

Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r. jako przykład dojrzałej legislacji okresu przejściowego

Pojęcie „okresu przejściowego” w dziejach narodu, państwa i prawa oznacza pewien szczególny moment historyczny. Determinują go nadzwyczajne okoliczności, relatywnie krótki czas trwania i z reguły doraźność przyjmowanych w takim okresie rozwiązań funkcjonalnych, strukturalnych, czy wreszcie – normatywnych. Stanowi on stadium pośrednie pomiędzy dwoma rzeczywistościami polityczno-prawnymi. U schyłku drugiej dekady XX wieku dla Polski i Polaków moment ten zapoczątkował proces odzyskiwania i odbudowy suwerenności państwowej po ponad dwustu latach zaborów, a symbolicznie zwieńczyło uchwalenie i wejście w życie ustawy zasadniczej zwanej konstytucją marcową. Jedną z charakterystycznych instytucji takiego okresu od czasów późnonowożytnych jest istnienie i działalność konstytuanty, której istotą jest przygotowanie i uchwalenie konstytucji – prawnego fundamentu współczesnego państwa naszego kręgu kulturowo-cywilizacyjnego¹. W polskiej tradycji terminologicznej i języku prawnym taką konstytuantę przyjęło się określać mianem Sejmu Ustawodawczego, który po odzyskaniu niepodległości funkcjonował w latach 1919-1922². W literaturze zwracano uwagę na szczególne znaczenie Sejmu Ustawodawczego, wykraczające poza podstawową funkcję konstytuanty³.

¹ Konstytucję marcową poprzedziła tzw. Mała konstytucja przyjęta przez Sejm Ustawodawczy 20 lutego 1919 r. jako Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa; *Dziennik Praw Państwa Polskiego* (dