *Norwegji*, w *Niemczech* i w *Czecho-Słowacji*.

We *Włoszech* stanowią art. 29 i 30 obecnej ustawy wyborczej z 2 września 1919 roku, iż gminna komisja wyborcza dzieli z początkiem każdego roku każdą gminę na obwody głosowania (sekcje). Każdy obwód głosowania winien liczyć najwyżej 800, najmniej zaś 100, a w razie specjalnie niedogodnej komunikacji 50 wyborców. W razie, gdyby gmina liczyła mniej niż 100, a względnie 50 wyborców, przydziela ją dekret królewski do gminy sąsiedniej.

W *Czechosłowacji* stanowi ordynacja wyborcza, iż każda gmina jest miejscem głosowania, tylko na Słowaczynie wolno gminy liczące mniej niż 250 mieszkańców, przydzielić do najbliższej gminy sąsiedniej. Jeżeli gmina liczy więcej niż 1000 wyborców, należy wyznaczyć kilka lokali wyborczych, przyczem do żadnego lokalu nie można przydzielić więcej aniżeli 1000 wyborców.

W *Niemczech* przepisuje ustawa wyborcza, iż obwody głosowania powinny być według możliwości identyczne z gminami. Duże gminy można podzielić na kilka obwodów, małe gminy lub części gmin wolno łączyć z sąsiednimi gminami lub częściami gmin w jeden obwód głosowania. Dla każdego obwodu należy wyznaczyć odrębny lokal wyborczy. Podział na obwody i oznaczenie lokalu wyborczego jest na wsi rzeczą landrata, w miastach zaś rzeczą magistratu, a tam, gdzieby takiego nie było, rzeczą burmistrza. Przepisy te samej ustawy uzupełniło rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych, (wydane za zgodą Rady Państwa a nazywane w Niemczech ordynacją wyborczą), dwoma dalszemi przepisami bardzo istotnemi:

1) Żaden obwód nie może liczyć więcej, aniżeli 2500 mieszkańców.

2) Cyfrze powyższej mieszkańców odpowiada w Niemczech najwyżej 1500 wyborców. Przy *największej sprawności* komisji wyborczych można obliczyć, iż przeciętnie 5 wyborców zdoła głosować w 2 minutach. 1500 wyborców zdoła więc oddać głos w ciągu 600 minut, czyli 10 godzin. Według dalszych przepisów ordynacji niemieckiej ma głosowanie trwać 10 godzin, rozpoczyna się bowiem w lecie o 8-ej, a w zimie o 9-ej rano, kończy się zaś w lecie o 6, a w zimie o 7 wiecz. Ponieważ jest rzeczą trudną do pomyślenia, by 1500 wyborców mogło rzeczywiście w ciągu 10 godzin oddać swe głosy, przepisuje dalej § 40 ordynacji, iż w dużych obwodach głosowania można podzielić wyborców według płci, albo w inny sposób na dwie części i odbywać wybory równocześnie w 2 izbach tego samego budynku, albo nawet przy 2 różnych stołach tego samego lokalu. Oczywiście musi w tym wypadku wybór w drugiej izbie, a względnie przy drugim stole odbywać się

pod kierownictwem osobnej komisji wyborczej. Przepis ten umożliwia wygodne przeprowadzenie wyborów nawet w obwodach, liczących blisko 2500 mieszkańców, na jedną komisję przypada bowiem w razie podziału głosowania najwyżej 750 wyborców, t. j. trochę mniej niż we Włoszech.

Z zestawienia tego wynika, iż na jeden lokal wyborczy, względnie na jedną komisję wyborczą, dopuszcza się w Belgji najwyżej 600 wyborców, we Włoszech najwyżej 800, w Czechach najwyżej 1000, w Niemczech zaś pozornie najwyżej 1500, z reguły jednak najwyżej 750. Kwestja ta pozostaje w ścisłym związku z kwestją czasu trwania aktu głosowania. Dlatego dodajemy, iż w Belgji rozpoczyna się głosowanie o 8 rano, a kończy się o 1 w poł., przyczem wyborcy, którzy przed 1-ą zjawili się w lokalu wyborczym, w każdym razie głos swój oddać mogą. W Belgji trwa więc głosowanie 5 godzin a na godzinę liczy się jako maximum 120 głosujących. We Włoszech stanowią art. 61 i 75 ustawy z dnia 15 sierpnia 1919 r., iż akt wyborczy rozpoczyna się o 7 rano, a kończy o 5 po poł., jeżeli jednak o godzinie tej znajdują się w lokalu lub przed lokalem jeszcze wyborcy, którzy nie głosowali, należy głosowanie kontynuować dalej, najdłużej jednak do godz. 10 wiecz. Po tej godzinie nie wolno już nikomu oddać głosu. Licząc, iż czas głosowania trwa we Włoszech normalnie 10 godzin, przypada najwyżej 80 głosujących na godzinę. Mniej więcej taką samą liczbę wyborców na godzinę należy liczyć w Niemczech oczywiście pod warunkiem, iż w obwodach liczących niemal 2500 mieszkańców, głosowanie odbywa się w 2 lokalach lub przy 2 stołach. Dla Czecho-Słowacji cyfr takich podać nie możemy. Ordynacja czeska stanowi tylko, iż głosowanie rozpoczyna się o 8 rano. Koniec głosowania określa dla każdej gminy starosta. W licznych w Czechach gminach, liczących mniej niż 100 mieszkańców a mniej niż 50 wyborców, wystarczą oczywiście dla odbycia głosowania 2 godziny. Dla gmin z większą liczbą wyborców musi być wyznaczony stosownie dłuższy czas głosowania.

Po tym przeglądzie międzynarodowym możemy obecnie przedstawić odnośne przepisy naszej ordynacji wyborczej. Prze-

dewszystkiem zaznaczamy, iż artykuły 72 i 79 oznaczają bardzo długi czas głosowania, głosowanie ma się bowiem rozpocząć o godz. 9 rano i trwać bez przerwy do godz. 9 wiecz. Z uderzeniem tej godziny winien przewodniczący komisji wyborczej nakazać zamknięcie lokalu wyborczego; odtąd mogą głosować tylko wyborcy, którzy przed uderzeniem godz. 9 weszli do lokalu. Tam, gdzie liczba wyborców jest mała, może komisja także przed godz. 9 uznać głosowanie za ukończone, jeżeli wszyscy wyborcy, wpisani do spisu wyborców, oddali swoje głosy. O ile chodzi o b. zabór austriacki i pruski, będą te wypadki zachodziły dość często. Natomiast w b. dzielnicy rosyjskiej zachodzi niebezpieczeństwo, iż wyborcy nawet w ciągu 12 godzin nie będą nieraz w stanie oddać swych głosów. Różnice te między zaborami wynikają z przepisów art. 12.

Według art. 12 skutecznia podział na obwody głosowania władza administracyjna pierwszej instancji a więc starosta, w Warszawie i Łodzi Komisarz Rządu, we Lwowie, Krakowie i w Bielsku Śląskim (prezydent miasta a względnie burmistrz w Królewskiej Hucie i w Katowicach — Magistrat i t. d. Władza ta winna równocześnie dla każdego obwodu wyznaczyć lokal wyborczy, położony, o ile możliwości, w jego środku. Przy podziale gmin na obwody głosowania winna władza baczyć, iż *podział powinien ułatwić wszystkim wyborcom możliwie równomierne korzystanie z prawa wybierania*. W szczególności powinna władza przestrzegać przy podziale następujące trzy warunki:

1) Nie należy tworzyć obwodów, składających się z różnych gmin, a względnie i części tychże. Innymi słowy, każda, choćby najmniejsza gmina jest miejscem wyboru. Przepis ten posiada doniosłe znaczenie dla byłej dzielnicy austriackiej i pruskiej, gdzie największa część gmin liczy mniej, aniżeli 500 mieszkańców i gdzie znajdują się nawet gminy, liczące mniej niż 100 mieszkańców. Należy dodać, iż w żadnym razie nie mogą być za odrębne gminy uważane obszary domanialne w b. dzielnicy pruskiej, względnie obszary dworskie w Małopolsce Wschodniej. Ustawa stanowi bowiem, iż dla każdego obwodu głosowania ma być ustanowiona osobna obwodowa

komisja wyborcza, nie przewiduje zaś w zupełności ustanowienia komisji obwodowych dla obszarów domanialnych, a względnie dworskich. Z tego powodu muszą władze przy podziale na obwody głosowania wcielić obszary dworskie do najbliższej gminy. W Małopolsce wciela je do tej gminy, która razem z obszarem dworskim stanowi jedną gminę katastralną.

2) Żaden obwód nie może liczyć więcej, aniżeli 3000 mieszkańców. W granicach tych dozwolone jest łączenie kilku wsi lub osad, należących do jednej gminy, w jeden obwód głosowania. Oczywiście muszą być gminy, liczące więcej aniżeli 3000 mieszkańców, a tak samo wsie, lub osady, liczące więcej, aniżeli 3000 mieszkańców, podzielone na 2 lub więcej samoistnych obwodów głosowania. Należy zaznaczyć, iż w drugim czytaniu uchwalił Sejm, iż żaden obwód nie powinien liczyć więcej, aniżeli 2000 mieszkańców. W trzecim czytaniu uchwalił jednak Sejm większością, składającą się z reprezentantów miast i prawicy, obowiązujący obecnie tekst ordynacji. Cyfra 3000 jest korzystną dla miast i dla stronnictw, opierających się głównie o miasta, z powodów następujących:

a) Obwody głosowania będą przy cyfrze 3000 mieszkańców na ogół znacznie większe, aniżeli przy liczbie 2000 mieszkańców, co utrudni ludności wiejskiej dostęp do urny,

b) W obwodzie, liczącym 3000 mieszkańców, należy liczyć się poważnie z możliwością, iż około 1600 wyborców stanie do urny wyborczej. Ponieważ głosowanie trwa 12 godzin, musi w ciągu godziny oddać swój głos co najmniej 133 wyborców. Jest to *może* w miastach z ludnością więcej oświeconą i obrotniejszą, przy *nadzwyczajnej energii* przewodniczącego i komisji wyborczej możliwem. Po wsiach należy uważać to za wręcz niemożliwe. Gdyby więc władze w byłej dzielnicy rosyjskiej tworzyły rzeczywiście po wsiach obwody głosowania, liczące blisko 3000 mieszkańców, to wykluczyłyby faktycznie pewną część wyborców od udziału w głosowaniu.

3) Podział na obwody głosowania ma być przeprowadzony tak, żeby żaden wyborca nie miał z mieszkania dalej do lokalu wyborczego, aniżeli 6 kilometrów. Skutek tego przepisu będzie ten, iż żaden obwód głosowania nie będzie mógł

mieć więcej, aniżeli 112 kilometrów kwadratowych obszaru. Szczególne znaczenie posiada ten przepis na Polesiu. Ponieważ np. w okręgu Pińskim przypada przeciętnie na kilometr kwadratowy 20 mieszkańców, będzie mogło w obwodzie mieszkać przeciętnie najwyżej 2240 mieszkańców.

Ze względów przytoczonych właśnie co pod 2 winny władze administracyjne dzieląc gminy na obwody tworzyć tak po wsiach jak w miastach obwody liczące około 2000 wyborców, mogą zaś to uczynić tem więcej, iż nie wynikną z tego powodu normalnie żadne wyższe koszty dla Skarbu Państwa. W związku z tem należy przytoczyć przepis art. 100 stanowiący, iż lokalu, urny, sprzętów i przyborów do pisania dla komisji wyborczej obwodowej winna dostarczyć na swój koszt gmina, w obrębie której komisja urzęduje. Gmina ponosi również koszt djet członków komisji obwodowej, wybranych przez radę gminną. Z tego wynika, iż Skarb Państwa ponosi tylko koszt djet przewodniczącego komisji i tego członka komisji, który został mianowany przez starostę. Koszta tych djet będą minimalne, w myśl art. 28 otrzymują bowiem członkowie komisji wyborczej diety tylko za dni rzeczywistej pracy i tylko o tyle, o ile wskutek udziału w pracach wyborczych poniosłyby dotkliwy uszczerbek w swym zarobku dziennym. Otóż jest rzeczą dość jasną, iż przynajmniej po wsiach będą przewodniczącymi i innymi członkami komisji wyborczych niemal zawsze osoby, którym praca w komisji nie przyniesie dotkliwego uszczerbku w zarobku dziennym. Więcej mogłyby zaważyć na szali kosztu podróży, należące się tym członkom komisji wyborczych, którzy mieszkają poza miejscem urzędowania. Należy jednak pamiętać, iż w myśl art. 22 ordynacji przewodniczący i wszyscy członkowie komisji powinni być wyborcami obwodu, względnie gminy, której obwód jest częścią. Od tej zasady wolno odstąpić tylko w razie konieczności za zgodą okręgowej komisji wyborczej i tylko, o ile chodzi o członka, mianowanego przez władzę polityczną. Członek ten zapewnia władzy państwowej w komisji pewien wpływ, jest więc rzeczą zupełnie słuszną, iż państwo odnośnie kosztu podróży ponosi. Z tego wynika, iż wzgląd na obciążenie Skarbu

Państwa nie może żadną miarą usprawiedliwić tworzenia zbyt wielkich obwodów głosowania.

W myśl 4-go ustępu art. 12 go są odstępstwa od warunków, wyszczególnionych powyżej pod 1, 2 i 3 dopuszczalne tylko ze względu na niewykonalność. Niewykonalność należy przyjąć oczywiście tylko wtenczas, jeżeli wskutek ścisłego przestrzegania powyższych przepisów, trzeba by tworzyć tak mały obwód głosowania, iż nie znalazłoby się w nim dostatecznej liczby osób, kwalifikujących się prawnie na członków komisji obwodowej. Ponieważ w myśl art. 25-go każdy członek komisji musi posiadać prawo wybierania i umieć czytać i pisać po polsku, jest rzeczą jasną, iż podział na obwody musi być dokonany tak, by w każdym obwodzie znalazły się conajmniej 4 osoby, umiejące czytać i pisać po polsku. Z tego wynika, iż np. w Małopolsce wschodniej będą dość częste gminy tak małe, iż owych czterech osób w nich nie będzie, wtenczas będzie musiała być gmina taka przyłączona do gminy sąsiedniej z powodu niewykonalności przepisu, iż każda gmina ma tworzyć odrębny obwód głosowania.

Niewykonalność powyższych warunków może mieć miejsce także wtenczas, jeżeli wykonanie jednego warunku jest równocześnie niewykonaniem innego warunku. Weźmy np. wypadek przysiółka Golemki. Przysiółek ten jest częścią gminy Głowaczowa w powiecie pilżeńskim, jest jednak od gminy tej oddalony około 7 kilometrów i oddzielony od niej bezdrożną przestrzenią leśną. Natomiast jest przysiółek ten oddalony od gminy Czarna zaledwie 2½ klm. Przysiółek ten nie może głosować razem z gminą Głowaczową, ponieważ jest od niej oddalony przeszło 6 klm. Z gminą Czarne też nie może głosować, ponieważ to jest inna gmina. O ileby więc nie było można dla przysiółka tego urządzić odrębnej komisji, to należałoby stosować się do naczelnego przepisu art. 12-go, iż podział na obwody głosowania powinien wszystkim wyborcom ułatwić korzystanie z prawa wybierania. W myśl tego przepisu należałoby przysiółek ten przydzielić do gminy Czarna.

III. *Zapewnienie dostępu do lokalu wyborczego.* Zdarzają się wypadki, iż pewne stronnictwa polityczne blokują wejścia

do lokalu wyborczego, by nie dopuścić przeciwników do oddania głosu. Na wypadek ten stanowi art. 67 ordynacji, iż w razie, gdyby tłumne zgromadzenie się publiczności tamowało wyborcom dostęp do lokalu wyborczego, lub też do urny wyborczej, winien przewodniczący komisji poczynić zarządzenia, by zapewnić wyborcom swobodny dostęp i może nawet w tym celu użyć straży, oddanej do jego rozporządzenia przez władze administracyjne.

IV. *Kwestja paszportu wyborczego.* Prawo wybierania posiada tylko osoba, wpisana do spisu wyborców i posiada prawo to tylko w tym obwodzie głosowania, w którym jest wpisana do spisu. Wskutek tego nie mogą wybierać osoby, które w dniu wyboru ze względu na konieczności swego zawodu znajdują się poza zwykłym miejscem swojego zamieszkania. Wypadek ten zachodzi zwłaszcza często u kolejarzy, flisaków, majtków, agentów podróżujących i t. p. By umożliwić osobom tych zawodów oddanie głosu, wprowadza niemiecka i austriacka ordynacja wyborcza t. zw. paszporty wyborcze (Wahlschein). Władza gminna wykreśla osoby te, a tak samo osoby, które opuszczają swe miejsce zamieszkania, by udać się do innej miejscowości na wypoczynek lub na kurację,—na prośbę samego wyborcy ze spisu wyborców i wystawia im paszport wyborczy. Na mocy takiego paszportu może dany wyborca głosować w jakimkolwiek obwodzie głosowania w obrębie całego państwa. Nie ulega wątpliwości, iż wystawianie takich paszportów mogłoby się stać powodem różnych nadużyć. Znaczących naszych stosunków twierdzili, iż wprowadzenie tych paszportów u nas otwarłoby na oścież wrota nadużyciom wyborczym. Z tego powodu nie wprowadzono u nas tej instytucji, nieznaną zresztą także większości zagranicznych ordynacji wyborczych.

V. *Uwolnienie od stempli i należytości w postępowaniu wyborczem.* By umożliwić wyborcom nawet najuboższym korzystanie z praw, nadanych im w ordynacji wyborczej, stanowi art. 101 Ordynacji, iż wszelkie pisma w sprawach wyborczych, zwłaszcza zaś podania stron w sprawie sprostowania spisu wyborców, zgłoszenia list kandydatów i potwierdzenia podpisu na

tych zgłoszeniach i t. d., są wolne od jakichkolwiek stempli i należności.

VI. *Przymus wyborczy*. Równocześnie z wprowadzeniem powszechnego prawa wyborczego, wprowadzono w roku 1893 w Belgji, w roku 1907 zaś w szeregu austriackich krajów koronnych¹⁾ przymus wyborczy, a to w tym celu, by przeciwdziałać zbyt silnemu radykalizowaniu się Sejmu, by więc w części sparaliżować skutki polityczne powszechności prawa wyborczego. Przymus wyborczy miał stosunkowo wzmocnić stronnictwa umiarkowane, które są z natury rzeczy więcej ociężałe i nie mogą bez przymusu ustawowego wszystkich swych zwolenników do urny wyborczej sprowadzić. Sprawa przymusu wyborczego jest w Belgji unormowana w art. 220 i następnych kodeksu wyborczego. Wyborca, który nie oddał głosu musi podać powody sędziemu pokoju. Jeżeli sędzia pokoju uzna, iż powody te są tego rodzaju, iż mogą usprawiedliwić wyborcę, nie podlega tenże karze, w przeciwnym razie ulega za pierwszym razem karze nagany, lub karze grzywny od 1—3 franków. W razie recydywy kara ta zaostrza się stopniowo, grzywna wynosi w tym wypadku od 3 do 25 franków, nazwisko wyborcy bywa wywieszane przez miesiąc na murach ratusza na spisie wyborców niedbałych, a gdyby i to nie skutkowało, wyborca traci na 10 lat prawo wybierania i nie może w ciągu tych 10 lat otrzymać żadnego odznaczenia, żadnej nominacji, żadnego urzędu publicznego.

By zwiększyć liczbę głosów stronnictw konserwatywnych, wprowadzono przymus wyborczy ustawą z dnia 8-go sierpnia 1907 roku także w Hiszpanji. Już w rozdziale III zaznaczyliśmy iż przymus ten istnieje także w Czecho-Słowacji, tutaj dodajemy, iż wskutek istnienia przymusu, nie głosowało przy wyborach w roku 1920 z 1000 wyborców w Czechach tylko 96, na Morawach i Śląsku 108, w Słowaczyźnie zaś 105. Mimo przymusu nie głosowała więc okragło dziesiąta część wyborców. Przymus wyborczy istnieje nareszcie przy wyborach senatorskich we Francji, należy jednak zaznaczyć, iż prawo wybierania senato-

¹⁾ Między innemi i na Śląsku.

rów posiadają we Francji nie masy wyborców, ale osoby, pochodzące z wyboru. Przymus wyborczy nie dotyczy więc we Francji mas.

Przymus wyborczy miałby u nas szczególne znaczenie polityczne ze względu na obowiązującą stosunkowość wyborów. Wynik przymusu byłby niewątpliwie ten, iż udział w wyborach byłby u różnych warstw ludności w równym niemal stopniu intensywny. Mimo to komisja konstytucyjna nie myślała zupełnie o wprowadzeniu przymusu wyborczego. W bardzo znacznej części naszego państwa jest liczba analfabetów wprost przerażająco wielką, a nie byłoby rzeczą dla państwa pożyteczną, gdybyśmy wszystkich tych analfabetów zmuszali do oddania głosu. Jak już zaznaczyliśmy, należy oczekiwać, iż udział w wyborach ze strony ludności, umiejącej conajmniej pisać i czytać, będzie znacznie większy, niż udział analfabetów, a nie było racjonalnego powodu zmieniać tego naturalnego stosunku przez wprowadzenie przymusu wyborczego.

ROZDZIAŁ VIII.

Przeprowadzenie zasady tajności głosowania.

Źródła: Art. 70—71, 73—74 i art. 83, punkt 1 i 3. Art. 84—85 i 93 ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 1 ordynacji wyborczej do Senatu.

Przepisana w konstytucji tajność głosowania może być w praktyce w różny sposób zagwarantowana. Co do tego różniamy 3 główne systemy, t. j. 1) t. zw. system australijski głosowania; 2) system kopert urzędowych i 3) system zwykły głosowania, używany zwłaszcza we Francji.

A. *System australijski* stał się popularnym w Europie od chwili wprowadzenia go w Anglii, co nastąpiło na mocy Ballot Act 1872 r. W Anglii otrzymuje wyborca w lokalu wyborczym od przewodniczącego komisji wyborczej urzędową kartę do głosowania. Na karcie tej są wydrukowane nazwiska wszystkich kandydatów w przepisany terminie należycie zgłoszonych. W lo-

Ordynacja wyborcza.

kalu wyborczym znajduje się parawan lub też kotara, albo też izolowane komórki. Wyborca musi się tam udać i nie obserwowany przez nikogo zaznaczyć na karcie znakiem +, dodanym na prawej stronie nazwiska kandydata, na kogo głosuje. Jeżeliby wyborca umieścił na karcie jakiegokolwiek inny znak, według którego możnaby poznać, kto kartę tę oddał, jest karta nieważną. Zaznaczywszy na kogo głosuje, składa wyborca kartę tak, aby nie było widoczne, na kogo głosował, wraca następnie do stołu przed prezydentem komisji, pokazuje mu urzędową pieczęć, umieszczoną na każdej karcie i następnie wrzuca sam kartę do urny. Morley zaznacza w życiorysie Gladstone'a (Life of Gladstone, tom II, str. 370), iż ustawa ta zapewniła w Anglii czystość i wolność wyborów i podniosła moralność polityczną, nie miała jednak jakichkolwiek skutków partyjno-politycznych. W Irlandji natomiast ustawa ta obaliła wpływ polityczny angielskich posiadaczy latyfundiów.

System angielski głosowania został wprowadzony w roku 1897 także w Belgji. Odnosne przepisy obowiązującego kodeksu wyborczego belgijskiego przytoczyliśmy w części już na stronie 63. Tutaj dodajemy tylko, iż wyborca udaje się z urzędową kartą do głosowania, wręczoną mu w lokalu wyborczym przez przewodniczącego komisji wyborczej, do celi izolacyjnej (względnie za parawan lub kotarę), zaznacza tam w sposób już na str. 63 podany, jak głosuje, składa swoją kartę do głosowania, wraca do urny i wrzuca sam pod kontrolą prezesa komisji wyborczej tę kartę do urny wyborczej. Wszystkie urzędowe karty do głosowania są zupełnie równe, wyborcy nie wolno inaczej głosować, jak w sposób ustawą przepisany, nie może więc on w jakiegokolwiek sposób kartki tak oznaczyć, aby poznać, jak on głosował, a także nie wolno mu przy wrzucaniu karty do urny pokazać prezesowi komisji, jak głosował. Wszystkie te i dalsze jeszcze przepisy ustawy wyborczej zabezpieczają absolutną tajność wyborów. De Laveley zaznacza w książce swej „Le gouvernement dans la democratie”, iż skutki wprowadzenia w Belgji tajności głosowania na sposób angielski były jak najlepsze. „Można twierdzić, iż nadużycia wyborcze stały się niemożliwymi. Głosowanie jest absolutnie tajne. Wskutek tego

znikły niemal w zupełności nadużycia presji lub korupcji wyborczej. Coby mogło bowiem pomóc kupienie głosu wyborcy za pieniądze lub za obietnicę, jeżeli nikt nie może wiedzieć na kogo on głosuje, ponieważ wszystkie karty do głosowania są absolutnie takie same, a żadna nie może się czemkolwiek od innej wyróżniać“.

Oprócz Belgji przyjęła system australijski głosowania także ustawa holenderska z 7 września 1896 r. i ustawa duńska z 7 lutego 1901 r.

B. *System kopert urzędowych* wprowadzono najprzód w r. 1884 w Norwegji. W następnych latach wprowadzono system ten w szeregu kantonów szwajcarskich, nareszcie przyjęła go w r. 1903 Rzesza Niemiecka. Także ustawa czesko-słowacka (§ 38) przyjęła system kopert urzędowych. System ten różni się od systemu australijskiego tem, że wyborca może głosować zwykle na jakiejś karcie. Urzędowych kart do głosowania przy systemie tym niema, zwykle dostarczają wyborcom kartek do głosowania stronnictwa, wyborca może jednak użyć jakiegobądź kartki. Zwykle przynosi wyborca ze sobą do lokalu wyborczego kartę do głosowania z wpisanym lub wydrukowanym nazwiskiem kandydata, a względnie numerem listy, na którą głosuje. W lokalu wyborczym otrzymuje wyborca urzędową kopertę, zaopatrzoną w stempel urzędowy, poczem winien się zwykle udać do osobnego gabinetu lub za parawan, gdzie wkłada nieobserwowany przez nikogo, swą kartę do urzędowej koperty. Kopertę tę oddaje następnie wyborca przewodniczącemu komisji wyborczej, który wrzuca ją natychmiast do urny wyborczej. Ponieważ koperta jest z grubego i nieprzejrystego papieru i nie może mieć, oprócz stempla urzędowego, żadnego innego znaku, nie może nikt z obecnych wiedzieć, na kogo wyborca głos oddał, można tylko w inny pośredni sposób wnioskować, czy wyborca użył karty do głosowania, wydanej przez pewne stronnictwo. System urzędowej koperty nie gwarantuje więc zwykle tajemnicy wyborczej w sposób tak absolutny, jak system australijski. Z tego powodu usiłują niektóre ordynacje system ten dodatkowymi przepisami udoskonalić. Przepisy takie zawiera nprz. § 38 czesko-słowackiej ordynacji wy-

borczej. Według tego paragrafu winien wyborca przynieść ze sobą do lokalu wyborczego doręczone mu urzędownie listy kandydatów *wszystkich* stronnictw politycznych w okręgu kandydujących. Gdyby komisja wyborcza skonstatowała, iż wyborca nie posiada wszystkich list, albo, iż posiada listy, oznaczone znakami, odbiera mu te listy i wręcza mu listy nienaganne. Tak samo wręcza mu komisja kopertę urzędową. Wyborca udaje się z wszystkimi listami i z kopertą urzędową do celi izolacyjnej, względnie za parawan, wkłada tę listę, na którą chce głosować do koperty, inne zaś listy wrzuca do kosza, poczem wrzuca sam kopertę do urny wyborczej.

C. *System zwyczajny głosowania* nie zna ani urzędowych kart do głosowania, ani urzędowych kopert. System ten istnieje np. we Francji. W kwestji tej obowiązuje tamże dotychczas dekret z 2 lutego 1852 r. Dekret przepisuje, iż wyborca może głosować na jakiejś karcie, byleby była z białego papieru i byleby była wypełniona poza lokalem wyborczym i nie była oznaczona znakami wyróżniającymi. Wyborca składa sam kartę jak chce i wręcza ją prezesowi komisji wyborczej, który wrzuca ją do urny wyborczej. Kart nie złożonych nie powinien prezes przyjmować. Karty, na którychby wyborca umieścił swój podpis, swoje imię i nazwisko, są nieważne. Jest rzeczą jasną, iż przepisy te nie mogą zabezpieczyć tajności wyborów.

D. *Stan wykształcenia* bardzo znacznej części wyborców jest u nas tak niski, iż o wprowadzeniu australijskiego systemu głosowania nie mogło być u nas mowy. Z tego powodu musieliśmy się kontentować systemem kopert urzędowych. Wyborcy mogą więc głosować na jakichkolwiek kartach do głosowania, byleby karty te były koloru białego. Zwykle będą wyborcom dostarczały stronnictwa kart do głosowania. Już w rozdziale V K zaznaczyliśmy, iż karta ma zawierać jedynie numer listy kandydatów, na którą wyborca oddaje swój głos. Numer ten może być wyrażony słowami lub cyframi, może być odbity mechanicznie lub pisany. Karty te do głosowania będą mogły być oddane tylko po włożeniu ich do kopert, ostemplowanych stemplem przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej. Wszystkie koperty, przeznaczone dla jednego obwodu głosowa-

nia, powinny być jednakowej barwy i nie mogą być oznaczone oprócz stempla żadnym innym znakiem. Jest rzeczą pożądaną, by format kart do głosowania odpowiadał formatowi kopert urzędowych. Z tego powodu stanowi ustawa, iż koperty winny być sporządzone z papieru w formacie 9×12 cm. Z tego wynika, że karty do głosowania drukowane przez stronnictwa będą miały z reguły format mniejszy, mniej więcej 8×10 cm. Sankcję przytoczonych przepisów zawiera art. 83 stanowiący, iż są nieważne:

1) karty do głosowania, włożone do koperty urzędownie nieostemplowanej lub też do koperty, oznaczonej znakiem odróżniającym,

2) karty koloru oczywiście innego niż białe,

3) karty zawierające oprócz numeru listy kandydatów jeszcze inne jakieś dodatki, jak np. nazwisko głosującego, nazwisko któregoś z kandydatów i t. d.

Przyjęty u nas system głosowania wyróżnia się tem, iż nie zna cel izolacyjnych. względnie kotar, za którymi mógłby wyborca w zupełnej tajemnicy włożyć kartę do głosowania do koperty. Wobec tego odbywa się głosowanie u nas w sposób następujący. Wyborca zbliżywszy się do stołu, przy którym zasiada komisja wyborcza, wymienia swe imię i nazwisko. Tam, gdzie spis wyborców jest sporządzony według domów, musi wymienić oprócz tego numer domu, a względnie adres. Po sprawdzeniu przez członka, prowadzącego protokół, czy imię i nazwisko wymienione znajduje się w spisie wyborców, wyborca otrzymuje ostemplowaną kopertę do głosowania, wkłada w nią kartę do głosowania i wręcza przewodniczącemu komisji, który sprawdziwszy stempel na kopercie i nie zaglądając do jej wnętrza, wrzuca ją do urny wyborczej. Z tego wynika, iż w praktyce będzie to zależało od stronnictw politycznych, w jakiej mierze tajemnica wyborcza będzie dochowana. Jeżeli karty do głosowania, dostarczane przez stronnictwa, będą bardzo różnego formatu, będzie można z łatwością poznać, kartę którego stronnictwa wyborca do koperty włożył.

E. *Konstytucja nasza i ordynacja wyborcza*, przepisując tajność głosowania, czyni to głównie celem zapobieżenia nadu-

życiom wyborczym, nie należy więc w praktyce interpretować tajności w sposób, utrudniający odkrycie i ukaranie nadużyć wyborczych. Co do tego winniśmy tutaj dodać jeszcze następujące uwagi.

We Francji dołącza się do sporządzonego przez komisję wyborczą protokołu z wyborów tylko karty do głosowania próżne i nieważne, tudzież karty sporne. Wszystkie inne karty do głosowania należy w obecności wyborców spalić. Spalenie największej części kart do głosowania uniemożliwia wprowadzić wszelkie poszukiwania *ex post*, jak poszczególni wyborcy głosowali, utrudnia jednak nadzwyczajnie wykrycie ewentualnych nadużyć, popełnionych przez członków komisji wyborczych, a polegających na wykradzeniu kart, oddanych przez wyborców, a podsunięciu kart innych. Manipulacje tego rodzaju mogą oczywiście zmienić zupełnie wynik wyborów.

By uniemożliwić takie manipulacje, przepisuje ustawa wyborcza *angielska*, iż przewodniczący komisji wyborczej powinien, wręczając kartę do głosowania wyborcy, zanotować na karcie numer bieżący, pod jakim wyborca jest w liście wyborczej wpisany. Wszystkie oddane karty do głosowania należy starannie przechowywać aż do ostatecznego załatwienia ewentualnych protestów wyborczych. Gdyby ktoś twierdził, iż członek komisji podsunął inne jakieś karty, to sędzia przesłuchuje wyborców jak głosowali i może co do każdego wyborcy stwierdzić, czy jego karta w aktach wyborczych się znajduje. Innemi słowy w Anglii nie obowiązuje tajność głosowania, jeżeli chodzi o odkrycie i ukaranie manipulacji oszukańczych. Poza tem jest tajemnica wyborcza jaknajskrupulatniej przestrzegana. Otwieranie urn i odczytywanie kartek nie odbywa się w obwodzie głosowania, ale jest dla całego okręgu wyborczego scentralizowane i odbywa się przed osobną komisją, tak, iż przewodniczący komisji, który na karcie do głosowania numer wpisał, karty tej już później nie widzi.

Zupełnie inaczej niż w Anglii miała się, przynajmniej przed wojną, rzecz w *Niemczech*. Tutaj przyjęła się interpretacja, iż z powodu tajności głosowania nie mogą władze ani sądy wypytywać wyborców, przesłuchiwanym w charakterze świadków

co do kwestji jak głosowali. Sądy mają wskutek tego ręce związane przy badaniu kwestji czy władze wyborcze nie popełniły jakichś manipulacji oszukańczych z kartkami do głosowania. Karty do głosowania winny być zresztą w Niemczech tak długo przechowywane i to na miejscu w gminie, aż kwestja ważności wyborów zostaje ostatecznie rozstrzygnięta.

By zapobiec mylnej interpretacji zasady tajności głosowania przepisuje *belgijski* kodeks wyborczy, iż nikt nie jest zobowiązany zeznać, jak głosował. Wyborca, pytany przez sąd, może więc odmówić odpowiedzi na pytanie, na kogo głosował. Z drugiej strony wolno każdemu przed sądem złożyć pod przysięgą świadectwo jak głosował. Sądzimy, iż tego rodzaju interpretacja jest jedynie zgodna z celem tajności i powinna być zastosowana także przez nasze sądy.

Co się tyczy kwestji przechowywania kart do głosowania to odnośne przepisy są zawarte w art. 84 i 85, tudzież w art. 93 ust. 3, 4 i 5. Nakazane przepisami tymi przechowywanie kart do głosowania jest naogół celowe, byłoby tylko do życzenia, by oddane podczas głosowania karty były przez obwodową komisję wyborczą nietylko starannie zapakowane, jak przepisuje art. 85, ale i opieczętowane. Naruszenie tych pieczęci powinno być dozwolone tylko w razie wniesienia protestu przeciwko wyborowi, względnie z nakazu sądowego w razie śledztwa karnego o nadużycie wyborcze. Poza tem przepisów tych artykułów omawiać tutaj nie potrzeba.

ROZDZIAŁ IX.

Przepisy gwarantujące czystość wyborów.

A. Pogląd ogólny. Sądownictwo wyborcze.

Źródła: Wszystkie niewymienione dotychczas artykuły ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu tudzież art. 19 Konstytucji.

1. *Kwestja sądownictwa wyborczego.* Naczelną zasadą naszej Konstytucji jest przepis art. 2, według którego władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu.

Naród wykonywa tę swoją władzę zwierzchnią przede wszystkim wybierając główne swoje organy: Sejm i Senat. Wybory winny dać wyraz rzeczywistej woli narodu, ordynacja wyborcza powinna więc zawierać przepisy, gwarantujące czystość wyborów. W konsekwencji tego stanowi art. 19 konstytucji, iż Sejm sprawdza tylko ważność niezaprotestowanych wyborów. O ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga wyłącznie Sąd Najwyższy.

Poruczenie Sądowi Najwyższemu lub innemu trybunałowi rozstrzygania protestów wyborczych jest dość rzadkiem zjawiskiem. Ustawodawstwo przeważnej części państw zagranicznych przestrzega skrupulatnie zasady, iż o składzie Sejmu, o tem, kto ma prawo zasiadać w Sejmie, nie może decydować ani monarcha, ani Rząd, ani żadna inna władza, jak tylko sam Sejm. W ten sposób pragnie ustawodawstwo zagraniczne zagwarantować zupełną niezależność parlamentu od jakiej bądź innej władzy. Dopiero w najnowszych czasach poruczono w niektórych państwach rozstrzyganie protestów wyborczych sądom, odjęto więc tę kompetencję parlamentowi. Najprzód, bo w r. 1866 nastąpiło to w Anglii. Protesty wyborcze rozstrzyga tutaj Kings Bench, t. zn. najwyższy sąd w sprawach karnych i administracyjnych. Na Węgrzech otrzymała kurja królewska (t. j. sąd najwyższy) tę samą kompetencję na mocy ustawy z roku 1899. W dziesięć lat później, bo w roku 1909 przekazano w Szwecji rozstrzyganie protestów wyborczych trybunałowi administracyjnemu. Nareszcie należy nam przytoczyć tutaj § 19 konstytucji *czesko-słowackiej* z 29 lutego 1920 roku, stanowiący krótko, iż o ważności wyboru do izby poselskiej i do senatu będzie decydował trybunał wyborczy, którego skład osobna ustawa oznaczy. Za tymi przykładami poszła także nasza Konstytucja z r. 1921.

Powody, dla których najważniejszą część sądownictwa wyborczego w państwach wymienionych odjęto izbom a oddano sądom, są różne. Przede wszystkim przemawiał za tem względ natury więcej formalnej. Stosowanie wszelkich ustaw powinno być w państwie praworządnem nadzorowane przez sąd, a niema powodu dostatecznie silnego, dlaczegoby stoso-

wanie najważniejszej ustawy t. j. — ordynacji wyborczej — miało być od tej zasady wyjęte. Dalej domagał się tego względ na spokojny przebieg obrad ciał ustawodawczych. Jeżeli prace Sejmu rozpoczynają się od załatwiania protestów wyborczych, wywołuje to jak największe namietności, jak najgwałtowniejsze debaty w Sejmie. Najważniejszym względem jest jednak *prawdopodobieństwo*, iż sąd będzie postępował przy rozstrzyganiu protestów wyborczych daleko bezstronniej, aniżeli by to czyniła izba. Wprawdzie nie należy zapominać, iż są sądy *najwyższe*, których działalność przy rozstrzyganiu protestów wyborczych jest *bardzo różnie* ocenianą (naprz. kurja królewska na Węgrzech), z drugiej zaś strony nie brak parlamentów, postępujących przy weryfikacji mandatów z godną uznania bezstronnością (np. sejm Rzeszy Niemieckiej). Mimo to są jednak zjawiska te więcej wyjątkiem niż regułą. W warunkach przeciętnych należy się obawiać, iż większość izby poselskiej lub senatu będzie postępowała stronniczo przy weryfikacji mandatów, iż będzie więc unieważniała mało co wadliwe wybory posłów mniejszości, a weryfikowała zdobyte zapomocą jaskrawych nadużyć mandaty posłów większości. Praktyka ta prowadziłaby do tego, iż stronnictwa większości mogłyby bezkarnie popełniać różne nadużycia wyborcze, rząd zaś byłby wystawiony na zbyt silną pokusę stworzenia sobie dogodnej większości zapomocą nadużyć wyborczych, popełnianych przez organa rządowe. Tego rodzaju praktyki władz rządowych są jednak niesłychanie niebezpieczne i szkodliwe dla państwa, demoralizują bowiem maszynę administracyjną i czynią ją niezdatną do wypełnienia właściwych zadań administracyjnych. Doświadczenie uczy, iż wszędzie tam, gdzie rząd używa władz administracyjnych do „robienia wyborów“, władze te stają się zależne od najmniej moralnych jednostek w społeczeństwie, jednostki te są bowiem najdogodniejszymi narzędziami do popełniania nadużyć. Władze muszą cierpieć także w czasie powyborczym szkodliwą dla społeczeństwa działalność takich jednostek, w ręce których przechodzą często właściwe rządy w powiecie i w gminach. Dalej nie nadają się urzędnicy, umiejący bez skrupułów robić wybory, zwykle do właściwej pracy administracyjnej. Odwrotnie zaś,

nie dadzą się najlepsi urzędnicy administracyjni, mający poczucie własnej wartości i honoru, używać do popełniania nadużyć wyborczych. Innemi słowy, dobra i sprawna administracja jest niemożliwa tam, gdzie rząd pragnie używać władz administracyjnych do przeprowadzenia własnych kandydatów przy wyborach.

II, *Zasada szczegółowości ordynacji wyborczej.* Z wymienionych powodów przepis konstytucji, przekazujący weryfikację mandatów zaprotestowanych Sądowi Najwyższemu, jest najzupełniej uzasadniony. Ale odnośna działalność Sądu Najwyższego nie zdoła sama zagwarantować czystości wyborów. W tym celu powinna ordynacja wyborcza zawierać szczegółowe przepisy, uniemożliwiające nadużycia wyborcze lub prowadzące niebezpieczeństwo takich nadużyć do możliwego w danych warunkach minimum. Każde wybory są walką o władzę w państwie, a doświadczenie uczy, iż jeżeli ustawodawstwo nie uniemożliwi przez odpowiednie przepisy używania w walce tej podstępów, fałszerstw lub innych machinacji nieczystych, to machinacje te prędzej czy później napewno będą popełniane i przy każdych następnych wyborach staną się zjawiskiem więcej powszechnem. Ustawodawca, uchwalający ordynację wyborczą, winien więc przewidywać możliwość najróżnorodniejszych nadużyć wyborczych i winien każdej takiej możliwości zapobiegać przez wydanie stosownych przepisów. Z tego powodu powinny być przepisy ordynacji wyborczej bardzo szczegółowe. Im szczegółowsze są dane przepisy, tem mniejszą może być dowolność władz wyborczych. Jeżeli natomiast ordynacja nie reguluje pewnych szczegółów, może władza wyborcza w sprawach ustawą nieuregulowanych postępować według swojego uznania, a wtenczas bardzo często ulegnie pokusie wpływania na wynik wyborów w sposób niezgodny z zasadą czystości wyborów.

Niektórzy autorowie bronią zasady, iż sama ordynacja wyborcza powinna być krótka, wszystkie szczegółowsze przepisy winny być natomiast wydane w drodze rozporządzenia rządowego. Opinia ta nie jest naogół słuszną. Jest rzeczą jasną, iż może być rzeczą wskazaną pozostawić władzy wykonawczej uregulowanie pewnych ściśle określonych szczegółów. Jeżeli

jednak z takiego wyjątku robi się regułę, nadaje się władzy wykonawczej ogromny wpływ polityczny i nie należy się dziwić, jeżeli wpływu tego będzie władza używała stosownie do potrzeb politycznych chwili, nie bacząc na najżywotniejsze i najtrwalsze interesy samego państwa.

Z właśnie co wymienionych powodów są zagraniczne ustawy wyborcze z reguły bardzo szczegółowe. Mam pod ręką wydany przez Alfreda Delacroix w 1921 r. w Brukseli zbiór ustaw wyborczych belgijskich. Z książki tej wynika, iż sam tylko belgijski kodeks wyborczy, odpowiadający naszej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu liczy 278 artykułów. Do kodeksu są dołączone 3 dodatki. Dodatek № 1 zawiera w 8 paragrafach pouczenie dla wyborców, dodatek drugi przepisuje jednolicie dla państwa wzór karty do głosowania, dodatek trzeci nareszcie podaje dokładny plan urządzenia sali wyborczej. Na planie tym zaznaczone jest szczegółowo, gdzie ma siedzieć komisja wyborcza, tak, by wyborcy mogli dokładnie jej urządowanie kontrolować, gdzie powinni siedzieć mężowie zaufania stronnictw, by mogli śledzić każdy ruch członków komisji i t. d. Osobne rozporządzenie królewskie z 9 sierpnia 1894 r. przepisuje dalej dokładnie, jak powinna być skonstruowana urna wyborcza i w jaki sposób należy zapakować karty do głosowania, które mają być z obwodu głosowania przesłane komisji skrutacyjnej, urzędującej w siedzibie kantonu. Dalsze rozporządzenie ministerjalne z 10 sierpnia 1894 r. przepisuje najdokładniej, jakie powinno być umeblowanie lokalu wyborczego.

Bardzo szczegółową jest także *włoska ustawa wyborcza*, obejmuje ona bowiem w formie ustalonej dekretem królewskim z 2 września 1919 r. i ze zmianami, spowodowanymi ustawami z 5 kwietnia i 26 września 1920 r. 132 artykuły w części bardzo długie. W osobnym dodatku do ustawy są podane dokładne wzory kart do głosowania, kopert urzędowych i urn do głosowania, a nareszcie plany urządzenia lokalu wyborczego, tudzież modele stołu wyborczego i innych mebli, które powinny się znajdować w lokalu wyborczym.

W porównaniu z temi ustawami są ustawy wyborcze *czesko-słowacka* i *niemiecka* względnie krótkie. Ustawa czeska

z r. 1920 liczy tylko 64 paragrafy, ustawa niemiecka z tego samego roku — tylko 42. Przepisy ustawy niemieckiej uzupełnia osobna *ordynacja wyborcza Rzeszy Niemieckiej* z 1 maja 1920 r., wydana przez ministra spraw wewnętrznych za zgodą niemieckiej rady państwa. Ordynacja ta ma 91 paragrafów. Razem liczy niemiecka ustawa wyborcza i niemiecka ordynacja wyborcza 133 paragrafy. I w Niemczech są więc przepisy prawa wyborczego bardzo szczegółowe.

Na wniosek podpisanego postanowiła komisja konstytucyjna opracować szczegółową ustawę wyborczą (porównaj rozdział 1). Pomimo, iż później ordynację przeze mnie wypracowaną trochę skrócono, liczy nasza ordynacja do Sejmu 119 artykułów. Wybory senatorów odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu ordynacji wyborczej do Sejmu, o ile ordynacja wyborcza do Senatu wyraźnie odmiennych postanowień nie zawiera. Wskutek tego mogła się ordynacja wyborcza do Senatu ograniczyć do 17 artykułów. Zwłaszcza o ile chodzi o przepisy, mające na względzie czystość wyborów, obowiązują przy wyborach do Senatu zupełnie te same przepisy, co przy wyborach do Sejmu, ordynacja wyborcza do Senatu nie zmienia ich bowiem w jakimkolwiek kierunku.

III. *Przegląd najważniejszych przepisów, gwarantujących czystość wyborów.* Nadużycia wyborcze mogą być popełniane bądź przez osoby prywatne, bądź też przez władze publiczne. Najniebezpieczniejszemi dla czystości wyborów są oczywiście nadużycia, popełniane przez same władze wyborcze, t. j. przez władze, powołane właśnie do przestrzegania tego, by nadużyć ze strony osób prywatnych nie było. Nadużyciom ze strony osób prywatnych względnie łatwo same władze zapobiegają. Z tego powodu ordynacja względnie nie wiele o nich mówi. Tem więcej przepisów poświęca ordynacja zapobieżeniu nadużyciom popełnianym ze strony władz wyborczych. Przepisy te omówimy w porządku następującym:

1) Najsukuteczniejszą gwarancją czystości wyborów jest odpowiedni skład władz wyborczych. O sprawie tej mówią artykuły 15 — 28 ordynacji wyborczej.

2) By zapobiec nadużyciom przy ustalaniu spisu wyborców, określa ordynacja w osobnym rozdziale (art. 32—43) sposób sporządzania i sprostowania spisu wyborców.

3) By zapobiec fałszowaniu wyników wyborów, określa ustawa szczegółowo sposób przeprowadzenia aktu głosowania (art. 62 — 79) i sposób ustalenia wyniku głosowania najprzód w obwodzie (art. 80 do 86), następnie w okręgach wyborczych (art. 87 — 93), a wreszcie w państwie (art. 94 — 99).

4) Na zakończenie normuje ordynacja wyborcza w art. 102 — 108 sprawdzanie ważności wyborów zaprotestowanych przez sąd najwyższy i ustala w art. 111 — 113 prawo Sejmu do stanowienia o swym składzie.

5) Przepisy ordynacji wyborczej, gwarantujące czystość wyborów są w niektórych ordynacjach wyborczych wzmocnione przez specjalne przepisy karne. I tak np. wylicza § 58 czeskiej ordynacji wyborczej szereg kar, które grożą członkom władz wyborczych w razie popełnienia pewnych przewinień. Jeszcze szczegółowsze są pod tym względem przepisy belgijskiego kodeksu wyborczego (patrz art. 196 — 219). Na wzór ten usiłowałem wprowadzić i do naszej ordynacji wyborczej stosowne przepisy karne. Próby te pozostały jednak bez rezultatu. Przyszłość okaże, czy i o ile obowiązujące ustawy karne wystarczą dla zwalczania nadużyć wyborczych.

W Anglii przyczynia się do karania nadużyć wyborczych znakomicie działalność trybunału wyborczego. Przedewszystkiem osoby winne nadużyć wyborczych, ponoszą wszelkie koszty badania ważności wyborów. Jeżeli dalej w toku postępowania wyszły na jaw przestępstwa wyborcze, powinien oskarżyciel publiczny wystąpić przed właściwym sądem ze skargą karną. Z tego powodu jest oskarżyciel publiczny wzywany zawsze do rozpraw przed trybunałem wyborczym. Nareszcie dołącza trybunał do każdego wyroku, unieważniającego wybór, szczegółowe sprawozdanie, wyszczególniające tak przestępstwa wyborcze przy wyborze popełnione, jak i sprawców tych przestępstw. Sprawozdanie to otrzymuje naczelnny prokurator, który zarządza sądowe ściganie przestępców. Sąd nasz najwyższy, badając waż-

ność zaprotestowanych wyborów, powinienby w podobny sposób przyczynić się do tępienia nadużyć wyborczych.

B) Komisje wyborcze.

Źródła: Art. 15—28 ordynacji wyborczej do sejmu i art. 12 ordynacji wyborczej do senatu.

Najlepszą gwarancją czystości wyborów jest odpowiedni dobór komisji wyborczych. Kwestję tę załatwiono w różnych państwach bardzo różnorodnie.

W Anglii odróżnia się najściślej głosowanie od skrutynjum, czyli liczenia oddanych głosów. Głosowanie odbywa się oddzielnie w każdym obwodzie, skrutynjum zaś jest scentralizowane dla wszystkich obwodów w stolicy okręgu wyborczego. Po ukończeniu głosowania w obwodzie, pieczętuje się wszystkie urny wyborcze i przesyła się je wraz z spisami wyborców do głównego miasta okręgu wyborczego. Stosownie do tego różni się w Anglii obwodową komisję wyborczą i centralną komisję skrutacyjną. Ażeby być zupełnie ścisłym, zaznaczam, iż właściwie o komisji niema co mówić. Główną władzą wyborczą okręgu, dokonyującą skrutynjum, jest tak zwany „returning officer“, jest nim w miastach o prawach municypalnych burmistrz, w hrabstwach zaś jest nim szeryf, względnie osoba przez szeryfa mianowana. Ten kierujący urzędnik mianuje dla każdego obwodu osobnego „presiding officer“, t. j. urzędnika kierującego głosowaniem. Otóż należy zaznaczyć z naciskiem, iż głosowanie odbywa się zawsze pod przewodnictwem tego urzędnika i w obecności agentów wyborczych, mianowanych przez każdego z kandydatów. Tak samo odbywa się skrutynjum w centrum okręgu zawsze przez urzędnika kierującego wyborem w obecności samych kandydatów, a względnie mianowanych przez nich mężów zaufania (agentów wyborczych). Przed rozpoczęciem skrutynjum muszą ci mężowie zaufania, względnie kandydaci złożyć stosowne ślubowanie. Z tego wynika, iż najważniejsze czynności wyborcze dokonywują się w obecności mężów zaufania stronnictw pod przewodnictwem urzędnika publicznego. *I to jest angielski system władz wyborczych.*

Na zupełnie innej zasadzie są skonstruowane władze wyborcze we Francji.

We Francji odbywa się przy wyborach sejmowych głosowanie przed obwodową komisją wyborczą, której też poruczono obliczenie wyników głosowania w obwodzie. Obliczenie wyników głosowania w całym okręgu wyborczym i ogłoszenie tych wyników jest dla wszystkich okręgów wyborczych tego samego departamentu rzeczą *departamentowej* komisji wyborczej. Według ustawy z 12 lipca 1919 r. składa się *departamentowa komisja wyborcza* z prezydenta miejscowego trybunału cywilnego, który przewodniczy i z 4 członków rady departamentowej, którzy nie występują jako kandydaci i są najdłużej członkami rady. Jeżeliby kilka osób było przez czas równy członkami rady, ma starszy wiekiem pierwszeństwo przed młodszym. Skład *obwodowej* komisji wyborczej jest określony jeszcze dekretem z 2 lutego 1852 r. Obwodowa komisja składa się z mera (wójta, burmistrza), który przewodniczy i z 4 asesorów. Asesorami są członkowie rady gminnej według starszeństwa służbowego, w razie równego starszeństwa służbowego ma starszy wiekiem pierwszeństwo. Bardzo często dzieli się gmina na 2 lub więcej obwodów głosowania. W tym wypadku jest mer przewodniczącym pierwszej komisji obwodowej, w innych przewodniczą jego pomocnicy, a w braku ich — członkowie rady gminnej, a gdyby i tych brakowało — mianuje mer jednego z wyborców przewodniczącym. O ile nie ma dostatecznej liczby członków rady gminnej, są asesorami obwodowych komisji wyborczych dwaj najstarsi i dwaj najmłodsi wyborcy, obecni przy rozpoczęciu aktu wyborczego, o ile umieją czytać i pisać. Cechą francuskiego systemu komisji wyborczych jest więc to, iż składają się w instancji centralnej z dostojników samorządowych ustawą wskazanych pod przewodnictwem prezydenta trybunału cywilnego, w instancji obwodowej z dostojników gminnych a w razie gdyby tych zabrakło, z wyborców, ustawą wskazanych.

Wzór francuski przypomina pod niejednym względem skład komisji wyborczych *w Belgji*. W państwie tym należy odróżniać komisje obwodowe, komisje kantonalne i główną komisję wy-

borczą, urzędującą w mieście powiatowem. Głosowanie odbywa się przed komisją obwodową. Obliczenie wyniku głosowania w kilku obwodach, jest rzeczą *kantonalnej* komisji wyborczej. Wynik głosowania dla całego okręgu wyborczego oblicza i ogłasza główna komisja wyborcza. Główna komisja wyborcza pełni również funkcje komisji obwodowej w jednym z obwodów miasta powiatowego, komisją kantonalną zaś jest komisja obwodowa w jednym z obwodów, na które dzieli się główna miejscowość kantonu. Każda komisja składa się z przewodniczącego i z 4 asesorów, z których każdy ma swojego zastępcę. Asesorami, a względnie ich zastępcami jest 8 wyborców danego obvodu. Mianuje ich przewodniczący komisji, ustawa stanowi jednak, iż musi on zamianować asesorami tych ośmiu wyborców, którzy są wśród wyborców powyżej 40 lat najmłodszymi. Przewodniczącym głównej komisji wyborczej jest prezydent miejscowego trybunału pierwszej instancji, a w jego zastępstwie sędzia, będący jego zastępcą w urzędzie. W innych komisjach obwodowych miasta powiatowego, tudzież w komisjach obwodowych miejscowości, będącej stolicą kantonu, przewodniczą sędziowie trybunału pierwszej instancji, a gdyby ich brakowało, sędziowie pokoju lub ich zastępcy, a gdyby i tychże brakowało, mianuje przewodniczącego prezydent trybunału pierwszej instancji. W innych gminach przewodniczą w komisjach obwodowych wyborcy, mianowani przez przewodniczącego komisji kantonalnej.

W Niemczech i w Czechach istnieją następujące komisje wyborcze: 1) dla każdego obvodu głosowania istnieje komisja obwodowa, która kieruje głosowaniem i oblicza równocześnie wynik wyborów w obwodzie, 2) dla każdego okręgu wyborczego istnieje odrębna *okręgowa* komisja wyborcza, uchwalająca o zgłoszonych w okręgu listach kandydatów i obliczająca i ogłaszająca wynik wyborów w całym okręgu wyborczym, 3) dla całego państwa istnieje nareszcie państwowa komisja wyborcza, uchwalająca o przyjęciu państwowych list kandydatów i obliczająca i ogłaszająca wynik wyborów z list państwowych. Skład tych komisji jest w Niemczech i w Czecho-Słowacji bardzo po-

dobny, pomimo, iż w szczegółach zachodzą między obu państwami dość znaczne różnice.

W Niemczech mianuje minister Rzeszy dla spraw wewnętrznych generalnego komisarza wyborczego i tegoż zastępcę, generalny komisarz powołuje zaś z grona wyborców 6 asesorów, którzy razem z nim tworzą państwową komisję wyborczą. W roku 1920 był generalnym komisarzem wyborczym prezydent urzędu statystycznego Rzeszy. Dla każdego okręgu wyborczego mianuje prezes naczelny prowincji, a względnie prezes rejencji okręgowego komisarza wyborczego i tegoż zastępcę. Komisarz okręgowy mianuje 4 wyborców, którzy razem z nim tworzą okręgową komisję wyborczą. Zupełnie podobny jest skład komisji obwodowej. Przewodniczącego komisji obwodowej mianuje w obwodach wiejskich landrat, w miastach magistrat, a w miastach bez magistratu burmistrz. Przewodniczący powołuje z miejscowych wyborców 3 do 6 asesorów, którzy razem z nim stanowią obwodową komisję wyborczą. *Asesorowie powinni należeć do różnych stronnictw politycznych.* Tak samo przepisuje § 28 ordynacji, iż asesorowie okręgowej komisji wyborczej powinni być powołani z różnych stronnictw kandydujących w okręgu. Asesorowie państwowej komisji wyborczej powinni być powołani z największych stronnictw Rzeszy. Właśnie dlatego, ponieważ większych stronnictw liczy Rzesza 6, składa się państwowa komisja z generalnego komisarza i 6 asesorów. Należy dodać z naciskiem, iż co do doboru osób asesorów, musi generalny komisarz wyborczy, a względnie komisarz okręgowy wysłuchać opinii zarządu odnośnego stronnictwa.

W Czecho-Słowacji stanowią §§ 9—11 ordynacji wyborczej co do składu komisji wyborczych co następuje:

1) Członkami obwodowej komisji wyborczej są zastępcy stronnictw kandydujących. Każde stronnictwo mianuje jednego członka i tegoż zastępcę. Gdyby w okręgu kandydowały tylko 3 lub 2 stronnictwa, mianuje każde z nich po 2 członków komisji. Komisja w tym składzie wybiera większością głosów swego przewodniczącego i tegoż zastępcę. W razie braku więk-

szości decyduje o przewodnictwie los. W każdym razie nie może przewodniczący i jego zastępcę należeć do tego samego stronnictwa.

2) Przewodniczącemu okręgowej komisji wyborczej i tegoż zastępcę mianuje minister spraw wewnętrznych. Członkami komisji są pełnomocnicy list, w okręgu zgłoszonych. Gdyby w okręgu zgłoszono więcej niż 10 list, mianuje minister spraw wewnętrznych 10 do 12 członków komisji z grona pełnomocników tych list. Pełnomocnicy pominięci mogą brać udział w posiedzeniach komisji z głosem doradczym i muszą być na posiedzenia zapraszani.

3) Przewodniczącym państwowej komisji wyborczej jest urzędnik, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Oprócz tego liczy komisja 12 członków, mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych z grona osób, proponowanych po jednej przez stronnictwa, które zgłosiły w którym bądź okręgu wyborczym ważną listę kandydatów. Zastępcy stronnictw pominiętych przez ministra spraw wewnętrznych są mężami zaufania, mogą więc być obecni na posiedzeniach komisji, nie mogą brać jednak udziału w obradach.

Z powyższego przeglądu międzynarodowego wynika, iż przewodniczącymi okręgowych komisji wyborczych bywają albo sędziowie (Francja, Belgja) albo urzędnicy polityczni (Niemcy, Czecho-Słowacja, Anglja). Członkami komisji okręgowych i obwodowych są albo zastępcy stronnictw (Anglja, Niemcy, Czecho-Słowacja) albo członkowie ciał samorządowych (Francja) albo też wyborcy, ustawą oznaczeni (Belgja).

W naszej komisji konstytucyjnej toczono zacięty spór, czy kierownictwo wyborów należy poruczyć władzy administracyjnej, czy też sędziom. Wiadomo, iż według ordynacji wyborczej Moraczewskiego przewodniczącym okręgowej komisji wyborczej był prezes sądu okręgowego lub też sędzia przez niego powołany. Z pozostałych 3 członków okręgowych komisji wyborczych, wybierała jednego rada miejska, dwóch zaś zgromadzenie wójtów powiatu ze swego grona. Przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej, jego zastępcę i wszystkich innych trzech członków tej komisji powoływała okręgowa komisja wy-

borcza. W ten sposób miał prezes sądu okręgowego także wpływ na obsadzenie wszystkich obwodowych komisji wyborczych. Zarzutów poważniejszych przeciwko działalności komisji wyborczych przy wyborach z r. 1919 nie podnoszono i znaczna część opinii była skłonna przypisywać bezstronność komisji wpływowi czynnika sędziowskiego. Wskutek tego wywołał projekt rządowy ordynacji wyborczej, który oddawał przewodnictwo w komisjach wyborczych osobom mianowanym przez władze administracyjne, gorące protesty.

Według projektu rządowego okręgowa komisja wyborcza powinna była się składać z przewodniczącego i 4 członków. Minister spraw wewnętrznych mianował przewodniczącego komisji, 4 zaś członków wybierały z pośród siebie po dwóch: rada miejska miasta, gdzie urzędowała okręgowa komisja wyborcza, oraz sejmik tego powiatu, w obrębie którego komisja miała swoją siedzibę. Obwodowa komisja wyborcza winna się była składać także z przewodniczącego i z 4 członków. Starosta mianował przewodniczącego oraz jednego członka, trzech zaś wybierała rada gminna. Nie ulega wątpliwości, że te przepisy wzmocniłyby znakomicie wpływ władz administracyjnych na wybory.

Jako referent Komisji Konstytucyjnej stałem na stanowisku, że dla czystości wyborów byłby najniebezpieczniejszy jednolity skład komisji. Gdyby przeprowadzenie wyborów poruczono tylko sędziom, obawa stronnictwość byłaby z pewnością uzasadniona, chociaż naogół element sędziowski daje większe gwarancje bezstronności, aniżeli urzędniczo-administracyjny. Moje zapatrywania podzielała komisja i z małemi zmianami przyjęła wszystkie moje wnioski w sprawie składu komisji, sejm zaś w całości zatwierdził odnośne uchwały komisji. Według nowej naszej ordynacji skład komisji wyborczych przedstawia się jak następuje:

1) Państwowa komisja wyborcza składa się z generalnego komisarza wyborczego jako przewodniczącego oraz z 8 członków, przedstawionych generalnemu komisarzowi wyborczemu przez 8 najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmowi. Generalnego komisarza wyborczego ra wnioszek Prezesa

Rady Ministrów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej z pomiędzy 3 kandydatów, przedstawionych przez zebranie prezesów Sądu Najwyższego. Prezesi ci mają więc największy wpływ na wybór osoby generalnego komisarza. Z naciskiem należy zaznaczyć, że we wszystkich posiedzeniach państwowej komisji wyborczej zasiadają mężowie zaufania, delegowani przez pełnomocników zgłoszonych ważnie państwowych list kandydatów. Mężowie zaufania nie tylko są świadkami obrad, lecz mają oni także głos doradczy w sprawach, dotyczących ich list. Stąd wniosek że osiem najsilniejszych stronnictw politycznych w państwie będzie brało czynny udział w państwowej komisji wyborczej, wszystkie zaś inne stronnictwa, które zgłosiły listę państwową, będą miały możność bronięcia w komisji państwowej własnych interesów.

2) Okręgowa komisja wyborcza składa się z przewodniczącego i 5 członków. W jej składzie są uwzględnione normalnie 4 różne czynniki, co powinno dostatecznie gwarantować jej bezstronność:

a) Przewodniczącym komisji jest sędzia, urzędujący w okręgu wyborczym, mianowany przez generalnego komisarza na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego,

b) Jednego członka komisji mianuje ten wojewoda, którego władzy podlega siedziba komisji. W mieście Warszawie mianuje go komisarz rządu. Ten członek reprezentuje w komisji czynnik administracyjny.

c) Dwóch członków komisji wybiera rada miejska miasta, gdzie komisja ma swoją siedzibę. Wybór odbywa się kartkami, wybrani są ci, którzy otrzymali największą ilość głosów, (choćby mniej niż połowę). Ci obaj delegaci będą rzecz prosta zwykle przedstawicielami stronnictwa, które w danym mieście jest najsilniej w radzie miejskiej reprezentowane.

d) Dwóch pozostałych członków komisji wybiera sejmik tego powiatu, w którym komisja ma swoją siedzibę; gdyby zaś taki sejmik nie istniał, zgromadzenie wójtów danego powiatu dokonywa wyborów zwykłą większością głosów; oczywiście wybrani będą z reguły należeli do stronnictwa politycznego

najsilniejszego w danym sejmiku, a względnie wśród wójtów gmin wiejskich.

Normalnie więc okręgowa komisja wyborcza będzie się składała z sędziego, z urzędnika administracyjnego i z 4 członków, reprezentujących 2 stronnictwa polityczne. Należy dodać, że na posiedzenia okręgowych komisji wyborczych, zwołanych w celu ustalenia i ogłoszenia wyniku wyborów w okręgu, oprócz członków komisji muszą być zaproszeni także pełnomocnicy zgłoszonych w okręgu list kandydatów i ich zastępcy. A więc przy najważniejszej czynności komisja będzie obradowała wobec reprezentantów wszystkich interesowanych stronnictw.

3) Obwodowa komisja wyborcza składa się z przewodniczącego i z 4 członków. Reprezentowane są w niej 3 różne czynniki:

a) Przewodniczącą komisji mianuje okręgowa komisja wyborcza.

b) Jednego członka komisji powołuje władza administracyjna pierwszej instancji, a więc normalnie starosta.

c) Pozostałych 3 członków wybiera rada gminna gminy, w której się znajduje lokal wyborczy. Tam, gdzie nie ma rady gminnej, uprawnienie to przechodzi w b. dzielnicy rosyjskiej na zebranie sołtysów wsi, wchodzących w skład gminy; w byłej dzielnicy pruskiej — na zebranie gminne; a w byłej dzielnicy austriackiej — na komisarza rządowego, który winien dokonywać nominacji na podstawie propozycji rady przybocznej. Rada gminna, a względnie zebranie gminne lub zebranie sołtysów przeprowadza wybory kartkami, przyczem wybrani są ci, którzy otrzymali największą ilość głosów.

Tak przewodniczący, jak wszyscy członkowie komisji powinni być wyborcami obwodu, a względnie gminy, której obwód jest częścią. Od tej zasady wolno odstąpić w razie konieczności, ale tylko za zgodą okręgowej komisji wyborczej, i tylko o ile chodzi o członka, mianowanego przez władzę polityczną (patrz 1, 2, 3). Przewodniczący, i każdy z członków komisji państwowej, okręgowej i obwodowej ma swojego zastępcę, wyznaczonego zupełnie w ten sam sposób, co osoba, którą zastępuje. Zastępcy wchodzi w skład komisji tylko w razie nieobecności osoby, którą zastępują.

Innych szczegółowych przepisów ordynacji wyborczej o komisjach wyborczych nie przytaczamy, należy tylko zaznaczyć, że ordynacja przewiduje *dwojakiego rodzaju nadzór nad komisjami wyborczymi*. Przedewszystkiem stanowi art. 16, że nadzór nad czynnościami komisji wyborczych sprawuje generalny komisarz wyborczy. Ustawa nie mówi jednak w jaki sposób generalny komisarz nadzór ten sprawować powinien. Natomiast art. 21 przewiduje, że przy okręgowych komisjach będą ustanowieni komisarze wyborczy, nominowani przez ministra spraw wewnętrznych. Ustawa przyznaje takiemu komisarzowi następujące prawa nadzorcze:

a) Komisarzowi przysługuje prawo przeglądania wszelkich aktów wyborczych.

b) Okręgowe komisje wyborcze są obowiązane w przeciągu 48 godzin swoje decyzje podawać na piśmie do wiadomości komisarza wyborczego, komisarz zaś w ciągu następnych 48 godzin ma prawo zaskarżać orzeczenia komisji do Sądu Najwyższego, ale tylko z powodu niezachowania przepisów prawnych. Praktyczne znaczenie tego rodzaju zaskarżeń nie może być wielkie, gdyż nie wstrzymuje ono postępowania wyborczego. Przepisy te mają także zastosowanie co do decyzji okręgowych komisji wyborczych, zapadających wskutek wniesienia zażaleń w sprawie spisu wyborców.

Ustawa nie stanowi wyraźnie, czyim organem jest komisarz wyborczy: czy ministra spraw wewnętrznych, który go mianuje, czy też generalnego komisarza wyborczego, któremu art. 16 ordynacji poleca sprawowanie nadzoru nad czynnościami komisji wyborczych. Oświadczamy się za drugą ewentualnością, inaczej bowiem generalny komisarz wyborczy nie miałby wogóle środków do wykonywania poruczonego mu nadzoru.

C. Spisy wyborców.

Źródła: Art. 32 — 43 i art. 76 ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 10 i 11 ordynacji wyborczej do senatu.

Sposób opracowania i sprostowania list wyborczych jest w różnych państwach bardzo rozmaity. Najprostsze co do te-

go przepisy zawiera niemiecka ordynacja wyborcza, to też na-
przód je przedstawiamy.

W Niemczech, jak wszędzie zresztą, opracowanie spisu wyborców jest rzeczą gminy. Gmina zestawia spis wyborców w porządku abecadlowym, w większych jednak gminach może sporządzić ten spis według ulic i numerów domów. Zamiast wykazu wyborców gmina może wprowadzić kartotekę wyborców (Wahlkartei). Wówczas pod kontrolą gminy każdy wyborca wypełnia osobną kartę w trzech egzemplarzach. Dwa z nich służą do ułożenia dwóch jednobrzmiących kartotek wyborców, trzeci zaś otrzymuje z powrotem wyborca, któremu służy on przy głosowaniu jako legitymacja wyborcza.

Po opracowaniu spisu wyborców, następuje jego sprostowanie. W tym celu gmina wyklada spis, a względnie kartotekę wyborców na 8 dni do publicznego przejrzenia. W ciągu tego czasu każdy może wnosić sprzeciw co do treści spisu i żądać skreślenia osób, niewłaściwie w nim umieszczonych, a dopisania niewykazanych wcale, pomimo, że posiadają prawo wybierania. Reklamacje wniesione w przeciągu 8 dni rozstrzyga ostatecznie dla gmin wiejskich landrat, w miastach zaś magistrat, względnie w miastach bez magistratu, burmistrz.

Edmond Villey w następujących słowach ocenia podane właśnie co przepisy niemieckiej ordynacji o spisach wyborców: „rzeczą jest jasną, że system niemiecki nie daje wyborcom żadnej gwarancji, tak ze względu na dobór władzy opracowującej spis, jak i naturę władzy, załatwiającej wniesione reklamacje, jak nareszcie z powodu krótkości terminu i niedopuszczenia do dalszych rekursów. System ten nie jest właściwy dla wolnego państwa”. Z powodów wymienionych w większości państw europejskich przyjęto zupełnie inny system opracowania i sprostowania spisów wyborców. Jest to *system stałego spisu wyborców*, najprzód w roku 1828 wprowadzony we Francji, następnie zaś w roku 1832 w Anglii, potem Belgii, Holandji, Hiszpanji, we Włoszech, Norwegji, a niedawno ustawą z dnia 19 grudnia 1919 r. także w Czecho-Słowacji.

Cechą stałego spisu wyborców jest to, iż spisu nie dokonywa i nie prostuje się tuż przed wyborami jak w Niem-

czech, ale opracowuje się go raz na zawsze, sprostowanie zaś odbywa się corocznie albo nawet co pół roku w terminach z góry oznaczonych w ustawie. Ponieważ spis jest prostowany wówczas, gdy nikt jeszcze o wyborach nie myśli, władze, dokonyujące sprostowania, są daleko mniej stronnice, niż byłyby przed samymi wyborami. Dalej, postępowanie reklamacyjne można przeprowadzić daleko skuteczniej, przeznaczając na wnoszenie reklamacji termin dłuższy, można powierzyć zbadanie i załatwianie tych reklamacji sądom i wreszcie dopuścić do dalszej apelacji. Oczywiście jest ten system także wygodniejszy dla obywatela. Obywatel, raz wciągnięty do spisu pozostaje w nim, chociażby nawet zmienił miejsce zamieszkania w obrębie gminy; w żadnym razie bez jego wiedzy nie może nastąpić wykreślenie jego nazwiska ze spisu. Nakoniec istnienie stałego spisu wyborców ułatwia bardzo szybkie przeprowadzenie wyborów. Jeżeli zagranicą wybory mogą być zwykle przeprowadzone w ciągu 3 do 5 tygodni od dnia rozwiązania sejmu, należy to przypisać głównie stałym spisom wyborców.

Aby dokładnie objaśnić system stałego spisu wyborców, podajemy przepisy francuskiej ustawy z dnia 5 kwietnia 1884 roku.

Coroczne sprostowanie założonego już dawno spisu wyborców jest rzeczą gminnej komisji administracyjnej, składającej się z mera i dwóch członków, jednego z nich mianuje prefekt, drugiego zaś wybiera rada gminna. Komisja wypracowuje w przeciągu pierwszych 10 dni każdego roku *tablicę sprostowań spisu*, uwidoczniającą wszystkich wyborców, dopisanych, a względnie wykreślonych z listy. Te tablice i same spisy wyborców muszą być od dnia 15 stycznia do dnia 4 lutego, wyłożone do publicznego przeglądu. W tym terminie wolno każdemu wnosić reklamacje. Reklamacje załatwia od 5 do 9 lutego komisja municypalna, która się składa z członków komisji administracyjnej i 2 jeszcze członków, wybranych przez radę gminną. Przeciwnie orzeczeniom komisji municypalnej do dnia 17 lutego można wnieść odwołanie do sędziego pokoju. Sędzia musi wydać orzeczenie w ciągu dni 10. Jego wyrok jest ostateczny, może być jednak aż do 12 marca zaczepiony drogą skargi

do trybunału kasacyjnego, lecz tylko z powodu niezachowania przepisów prawa. Jeżeli trybunał kasacyjny zniesie wyrok sędziego pokoju, inny sędzia pokoju wydaje nową decyzję. Co roku dnia 31 marca zamyka się listę wyborców, jest ona miarodajną dla wszelkich wyborów politycznych i samorządowych, dokonywanych w ciągu następującego roku aż po dzień 31 marca. W tym czasie lista może być zmieniona tylko na mocy wyroku sędziego pokoju lub trybunału kasacyjnego.

Ze względu na niewątpliwą wyższość stałych spisów wyborców zamierzałem zaproponować i u nas również zaprowadzenie takich spisów. Okazało się to niemożliwe wobec przepisów art. 12 konstytucji o prawie wybierania. Według tego artykułu co do prawa wybierania miarodajny jest stan w dniu ogłoszenia wyborów. Przy systemie stałego spisu wyborców byłby zaś miarodajny dzień kalendarzowy, określony w ustawie o stałym spisie wyborców. Wobec tego ordynacja wyborcza przyjęła system spisu wyborców, ustalanego dla każdego wyborów oddzielnie, natychmiast po ich rozpisaniu. Dla zapewnienia zupełności i prawdziwości spisu, nasza ordynacja wprowadziła następujące gwarancje:

1) Sporządzenie spisu wyborców jest rzeczą naczelnika gminy, względnie zarządcy obszaru dominjalnego. Spis ten podlega jednakże zbadaniu przez obwodową komisję wyborczą która może go uzupełnić lub zmienić. Więc samo sporządzenie spisu podlega kontroli obwodowej komisji wyborczej.

2) Aby ułatwić także *wyborcom* kontrolę dokładności spisu, ustawa zawiera następujące przepisy:

a) Przedewszystkiem art. 32 ordynacji wyborczej głosi, że w miastach liczących więcej niż 10 tysięcy mieszkańców, każdy wyborca od naczelnika gminy może zażądać odbitki spisu wyborców. Naczelnik gminy winien wydać odbitkę zamawiającemu na tydzień przed początkiem terminu reklamacyjnego. Wskutek czego każde stronnictwo posiada dosyć czasu dla dokładnego skontrolowania spisu wyborców.

b) W miejscowościach, gdzie przeprowadzono numerację domów wedle ulic i placów, spis wyborców powinien być ułożony w porządku abecedowym ulic i placów. Dla każdej ulicy i placu

należy podawać domy według kolejności ich numerów, dla każdego zaś domu wyborców w nim zamieszkałych w dniu ogłoszenia wyborów wymienić w porządku alfabetycznym. W miejscowościach, w których numerowanie domów jest przeprowadzone bez nazwania ulic lub placów, trzeba umieścić w spisie domy w porządku numerów, poczynając od najniższego; dla każdego zaś domu należy wyszczególnić wyborców w porządku abecadłowym. Z tego wynika, iż spis wyborców będzie sporządzony w porządku abecadłowym tylko w tych miejscowościach, gdzie numeracja domów nie została przeprowadzona. Rzeczą jest jasną, że ułożenie spisu wyborców według poszczególnych domów ułatwi bardzo znacznie odnajdywanie wyborców w spisie pominiętych lub niesłusznie umieszczonych. Aby ułatwić skontrolowanie spisu tym, którzy nie pamiętają dokładnie adresów poszczególnych wyborców, ordynacja przepisuje nareszcie, że oprócz spisu urzędowego w każdym obwodzie razem nim należy wyłożyć do przejrzania także spis alfabetyczny z podaniem adresów wyborców.

c) Spisy wyborców zatwierdzone przez obwodową komisję wyborczą, muszą być wyłożone w ciągu dni 14 do publicznego przeglądu i to codziennie przez 6 godzin w takiej porze, by umożliwić wszystkim wyborcom przejrzanie spisu. Dalej ustawa stanowi, że spisy muszą być wyłożone w lokalu urzędowym obwodowej komisji wyborczej dla ułatwienia do nich wyborcom dostępu. Prawo przeglądania spisu wyborców uprawnia także do robienia z niego notatek i wyciągów, lecz w sposób, któryby nie utrudniał innym przeglądania.

d) Każdy obywatel ma prawo w ciągu 14 dni wnosić do komisji obwodowej reklamację przeciwko pominięciu jego samego lub innego w spisie wyborców, jak również przeciw wpisaniu kogoś nieuprawnionego. Przepis ten wprowadza więc skargę popularną celem sprostowania spisu. Skutki tego będą u nas te same co w Belgji, Anglii i t. d., gdzie wnoszeniem reklamacyj zajmują się głównie funkcjonariusze poszczególnych stronnictw politycznych.

3. Władzami, przeprowadzającymi sprostowanie spisu na podstawie wniesionych przez obywateli reklamacyj, są w pierw-

szej instancji obwodowa komisja wyborcza, drugą i ostatnią decyzję wydaje okręgowa komisja wyborcza. Decyzje okręgowej komisji wyborczej mogą być *zaczepione* tylko drogą *skargi* do Najwyższego Sądu i jedynie z powodu niezachowania przepisów prawa. Prawo wniesienia skargi przysługuje tylko okręgowym komisarzom wyborczym, oraz osobom, których prawa wybierania decyzja komisji okręgowej kwestionuje. Postępowanie, wszczęte na podstawie skargi, nie wstrzymuje ostatecznego ustalenia spisu wyborców, które przysługuje okręgowej komisji wyborczej. Ostateczne ustalenie spisu przez okręgową komisję następuje właśnie przez rozstrzyganie zażaleń, wniesionych do komisji okręgowej przeciwko decyzjom obwodowych komisji. Ustalenie to winno być ukończone najpóźniej 62-go dnia, od daty ogłoszenia wyborów. Najpóźniej w tym dniu winna okręgowa komisja wyborcza przesłać ustalone ostatecznie spisy wyborców obwodowym komisjom wyborczym. Od tej chwili wolno w spisie wyborców czynić poprawki tylko na mocy wyroku Sądu Najwyższego, którego uwierzytelniony oryginał, lub odpis, powinien być dołączony do akt. Pozatem nie wolno umieszczać w spisie nowych wyborców, wykreślać zaś z listy wolno tylko osoby zmarłe, za przedłożeniem urzędowego świadectwa zgonu, które należy dołączyć do akt wyborczych. Przepis ten zapobiega sfalszowaniu spisu wyborców po ukończeniu postępowania reklamacyjnego.

4. Podstawą głosowania jest spis wyborców ostatecznie sprostowany. Prawo głosowania ma tylko ten, kto jest do spisu wpisany, a nawet i wtenczas je posiada, gdyby pierwotnie nie miał prawa wyboru. Podobnie jak w Anglii, należy i u nas uznać ostateczne umieszczenie kogoś w spisie wyborców za *res judicata*, oczywiście tylko o tyle, o ile chodzi o dane wybory. Jako wyjątek, od tej zasady, zawiera art. 76 ordynacji przepisy następujące:

Gdyby komisji podczas głosowania przedłożono wyrok Sądu Najwyższego, że wyborca został niezgodnie z prawem wpisany do spisu wyborców, komisja nie dopuści go do głosu i wykreśli z listy; gdyby natomiast wyrok Sądu Najwyższego opiewał, że wyborcę niezgodnie z prawem pominięto w spisie,

komisja zarządzi wpisanie go do spisu i dopuści do oddania głosu. Wszystkie podobne wypadki winny być zaznaczone w protokóle komisji.

5. Wyborcy muszą mieć sposobność dokładnego zaznajomienia się z treścią spisu wyborców ostatecznie sprostowanego to jest stanowiącego podstawę głosowania. Stąd art. 43 mówi, iż spis ten winien być wyłożonym do publicznego przeglądania w urzędowym lokalu komisji obwodowej przez dni 5, począwszy najpóźniej od 66-go dnia, od daty rozpisania wyborów. Co do prawa przeglądania tego spisu, oraz godzin jego wyłożenia mają zastosowanie przepisy, podane powyżej pod 2, c.

D. Przepisy o głosowaniu i o ustaleniu wyników głosowania w obwodzie, w okręgu wyborczym i w państwie.

Źródła: Art. 62—66, art. 68—69, art. 73, 77, 78, 80—82, 84—86, 87—89, 91—93 i art. 96 ordynacji wyborczej oo Sejmu, tudzież art. I ordynacji wyborczej do Senatu.

I. *Kto ma obliczać wynik głosowania w obwodzie.* By zagwarantować czystość wyborów, w Anglii, w Belgji i w niektórych innych krajach komisjom obwodowym odjęto prawo obliczania wyniku wyborów i oddano je bądź okregowej komisji wyborczej (tak w Anglii), bądź też kantonalnej komisji wyborczej (w Belgji). Transportowanie urn wyborczych, czy też kart do głosowania z obwodu do miejsca, gdzie ma się odbyć obliczenie wyniku, jest otoczone oczywiście szczególnymi ostrożnościami. I tak belgijska ustawa wyborcza przepisuje, że przewodniczący obwodowej komisji przed wyjęciem z urny wyborczej kart do głosowania zarządza ustalenie liczby oddanych głosów, na podstawie notatek w protokóle, a więc bez rzeczywistego przeliczania oddanych kart do głosowania. Dopiero po zapisaniu tej liczby do protokołu, wolno komisji otworzyć urnę i natychmiast zapakować do osobnej koperty karty, znajdujące się w urnie. Kopertę tę trzeba zapieczętować prywatnemi pieczęciami wszystkich członków komisji, przyczem wolno również mężom zaufania stronnictw dołączyć swoje pieczęcie. Ta ko-

pertę znosi przewodniczący komisji w towarzystwie mężów zaufania stronnictw do komisji kantonalnej, która oblicza wyniki głosowania normalnie dla trzech różnych obwodów.

U nas możnaby system belgijski obliczania wyniku wyborów zastosować tylko wtenczas, gdyby w każdym okręgu wyborczym można ustanowić od 25—50 komisji skrutacyjnych, dających większe gwarancje sprawiedliwego obliczenia rezultatu głosowania, aniżeli je daje przeciętna komisja obwodowa. Możliwości takiej niema, to też pozostawiono słusznie obliczenie wyniku głosowania samym komisjom obwodowym. Wprawdzie nie jest rzeczą wykluczoną, że mogą się zdarzyć wypadki fałszywego ustalenia wyniku głosowania, będą się one jednak ograniczały do względnie nieznacznych ilości głosów. Gdyby natomiast scentralizowano obliczanie, stworzonoby maszynę, któraby mogła fałszować na wielką skalę wyniki wyborów.

II. *Kwestja publicznego odbywania aktu wyborczego i obliczania wyniku wyborów.* Niektóre ustawodawstwa uważają publiczne odbywanie posiedzeń komisji wyborczych za jedną z najskuteczniejszych gwarancji czystości wyborów. I tak przepisuje np. § 26 niemieckiej ustawy wyborczej, że tak akt głosowania, jak i obliczenie wyników w obwodzie, muszą się odbywać publicznie. Tak samo publicznie winna obliczać wyniki wyborów w okręgu i w państwie okregowa, a względnie państwowa komisja wyborcza. A więc każdy obywatel w miarę miejsca w lokalu wyborczym może przyglądać się głosowaniu i obliczaniu wyniku wyborów.

W państwach, gdzie nie dopuszcza się tak bezwzględnie publiczności do kontrolowania prac komisji wyborczych, muszą być conajmniej mężowie zaufania poszczególnych stronnictw dopuszczeni do kontrolowania komisji tak podczas głosowania, jak i przy obliczaniu wyników. Na tym stanowisku stoi np. ordynacja wyborcza czeska, która w § 37 stanowi, iż do lokalu wyborczego mają dostęp poszczególni wyborcy tylko celem oddania głosu. poczem muszą opuścić lokal wyborczy. W całym akcie głosowania i przy obliczaniu wyniku wyborów są stale obecni tylko członkowie komisji obwodowej, komisarz rządowy i mężowie zaufania poszczególnych stronnictw politycznych.

Nasza ordynacja wyborcza o ile chodzi o sam akt głosowania, stoi na stanowisku ordynacji niemieckiej, o ile zaś chodzi o obliczenie wyniku głosowania w obwodzie, w okręgu i w państwie — na stanowisku ordynacji czeskiej. Bliższe co do tego przepisy zawierają art. 73 zdanie pierwsze, art. 63—66, art. 68, art. 80 i art. 87, tudzież omówiony już przez nas art. 17 ordynacji wyborczej do sejmu. Co do szczegółów odsyłamy czytelnika do samej ordynacji wyborczej.

III. Inne gwarancje czystości wyborów. 1) By zapobiegać nadużyciom wyborczym przepisuje przede wszystkim art. 69 ordynacji, że stół, przy którym urzęduje obwodowa komisja wyborcza, należy tak ustawić, aby ze wszystkich stron był widoczny. Mężowie zaufania, zgłoszeni po jednym dla każdej komisji przez pełnomocników poszczególnych stronnictw w okręgu kandydujących, mają prawo zasiadania przy stole komisji, gdzie winien znajdować się egzemplarz ordynacji wyborczej do publicznego użytku. Dalej, umieszcza się na stole urnę wyborczą, która powinna być tak zbudowana, aby bez otwierania nie można było wydobywać z niej kart do głosowania. Komisja i mężowie zaufania winni się przekonać przed rozpoczęciem głosowania czy urna jest próżna. Od tej chwili aż do ukończenia głosowania nie wolno pod żadnym pozorem otwierać urny.

2) Doświadczenie nauczyło, że najwięcej nadużyć dokonywano w przerwach przy głosowaniu. Dlatego art. 77 stanowi, że głosowania absolutnie przerywać nie wolno, chyba gdyby, wskutek wydarzeń siły wyższej, czynności wyborcze na czas przejściowy były wręcz uniemożliwione. Wtenczas komisja wyborcza może przedłużyć głosowanie lub odroczyć je do dnia następnego. W podobnym wypadku muszą być akta wyborcze i urna opieczętowane i oddane na przechowanie przewodniczącemu pod jego osobistą odpowiedzialnością. Po nowem podjęciu głosowania należy protokularnie stwierdzić, czy pieczęcie były nienaruszone.

3) Dalej zakazuje, by zapobiec możliwym nadużyciom, ordynacja wyborcza komisji okręgowej zmieniać obliczenia dokonane przez komisje obwodowe. W myśl art. 88 ordynacji wolno okręgowej komisji poprawić tylko widoczne błędy arytmetyczne

metryczne w liczbach, podanych w protokóle obwodowej komisji wyborczej. Dalej wolno jej badać, czy uchwały komisji obwodowej co do ważności kart do głosowania są zgodne z przepisami ordynacji. W razie, gdyby uchwały te nie były zgodne z przepisami ordynacji, może komisja okręgowa skutecznie odpowiednio sprostowanie wyniku głosowania. We wszystkich zaś innych wypadkach nie może komisja okręgowa prostować wyników głosowania, ustalonych przez komisję obwodową. Jeżeliby przeprowadzenie wyborów w obwodzie nasuwało pewne wątpliwości, ogranicza się komisja okręgowa tylko do zaznaczenia tego w swoim protokole.

4) Dalszemi gwarancjami czystości wyborów są przepisy art. 81—82 o samej technice obliczania wyniku głosowania w obwodzie, przepisy art. 84 o przechowywaniu zupełnie oddzielnem kart do głosowania, przez komisje obwodowe zakwestjonowanych, przepisy o protokółach zawarte w art. 86, 91, 93 i 96, a wreszcie przepisy art. 62 stanowiące, iż przewodniczący komisji obwodowej i protokółant nie mogą opuszczać równocześnie lokalu wyborczego, a względnie, że w ciągu całego aktu głosowania powinni być w lokalu wyborczym obecni bez przerwy co najmniej przewodniczący i dwaj członkowie komisji wyborczej a względnie ich zastępcy. Co do dalszych szczegółów wystarczy odesłać czytelnika do samego tekstu ordynacji.

E) Prawo sejmu a względnie senatu do decydowania o swym składzie.

Źródła: Art. 102 do 108 i 111—113 ordynacji wyborczej do sejmu.

Na mocy art. 19 konstytucji decyzja o ważności wyborów zaprotestowanych należy do Sądu Najwyższego. Sąd ten jest właściwy tylko wtenczas, jeżeli protest wniesiono zgodnie z przepisami artykułu 102 ordynacji wyborczej, a więc w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyniku wyborów w okręgu, a względnie przez państwową komisję wyborczą. Niezaczepione protestem mandaty poselskie mogą być zakwestjonowane jedynie w ciągu 3 pierwszych posiedzeń Sejmu i to li tylko z powodu braku prawa

wybieralności. Mandat poselski zakwestjonować wolno tylko 30 posłom trybem przepisany dla nagłych wniosków poselskich. Liczba 30 posłów jest oznaczona artykułem 35 Regulaminu Obrad Sejmu Ustawodawczego i oczywiście uchwałą przyszłego Sejmu może być zmieniona. Regulamin senatu uchwali, ilu senatorów będzie mogło zakwestjonować mandat senatora z powodu braku prawa wybieralności, lecz i tu zakwestjonowanie będzie mogło nastąpić li tylko w ciągu 3 pierwszych posiedzeń senatu i tylko trybem przepisany dla nagłych wniosków senatorskich. W razie zakwestjonowania mandatu posła lub senatora rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Z wyjątkiem obu wypadków (wniesienie protestu i zakwestjonowanie wybieralności), w których o składzie sejmu a względnie senatu decyduje Sąd Najwyższy, decyzja co do składu sejmu należy do samego sejmu, co do składu senatu zaś do senatu. Ustawa zaznacza wyraźnie, iż sejm a względnie senat musi bez dyskusji przyjąć do wiadomości wszystkie mandaty niezaprotestowane i niezakwestjonowane w sposób powyżej podany. Wobec tego ogranicza się prawo sejmu a względnie senatu wyłącznie do stwierdzenia wypadków wygaśnięcia mandatu poselskiego, a względnie senatorskiego. Wypadki te określa art. 111 ordynacji. Na mocy tego artykułu decyduje sejm o wygaśnięciu mandatu:

- 1) Jeżeli poseł utracił prawo wybieralności po wstąpieniu już do sejmu;
- 2) jeżeli zachodzi wątpliwość, czy poseł umarł (wypadek posła Chaniewskiego) albo zrzekł się ważnie mandatu;
- 3) jeżeli poseł, wybrany równocześnie na senatora, w ciągu trzech miesięcy od dnia wyboru, nie oświadczy który mandat przyjmuje;
- 4) jeżeli poseł nie uczestniczy bez prawidłowego urlopu w piętnastu z kolei posiedzeniach sejmu, albo też odmówi złożenia ślubowania, przepisanego w art. 20 Konstytucji;
- 5) jeżeli zajdzie jeden z wymienionych już w rozdziale IV wypadków niepołączalności mandatu poselskiego z pewnemi zajęciami.

O wygaśnięciu mandatu senatorskiego decyduje we wszystkich tych wypadkach senat.

ROZDZIAŁ X.

Terminy wyborcze i kalendarz wyborczy.

Źródła: Różne artykuły ordynacji wyborczej, a zwłaszcza art. 13 i 14 ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 8 i 9 ordynacji wyborczej do senatu.

A. *Kwestja długości czasokresu wyborczego.* Czas wyborczy, to okres najgorętszej walki politycznej. Nie ulega wątpliwości, iż skrócenie czasu tej walki do możliwego w danych warunkach minimum jest ze względu na interes publiczny rzeczą ze wszech miar pożądaną. By wykazać, jak długi przeciąg czasu musi upłynąć między dniem rozpisania wyborów a dniem wyborów w państwach o systemie wyborczym, zbliżonym do naszego, przytaczamy następujące przykłady:

Niemiecka ordynacja wyborcza nosi datę 27-go kwietnia 1920 r. Już 30 kwietnia nastąpiło rozpisanie wyborów, które odbyły się dnia 6-go czerwca. Czasokres między rozpisaniem a dokonaniem wyborów wynosił więc tylko 37 dni. Zaznaczamy, że tak szybkie przeprowadzenie wyborów było możliwe tylko wskutek sumarycznego postępowania przy opracowaniu i sprostowaniu spisów wyborców. Naczelnicy gmin musieli sporządzić spis wyborców do 8 maja, spisy były wyłożone do publicznego przejrzania tylko przez dni 8, od 9 maja do 16 maja. Wniesione w ciągu tych 8 dni reklamacje musiały być do 30 maja załatwione. W siedm dni później odbyły się wybory. Dodajemy, że okręgowe listy kandydatów muszą być zgłaszane w Niemczech na 21 dni przed dniem wyborów, państwowe zaś listy kandydatów — na 16 dni, stronnictwa miały więc 16 dni czasu na wniesienie okręgowych list kandydatów a 21 dni na wniesienie list państwowych. Publikacja państwowych list kandydatów następuje w 13 dni przed dniem wyborów. Oświadczenia co do przyłączenia list okręgowych do listy państwowej

muszą być zgłoszone conajmniej na 10 dni przed dniem wyborów, najpóźniej zaś na 4 dni przed wyborami następuje opublikowanie okręgowych list kandydatów.

W podobnie krótkim terminie jak w Niemczech, dokonano wyborów w *Czecho-Słowacji*. Ordynacja wyborcza czesko-słowacka nosi datę 29 lutego 1920 r. a nabyła mocy obowiązującej dnia 6 marca 1920 r. Pierwsze wybory na jej podstawie odbyły się dnia 18 kwietnia do sejmu, a 25 kwietnia do senatu. Między dniem wejścia w życie ordynacji a dniem wyborów do sejmu upłynęło więc tylko 43 dni. Tak krótki termin bez ujemy dla dokładności spisów wyborców był możliwy, ponieważ Czecho-Słowacja posiada stałe spisy wyborców. Okręgowe listy kandydatów muszą być zgłoszone w Czecho-Słowacji tak jak w Niemczech na 21 dni przed dniem wyborów, opublikowane zaś być powinny najpóźniej na 14 dni przed wyborami.

W jaskrawem przeciwieństwie do praktyki obu wymienionych państw pozostaje art. 14 naszej ordynacji wyborczej, stanowiący, że głosowanie wyznaczone będzie najwcześniej na 78-y dzień po dniu ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Czasokres wyborczy jest więc u nas dwa razy dłuższy, aniżeli w Niemczech i Czecho-Słowacji.

Decydującą przyczyną tak długiego u nas czasu przedwyborczego była troska o należyte sporządzenie spisu wyborców. Nie ulega wątpliwości, że przy wyborach do sejmu ustawodawczego spisy te były bardzo wadliwe i musiały być takie w naszych warunkach, wobec tego, że między dniem rozpisanie a dniem dokonania wyborów upłynęło tylko dni 59 (wybory rozpisano dnia 28 listopada 1918 r. a odbyły się dnia 26 stycznia 1919 r.). Wobec niesprawności naszej administracji gminnej w bardzo znacznej części państwa, musiała nowa ordynacja wyborcza zostawić naczelnikom gmin 20 dni na sporządzenie spisu wyborców, następnych 7 dni przeznaczono na skontrolowanie spisu przez obwodową komisję wyborczą. Termin reklamacyjny mógł się więc rozpocząć dopiero 28-ego dnia od ogłoszenia wyborów. Również należało pozostawić wyborcom na wnoszenie reklamacyj dni 14, termin reklamacyjny mógł się więc kończyć dopiero 42-ego dnia od daty ogłoszenia

wyborów. Na załatwienie wniesionych przez obywateli reklamacyj trzeba było pozostawić obwodowej komisji wyborczej 10 dni, na wnoszenie zażaleń przeciwko decyzjom komisji obwodowej conajmniej trzy dni, a na załatwienie zażaleń wniesionych trzeba było przyznać okręgowej komisji wyborczej conajmniej dni sześć. W ten sposób mógł być spis wyborców ostatecznie sprostowany i ustalony dopiero 62-ego dnia od daty ogłoszenia wyborów. Spis ten musiał być przesłany obwodowym komisjom wyborczym na co trzeba było przeznaczyć 4 dni. Komisje obwodowe muszą spis przez 5 dni wyłożyć do publicznego przeglądu. Dopiero po upływie tych 5 dni, a więc najwcześniej 73-ego dnia od dnia ogłoszenia wyborów mogłyby się więc odbyć wybory. Ze względu na prawdopodobieństwo, że w szczególnie niesprawnych gminach terminy powyższe nie zostaną dotrzymane, przewiduje ustawa dalszych 5 dni zapasowych i w ten sposób dochodzi do owego minimum 78 dni, które mają upłynąć między dniem rozpisanie a dniem dokonania wyborów. Ustalenie tak długiego czasokresu wyborczego było przy pierwszych wyborach tęczą bezwzględnie konieczną, nie należy bowiem zapominać, że bardzo znaczna część kraju wogóle spisu wyborców nie ma i nie jest obeznaną z tego rodzaju pracami. Przed drugimi, a najpóźniej przed trzecimi wyborami będzie można natomiast skutecznie skrócić przy długiego czasokresu wyborczego.

B. *Kalendarz wyborczy*. Według artykułu 13 ordynacji wyborczej ma być zarządzenie wyborów ogłoszone w dzienniku ustaw i ma zawierać kalendarz wyborczy z oznaczeniem miesiąca i dnia, w którym upływają terminy przewidziane w ordynacji. Terminy te są w ordynacji wyborczej liczone zwykle od dnia rozpisanie wyborów i dotyczą albo 1) komisji wyborczych, albo 2) spisów wyborców, albo też 3) pewnych publicznych ogłoszeń. Ze względu, że przy wyborach do senatu funkcjonują te same komisje wyborcze co przy wyborach do sejmu, tudzież ze względu na to, iż spis wyborców do senatu ma być sporządzony jednocześnie ze spisem wyborców do sejmu, są wszystkie terminy liczone od dnia rozpisanie wyborów, te same dla wyborów do sejmu i senatu. Terminy, dotyczące zgłaszania

list kandydatów są liczone wstecz od dnia wyborów. Na mocy wyraźnego przepisu art. 9 ordynacji wyborczej do senatu należy przy wyborach do senatu wszystkie terminy, liczone wstecz od dnia wyborów, liczyć od dnia wyborów do sejmiku. Więc i tutaj są terminy wyborcze do sejmiku i senatu także same. W następującym zestawieniu podajemy wykaz najważniejszych terminów, przepisanych w naszej ordynacji do sejmiku i senatu.

	Arty- kuł	Dzień
I. Terminy liczone od dnia rozpisania wyborów.		
<i>A. Komisje wyborcze.</i>		
1) Delegowanie członków państwowej komisji wyborczej przez kluby poselskie	18	8
2) Ogłoszenie składu państwowej komisji wyborczej w Monitorze	30	10
3) a) Nominacja przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej przez generalnego komisarza wyborczego i jednego członka tejże komisji przez wojewodę	20	10
b) ogłoszenie tych nominacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym	20	12
4) a) Wybór 4 członków komisji okręgowej przez Radę Miejską a wzgl. sejmik, wzgl. przez wójtów	20	12
b) starosta zaprasza wójtów dla dokonania wyboru	20	8
c) publiczne ogłoszenie składu okręgowej komisji wyborczej w gminach	31	14
d) ogłoszenie składu okręgowej komisji wyborczej w Dzienniku Urzędowym	20	14
5) a) Wybór 3 członków obwodowej komisji wyborczej przez Radę Gminną (Zebranie Gminne)	22	15
b) prezes okręgowej komisji wyborczej winien posiadać zawiadomienie o tym wyborze	22	18
c) ogłoszenie publiczne składu obwodowej komisji wyborczej	31	20

	Arty- kuł	Dzień
<i>B. Spisy wyborców.</i>		
1) Zamawianie odbitek spisów wyborców w miastach większych	32	10
2) Sporządzenie spisu wyborców przez naczelnika gminy	32	20
3) Wydanie zamówionych odbitek spisu w miastach większych	32	21
4) Wójt przesyła 3 egz. spisu prezesowi obwodowej komisji wyborczej	34	21
5) Komisja obwodowa przesyła 1 egz. spisu okręgowej komisji wyborczej	34	27
6) Wyłożenie spisu wyborców do przejrzenia i początek terminu do wnoszenia reklamacyj	35	28
7) Koniec terminu do wnoszenia reklamacyj	35	42
8) Komisja obwodowa przesyła komisji okręgowej 2 egz. sprostowanego spisu wyborców	39	52
9) Wnoszenie sprzeciwów przeciwko decyzjom komisji obwodowej	39	56
10) Okręgowa komisja zwraca zatwierdzony spis wyborców komisji obwodowej	40	62
11) Wyłożenie ostatecznego spisu wyborców do publicznego przeglądania	43	66
<i>C. Publiczne ogłoszenia.</i>		
1) Starosta ogłasza podział gmin na obwody głosowania	29	10
2) Publiczne ogłoszenia w myśl art. 30	30	10
3) " " " " 31 ust. 1	31	14
4) " " " " 31 " 2	31	20
II. Terminy liczone wstecz od dnia wyborów.		
1) a) Ostatni termin zgłoszenia państwowej listy kandydatów	58	40
b) Zgoda kandydatów na umieszczenie na liście państwowej	58	32

	Arty- kuł	Dzień
c) Ogłoszenie państwowej listy kandydatów w Monitorze	60	30
2) a) Zgłoszenie okręgowej listy kandydatów	44	30
b) Zgoda Kandydatów na umieszczenie na liście okręgowej	44	22
c) Zgłoszenie przyłączenia listy okręgowej do listy państwowej	57	22
d) Rozesłanie afiszów wyborczych do obwodowych komisji wyborczych	56	12

III. Inne ważniejsze terminy, przewidziane w ordynacji wyborczej.

Wnoszenie protestów wyborczych winno nastąpić w myśl Art. 102 w ciągu czternastu dni od ogłoszenia wyników wyborów.



196064

LITERATURA.

- Kasperek.* O zastępstwie mniejszości w reprezentacjach ludowych, Kraków 1885.
- Starczyński.* Studja z zakresu prawa wyborczego, odbitka z Przeglądu Prawa i Administracji, Lwów 1897.
- Starczyński.* Studja konstytucyjne, tom I. Różne projekty reformy prawa wyborczego, odbitka z „Gazety Narodowej”, Lwów 1907.
- Głabiński.* Zabezpieczenie narodowe w sejmowej ordynacji wyborczej, Lwów 1913.
- Buzek.* Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innemi konstytucjami, tom III, str. 71—203 i cały tom IV, Warszawa 1918.
- Siemieński.* Rozbiór krytyczny ordynacji wyborczej do sejmu ustawodawczego, Warszawa 1919.
- Eugène Pierre.* Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Paris 1919, 2 omy.
- Edmond Villey.* Législation électorale comparée, Paris 1900.
- H. Pascaud.* Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés (Revue de droit international, 1891 i 1892).
- Ch. Benoist.* De l'organisation du suffrage universel (w Revue des deux mondes 1895 i 1896).
- Saripolos.* La démocratie et l'élection proportionnelle, 2 tomy, Paris 1899.
- Bonnefoy.* La représentation proportionnelle, Paris 1902.
- Coutant.* Le vote obligatoire, Paris 1898.
- Georg Meyer.* Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901.
- Rosin.* Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen, Berlin 1892.
- Triepel.* Wahlrecht und Wahlpflicht, Dresden 1900.
- Jellinek.* Das Recht der Minoritäten, Wien 1898.
- Rauchhaupt.* Handbuch der deutschen Wahlgesetze und Geschäftsordnungen, München 1916.
- Siotto Pintor.* Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica et dell'elettorato nel secolo XX, Roma 1912.
- Weyr i Nablowsky.* Volby do národního shromáždění z dubnu roku 1920, Praha 1922.

Inne dzieła przezemnie użyte wymieniam w tekście.

Niektórych z dzieł przytoczonych niema w Warszawie, korzystałem z nich na podstawie notatek, zrobionych podczas czytania tych dzieł, co miało niekiedy miejsce przed 10—20 latami.

SPIS RZECZY.

Przedmowa	str. 3
Wstęp. Znaczenie ordynacji wyborczej do sejmu i senatu i plan niniejszej rozprawy	5
ROZDZIAŁ I.	
Historja powstania obowiązującej ordynacji wyborczej do sejmu i senatu	6
ROZDZIAŁ II.	
Prawo wybierania	9
ROZDZIAŁ III.	
Obliczenie ogólnej liczby wyborców według narodowości	12
ROZDZIAŁ IV.	
Wybieralność do sejmu i senatu, tudzież niepołączalność mandatu z pewnemi zajęciami	20
ROZDZIAŁ V.	
System wyborczy	26
A) O dostosowaniu systemu wyborczego do zasady rządów parlamentarnych	26
B) Francuzki system wyborów proporcjonalnych	28
C) Belgijski system wyborów proporcjonalnych	29
D) System wyborów proporcjonalnych w ordynacji wyborczej do sejmu ustawodawczego i znaczenie związków wyborczych	31
E) O systemie list państwowych w ogólności	36
F) Niemiecko-pruski system listy państwowej	37
G) Austrjacki system stałej listy państwowej	44

H) Czeskosłowacki system listy państwowej	47
I) System wyborczy, przyjęty przez naszą ordynację wyborczą do sejmu i senatu	57
K) System list wolnych, czy system przymusu partyjnego. Zgłaszanie list kandydatów	62
I. Pogląd porównawczy	62
II. Ogłaszanie list kandydatów	65
III. Termin zgłaszania list kandydatów	66
IV. Oznaczanie zgłoszonych list kandydatów numerami i nazwami	67
V. Pełnomocnicy list	69
VI. Ilość podpisów potrzebnych do zgłoszenia listy kandydatów	69
VII. Ograniczenie liczby kandydatów umieszczonych na liście.	72
VIII. Inne przepisy o zgłaszaniu list kandydatów	73
IX. Równoczesne kandydowanie z dwóch lub więcej list	74
X. Usuwanie wad i braków w zgłoszonych listach.	75
L) Prawdopodobny wynik wyborów w Polsce według różnych systemów wyborczych	75

ROZDZIAŁ VI.

Liczba posłów i senatorów i podział na okręgi wyborcze	86
A) Oznaczenie ogólnej liczby posłów i senatorów	86
B) Podział ogólnej liczby mandatów między poszczególne okręgi	91
C) Kwestja przeciętnej wielkości okręgów wyborczych	97
D) Inne względy decydujące o podziale państwa na okręgi wyborcze	101
E) Podział poszczególnych województw na okręgi wyborcze	104
F) Pogląd na obszar i ludność poszczególnych okręgów wyborczych	114

ROZDZIAŁ VII.

Przeprowadzenie zasady równości prawa wyborczego	117
A) Przepisy utrudniające dwu lub więcejkrotne głosowanie. Legitymacje wyborcze	117
B) Przepisy ułatwiające wyborcom równomierne korzystanie z prawa wyborczego	118
I. Niedziela dniem wyborczym. Sprawa równoczesności wyborów do sejmu i senatu	119
II. Podział okręgu wyborczego na obwody głosowania	120
III. Zapewnienie dostępu do lokalu wyborczego	126

	str.
IV. Kwestja paszportu wyborczego	127
V. Uwolnienie od stempli i należytości w postępowaniu wyborczem	127
VI. Przymus wyborczy	128

ROZDZIAŁ VIII.

Przeprowadzenie zasady tajności głosowania	129
--	-----

ROZDZIAŁ IX.

Przepisy, gwarantujące czystość wyborów	135
A) Pogląd ogólny. Sądownictwo wyborcze	135
I. Kwestja sądownictwa wyborczego.	136
II. Zasada szczegółowości ordynacji wyborczej.	138
III. Przegląd najważniejszych przepisów, gwarantujących czystość wyborów	140
B) Komisje wyborcze	142
C) Spisy wyborców	150
D) Przepisy o głosowaniu i o ustaleniu wyników głosowania w obwodzie, w okręgu wyborczym i w państwie	156
I. Kto ma obliczać wynik głosowania w obwodzie	156
II. Kwestja publicznego odbywania aktu wyborczego i obliczania wyniku wyborów	157
III. Inne gwarancje czystości wyborów	158
E) Prawo sejmku do decydowania o swym składzie	159

ROZDZIAŁ X.

Terminy wyborcze i kalendarz wyborczy	161
A) Kwestja długości czasokresu wyborczego.	161
B) Kalendarz wyborczy.	163

LITERATURA.	167
---------------------	-----

Dodatek 1. Prawdopodobny wynik wyborów według różnych systemów wyborczych	
„ 2. Obszar i ludność okręgów wyborczych	
„ 3. Mapa okręgów wyborczych	

Prawdopodobny wynik wyborów według różnych systemów wyborczych.

CAŁA RZECZPOSPOLITA POLSKA			STRONNICTWA POLSKIE														Stronnictwa niepolskie						Razem wszystkie stronnictwa	
			1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	10)	11)	12)	13)	Razem	Rusini		Niemcy	Żydzi	Białorus.	Litwini		
																	Galic.	Wołyń						
I Ogólna liczba głosów poszczególnych stronnictw (w tysiącach)			1826	1556	751	608	503	425	224	187	177	86	75	72	64	6554	952	305	438	863	120	14	9246	
II Resztki głosów, nie- zużytych w okręgach wyborczych w tys. { przy systemie listy państwowej niestalej. przy systemie listy państwowej stałej. . .			451	428	315	392	151	163	102	43	65	68	58	44	30	2310	92	32	168	587	70	14	3273	
			366	331	166	281	123	105	63	27	69	69	58	40	20	1718	36	—	112	512	42	14	2434	
III Wynik wyborów do sejmiku przy systemie listy państwowej niestalej	Liczba posłów wybranych w okręgach		67	56	21	13	18	12	6	6	6	1	1	2	2	211	34	12	13	14	2	—	286	
	Liczba posłów wybranych z listy państwowej jeżeli podział mandatów następuje:	a) Według resztek bez żadnych ogr.	23	21	16	20	7	8	5	2	3	3	2	2	1	113	4	1	8	29	3	—	158	
		b) Według resztek { skrutynjum 2 e z ogr. do 100% { skrutynjum 3e ¹⁾	23 7	21 6	16 2	13 2	7 1	8 1	5 —	2 —	3 —	1 —	1 —	2 —	1 —	103 19	4 3	1 1	8 1	14 2	2 —	—	132 26	
		c) Według resztek { skrutynjum 2 e z ogr. do 50% { skrutynjum 3e ¹⁾	23 14	21 12	10 4	6 3	7 4	6 2	3 1	2 1	3 1	—	—	1 —	1 —	83 42	4 6	1 2	6 3	7 3	1 —	—	102 56	
		d) Według ogólnej { skrutynjum 2 e liczby głosów z { skrutynjum 3e ¹⁾ ogran. do 100%	32 1	27 —	13 —	10 —	9 —	7 —	4 —	3 —	3 —	1 —	1 —	1 —	1 —	112 1	17 —	5 —	7 —	14 —	2 —	—	157 1	
		e) Według liczby mandatów uzyskanych w okręgach	39	32	12	7	10	6	3	3	3	—	—	1	1	117	19	6	7	8	1	—	158	
	Liczba posłów wybranych z okręg. i z listy państw. jeżeli podział mandatów z listy państw. następuje:	a) Według resztek bez żadnych ogr.	90	77	37	33	25	20	11	8	9	4	3	4	3	324	38	13	21	43	5	—	444	
		b) " " z ogr. do 100%	97	83	39	28	26	21	11	8	9	2	2	4	3	333	41	14	22	30	4	—	444	
		c) " " " " 50%	104	89	35	22	29	20	10	9	10	1	1	3	3	336	44	15	22	24	3	—	444	
		d) Według ogólnej liczby głosów z ograniczeniem do 100%	100	83	34	23	27	19	10	9	9	2	2	3	3	324	51	17	20	28	4	—	444	
		e) Według liczby mandatów, uzyskanych w okręgach	106	88	33	20	28	18	9	9	9	1	1	3	3	328	53	18	20	22	3	—	444	
	IV	Liczba posłów wybranych w okręgach		85	69	36	21	21	18	9	8	7	1	2	2	3	282	37	13	18	18	4	—	372
	Wynik wyborów przy systemie listy państwowej stałej	Liczba posłów wybranych z listy państwowej jeżeli podział mandatów następuje:	a) Według resztek nieużytkowanych	12	10	5	9	4	3	2	—	2	2	1	1	—	51	1	—	3	16	1	—	72
b) " ogólnej liczby głosów . .			16	13	6	5	4	3	2	1	1	—	—	—	—	51	8	2	3	7	1	—	72	
c) " liczby mand. uzysk. w okr.			18	15	8	4	4	3	1	1	1	—	—	—	—	55	8	2	3	4	—	—	72	
Liczba posłów wybranych z okręg. i z listy państw. jeżeli podział mandatów z listy państw. następuje:		a) Według resztek nieużytkowanych	97	79	41	30	25	21	11	8	9	3	3	3	3	333	38	13	21	34	5	—	444	
		b) " ogólnej liczby głosów . .	101	82	42	26	25	21	11	9	8	1	2	2	3	333	45	15	21	25	5	—	444	
		c) " liczby mand. uzysk. w okr.	103	84	44	25	25	21	10	9	8	1	2	2	3	337	45	15	21	22	4	—	444	
V Wynik wyborów do senatu według systemu przyjętego przez ordynację wyborczą.	Liczba senatorów wybranych	W województwach . Z listy państwowej . Razem	22 5 27	17 4 21	7 1 8	4 1 5	5 1 6	3 — 3	1 — 1	4 — 5	2 — 2	— — —	1 — 1	— — —	— — —	66 13 79	12 3 15	5 1 6	4 — 4	5 1 6	1 — 1	— — —	93 18 111	

¹⁾ Przy skrutynjum trzecim następuje podział według ogólnej liczby mandatów, uzyskanych przez poszczególne stronnictwa w okręgach i w drugim skrutynjum razem.

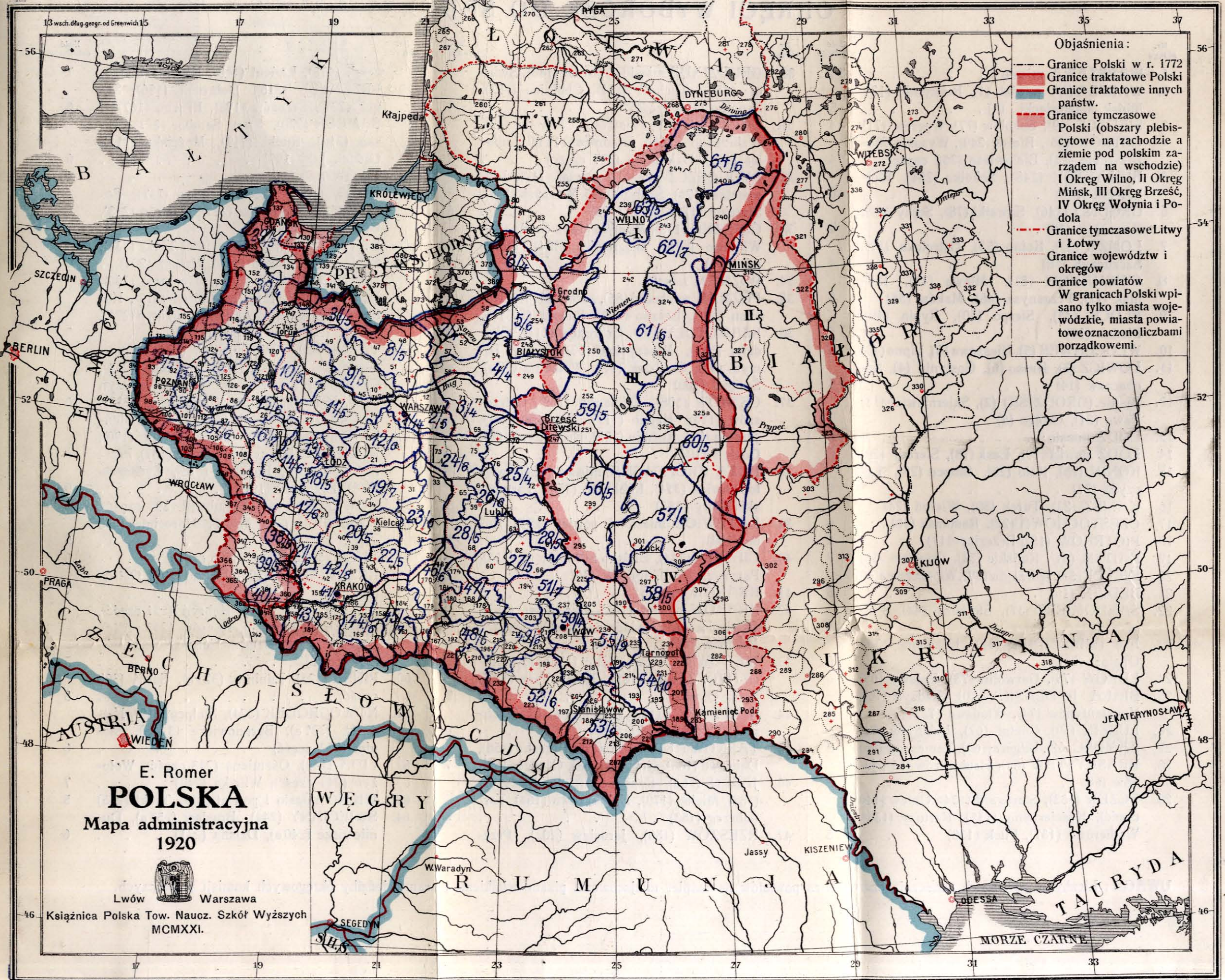
Obszar i ludność okręgów wyborczych.

Numer okręgu wybor- czego	Siedziba okręgowej komisji wyborczej	Ludność cywilna w r. 1921	Z T E G O			Z ogółu ludności było narodowości		Procent ludności		Liczba manda- tów	Liczba ludności na jeden mandat	Obszar w ki- lometrach kwadrat.
			w miastach	w gminach	na obsza- rach dworsk.	polskiej	Innej	nie- polskiej	miejskiej			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I. Okręgi czysto miejskie.												
1	Warszawa	931176	931176	—	—	673320	257856	27,7	100,0	14	66513	121
13	Łódź	451813	451813	—	—	266301	185512	41,1	100,0	7	64545	37
34	Poznań	169793	169793	—	—	159632	10161	6,0	100,0	4	42448	34
41	Kraków	181700	181700	—	—	152690	29010	16,0	100,0	4	45425	47
50	Lwów	219193	219193	—	—	135578	83615	38,1	100,0	4	54798	32
	Razem 5 okręgów . . .	1953675	1953675	—	—	1387521	566154	29,0	100,0	33	59202	271
II. Inne okręgi.												
B) Województwa byłego Królestwa Kongresowego bez powiatów Olkusz i Miechów.												
2	Warszawa (zamięjski) . . .	350345	69009	281336	—	311995	38350	10,9	19,7	5	70069	4041
3	Siedlce	257207	50644	206563	—	224321	32886	12,8	19,7	4	64302	3904
4	Ostrów	311885	46870	265015	—	231663	80222	25,7	15,0	4	77971	7847
5	Białystok	390686	125773	264913	—	285699	104987	26,9	32,2	6	65114	9323
6	Grodno	302407	73690	228717	—	214545	87862	29,1	24,4	4	75602	8922
7	Łomża	297281	60670	236611	—	264107	33174	11,2	20,4	4	74320	6426
8	Ciechanów	378308	74660	303648	—	342059	36249	9,6	19,7	5	75662	6793
9	Płock	331104	57419	273685	—	293283	37821	11,4	17,3	5	66221	5094
10	Włocławek	319672	84603	235069	—	278420	41252	12,9	26,5	5	63934	4174
11	Łowicz	342373	49280	293093	—	311014	31359	9,2	14,4	5	68474	4397
12	Grodzisk	390304	95188	295116	—	358415	31889	8,2	24,4	6	65051	4811
14	Łódź (zamięjski)	413661	97180	316481	—	354133	59528	14,4	23,5	6	68943	3918
15	Konin	429541	77512	352029	—	382352	47189	11,0	18,0	6	71590	4932
16	Kalisz	463657	88237	375419	—	427898	35758	7,7	19,0	7	66237	4829
17	Częstochowa	403837	108683	295154	—	371044	32793	8,1	26,9	6	67306	4037
18	Piotrków	322976	86562	236414	—	270295	52681	16,3	26,8	5	64595	3205
19	Radom	460789	90216	370573	—	413475	47314	10,3	19,6	7	65827	5774
20	Kielce	370136	63516	306620	—	342355	27781	7,5	17,2	5	74027	4610
21	Będzin	386678	200582	186096	—	342988	43690	11,3	51,9	6	64446	1426
22	Sandomierz	372826	41347	331479	—	339262	33564	9,0	11,1	5	74565	3946
23	Wierzbnik	424274	40883	383391	—	389380	34894	8,2	9,6	6	70712	5338
24	Łuków	409584	38563	371021	—	372017	37567	9,2	9,4	6	68264	5404
25	Biała Podlaska	289420	57235	232185	—	232749	56671	19,6	9,8	4	72355	6712
26	Lublin	450567	126298	324269	—	367791	82776	18,4	28,0	6	75094	5319
27	Zamość	327546	39447	288099	—	277974	49572	15,1	12,0	5	65509	4780
28	Krasnystaw	351233	36581	314652	—	301195	50038	14,2	10,4	5	70246	5041
	Razem 26 okręgów . . .	9548296	1980648	7567648	—	8300429	1247867	13,1	20,7	138	69191	135003
B) Trzy województwa zachodnie.												
29	Tczew	312264	57773	211177	43314	274982	37282	11,9	18,5	5	62453	5702
30	Grudziądz	294739	77739	175491	41509	216962	77777	26,4	26,4	4	73685	5797
31	Toruń	332492	101419	177644	53429	262963	69529	20,9	30,5	5	66498	4887
32	Bydgoszcz	406620	167886	163506	75228	301128	105492	25,9	41,3	6	67770	5873
33	Gniezno	337307	91133	166151	80023	279032	58275	17,3	27,0	5	67461	5369
35	Poznań (zamięjski)	306110	72203	167412	66495	264848	41262	13,5	23,6	4	76527	4089
36	Szamotuły	348585	79221	197697	71667	262620	85965	24,7	22,7	5	69717	6159
37	Ostrów	405642	95454	230986	79202	361262	44380	10,9	23,5	6	67607	5079
38	Huta Królewska	337805	115760	222045 ¹⁾	— ¹⁾	206410	131395	38,9	34,3	5	67561	1022
39	Katowice	330442	63422	267020 ¹⁾	— ¹⁾	208654	121788	36,9	19,2	5	66088	292
40	Cieszyn	457281	82239	375042 ¹⁾	— ¹⁾	373588	83693	18,3	18,0	7	65326	2920
	Razem 11 okręgów . . .	3869287	1004249	2354171	510867	3012449	856838	22,1	26,0	57	65058	47189
C) Małopolska zachodnia i powiaty Olkusz i Miechów.												
42	Kraków (zamięjski)	559899	64574	495325	—	539375	20524	3,7	11,5	8	69987	4475
43	Wadowice	469992	63110	406882	—	455143	14849	3,2	13,4	7	67142	5218
44	Nowy Sącz	384810	69767	315043	—	357566	27244	7,1	18,1	6	64135	3549
45	Tarnów	445245	66225	389020	—	398277	46968	10,5	14,9	7	63606	4349
46	Jasło	429672	43373	376299	—	405270	24402	5,7	10,1	6	71612	4884
47	Rzeszów	486242	82999	403243	—	415695	70547	14,5	17,1	7	69463	4565
48	Przemyśl	479381	79044	397066	3271	284846	194535	40,6	16,5	6	79897	4531
	Razem 7 okręgów . . .	3255241	469092	2782878	3271	2856172	399069	12,3	14,4	47	69260	31571
D) Małopolska wschodnia.²⁾												
49	Sambor	482874	64389	411544	6941	180381	302493	62,6	13,3	6	80479	5822
51	Lwów (zamięjski)	609161	64985	531386	12790	232900	376261	61,8	10,7	7	87023	7372
52	Stryj	550158	121226	425051	3881	139486	410672	74,6	22,0	6	91693	8523
53	Stanisławów	775692	157367	612888	5437	164631	611061	78,8	20,3	9	86188	9204
54	Tarnopol	864496	117848	738310	8338	395437	469059	54,3	13,6	10	86449	9067
55	Złoczów	833972	117359	696741	19872	320022	513950	61,6	14,1	9	92663	10155
	Razem 6 okręgów . . .	4116353	643174	3415920	57259	1432857	2683496	65,2	15,6	47	87582	50143
E) Cztery województwa wschodnie.												
56	Kowel	404350	49987	354363	—	68774	335576	83,0	12,4	5	80870	11135
57	Łuck	533356	72519	460837	—	80582	452774	84,9	13,6	6	88893	10594
58	Krzemieniec	495451	52807	442644	—	58576	436875	88,2	10,7	5	99020	8214
59	Brześć Litewski	414046	62495	351551	—	117861	296185	71,5	15,1	5	82809	18363
60	Pińsk	462619	60657	401962	—	72839	389780	84,3	13,1	5	92524	23100
61	Nowogródek	514047	75673	438374	—	201543	312504	60,8	14,7	6	85675	13141
62	Lida	517346	25032	492314	—	333665	183681	35,5	4,8	7	7397	16076
63	Wilno	279952	130840	149112	—	213925	66027	23,6	46,7	5	55990	6660
64	Święciany	477692	24398	453294	—	236930	240762	50,4	5,1	6	79615	14808
	Razem 9 okręgów . . .	4098859	554408	3544451	—	1384695	2714164	66,2	13,5	50	81977	122091
	Razem okręgi pod II . . .	24888036	4651571	19665068	571397	16986602	7901434	31,8	18,7	339	72941	385997
	Razem całe państwo . . .	26841711	6605246	19665069	571397	18374123	8467588	31,5	24,6	372	71722	386273

¹⁾ Ludność obszarów dworskich na Górnym Śląsku jest wliczona do ludności gmin wiejskich.

²⁾ Do Małopolski wschodniej zaliczono całą Galicję wschodnią według traktatu w Sévres z 10 sierpnia 1920r., tudzież powiaty Ciesza-
nów i Lisko.

OKRĘGI WYBORCZE DO SEJMU



- Objaśnienia:**
- Granice Polski w r. 1772
 - Granice traktatowe Polski
 - Granice traktatowe innych państw.
 - Granice tymczasowe Polski (obszary plebiscytowe na zachodzie a ziemie pod polskim zarządem na wschodzie) I Okręg Wilno, II Okręg Mińsk, III Okręg Brześć, IV Okręg Wołyń i Podola
 - Granice tymczasowe Litwy i Łotwy
 - Granice województw i okręgów
 - Granice powiatów
- W granicach Polski wpisano tylko miasta wojewódzkie, miasta powiatowe oznaczono liczbami porządkowymi.

E. Romer
POLSKA
Mapa administracyjna
1920



Łwów Warszawa

Książnica Polska Tow. Naucz. Szkół Wyższych
MCMXXI.

Mapki niniejsze oddzielnie do nabycia
w Aka. Sze Kartogr. i Wydawn. „Atlas”
Łwów, Łyczakowska 1.5.

1:5,000,000
0 20 40 60 80 100 200 300 400 500 km

Wielka liczba oznacza N° okręgu
Mała " " " ilość mandatów
• miejskie okręgi wyborcze
— granice okręgów wyborczych

OKRĘGI WYBORCZE DO SEJMU.

Nr. okręgu	Ilość mandatów	Nr. okręgu	Ilość mandatów	Nr. okręgu	Ilość mandatów
1. WARSZAWA miasto	14	30. GRUDZIĄDZ miasto i powiat (148), Świe- cie (150), Tuchola (151), Chojnice (152), Sępólno (154 część)	4	worsk (178), Łańcut (168), Nisko (174) . .	7
2. WARSZAWA powiat (1), Radzymin (12), Mińsk Mazowiecki (9)	5	31. TORUŃ miasto i powiat (145), Chełmno (147), Wąbrzeźno (144), Brodnica (143), Luba- wa (142), Działdowo (377 część)	5	48. PRZEMYŚL (215), Dobromil (196), Sa- nok (221), Brzozów (192), Krosno (167) . .	6
3. SIEDLCE (69), Sokołów (77), Węgrów (71)	4	32. BYDGOSZCZ miasto i powiat (117), Ino- wrocław (120), Szubin (119), Wyrzysk (116), Strzelno (121), Żnin (123)	6	49. SAMBOR (220), Stary Sambor (227), Li- sko (210), Rudki (219), Mościska (211), Gródek Jag. (199)	6
4. OSTRÓW (56), Bielsk (249), Wysokie Ma- zowieckie (54), Białowieża (252 część) . .	4	33. GNIEZNO (125), Mogilno (122), Środa (88), Wilkowo (126), Wągrowiec (124), Obor- niki (91)	5	50. LWÓW miasto	4
5. BIAŁYSTOK (248), Sokółka (254), Woł- kowysk (250)	6	34. POZNAŃ miasto	4	51. LWÓW powiat (208), Żółkiew (237), So- kał (225), Rawa Ruska (217), Jaworów (203), Cieszanów (194)	7
6. GRODNO (246), Suwałki (78), Sejny (84), Augustów (79)	4	35. POZNAŃ wschodni (85), zachodni (90), Ko- ścian (101), Leszno (102), Rawicz (103) . .	4	52. STRYJ (223), Drohobycz (198), Turka (232), Skole (223), Dolina (197), Kałusz (204) . .	6
7. ŁOMŻA (52), Kolno (53), Ostrołęka (57), Szczuczyn (58)	4	36. SZAMOTUŁY (92), Czarneków (114), Cho- dzież (115), Międzychód (93), Nowy To- myśl (96), Grodzisk (97), Wolsztyń (98a), Śmigiel (100)	5	53. STANISŁAWÓW (226), Tłumacz (230), Bohorodczany (188), Nadwórna (212), Ko- łomyja (206), Horodenka (200), Śniatyn (224), Kosów (207), Peczenizyn (213)	9
8. CIECHANÓW (51), Mława (47), Pul- tusk (11), Przasnysz (48), Maków (55) . .	5	37. OSTRÓW (108), Odolanów (109), Ostrze- szów (110), Kępno (111), Pleszew (107), Jarocin (87), Koźmin (105), Krotoszyn (106), Gostyń (104)	6	54. TARNOPOL (229), Zbaraż (234), Trem- bowla (231), Skala (222), Podhajce (214), Czortków (195), Buczacz (193), Husiatyn (201), Borszczów (189), Zaleszczyki (233) .	10
9. PŁOCK (45), Sierpc (50), Rypin (49), Płońsk (10)	5	38. HUTA KRÓLEWSKA miasto (354) Świę- tochłowie (354), Lubliniec (350), Tarnow- skie Góry (353)	5	55. ZŁOCZÓW (236), Zborów (235), Kamion- ka Strumiłowa (205 część), Brody (190), Radziechów (205 część), Bóbrka (187), Prze- myślany (216), Rohatyn (218), Żydaczów (238), Brzeżany (191)	9
10. WŁOCŁAWEK (5), Nieszawa (8), Lipno (46)	5	39. KATOWICE miasto i powiat (354), Ru- da (354)	5	56. KOWEL (299 część), Luboml (295 część), Włodzimierz (295 część), Horochów (295 część)	5
11. ŁOWICZ (7), Kutno (6), Gostynin (4), So- chaczew (14)	5	40. CIESZYN (344), Bielsko miasto i pow. (339), Pszczyna (360), Rybnik (361)	7	57. ŁUCK (301), Równe (305 część)	6
12. Błonie (GRODZISK) (2), Skierniewice (13) Rawa (21), Grójec (5)	7	41. KRAKÓW miasto	4	58. KRZEMIENIEC (300), Dubno (297), Ostróg (304)	5
13. ŁÓDŹ miasto	6	42. KRAKÓW powiat (165), Chrzanów (159), Oświęcim (175), Podgórze (177), Olkusz (42), Miechów (41)	8	59. BRZEŚĆ n/B. (247), Kobryń (251 część), Prużana (252 część), Kossów (253 część), Drohiczyn (251 część), Kamień Koszyrski (299 część)	5
14. ŁÓDŹ powiat (19), Łask (18), Sieradz (29)	6	43. WADOWICE (185), Biała (156), Myśleni- ce (171), Żywiec (181), Nowy Targ (172), Spisz-Orawa	7	60. PIŃSK (325), Luniniec (325 a), Sarny (305 część)	5
15. KONIN (26), Koło (25), Słupca (28), Łę- czyca (27)	6	44. NOWY SĄCZ (173), Limanowa (169), Bóchn- ia (157), Wieliczka (186)	6	61. NOWOGRÓDEK (324), Stołpce (319), Nie- śwież (327 a), Baranowicze (324 a), Sło- nim (253 część)	6
16. KALISZ (23), Turek (30), Wieluń (24)	7	45. TARNÓW (184), Pilzno (176) Brzesko (158), Dąbrowa (160), Grybów (162), Gorlice (161), Jasło (163), Ropczyce (179), Strzyżów (182), Mielec (170), Kolbuszowa (164), Tar- nobrzeg (183)	6	62. LIDA (242), Oszmiana (243 część), Woło- żyn (243 część), Wilejka (240)	7
17. CZĘSTOCHOWA (22), Radomsk (20)	6	46. JASŁO (163), Ropczyce (179), Strzyżów (182), Mielec (170), Kolbuszowa (164), Tar- nobrzeg (183)	6	63. WILNO miasto i powiat (239), Troki (245)	5
18. PIOTRKÓW (15), Brzeziny (17)	5	47. RZESZÓW (180), Jarosław (202), Prze-		64. ŚWIECIANY (244), Brasław (257 a), Du- niłowicze (240 a), Dżisna (241)	6
19. RADOM (31), Końskie (34), Opoczno (36)	7				
20. KIELCE (38), Jędrzejów (39), Włoszczowa (40)	6				
21. BĘDZIN (16)	6				
22. SANDOMIERZ (37), Stopnica (44), Piń- czów (43)	5				
23. Iłża (WIERZBNIK) (32), Kozienice (33), Opatów (35)	6				
24. ŁUKÓW (75), Garwolin (73), Puławy (65)	6				
25. BIAŁA PODLASKA (70), Radzyń (76), Konstantynów (74), Włodawa (72)	4				
26. LUBLIN (59), Chełm (67), Lubartów (64)	6				
27. ZAMOŚĆ (62), Biłgoraj (60), Tomaszów (66)	5				
28. KRASNYSTAW (63), Hrubieszów (61), Ja- nów (68)	5				
29. TCZEW (133), Starogard (134), Gniew (140 część), Kościerzyna (135), Kartuzy (136), Wejherowo (137), Puck (138)	5				

UWAGA: Liczby w nawiasach oznaczają czarne N-ra powiatów na mapie, miejscowości pisane wielkimi literami siedziby okręgowych komisji wyborczych.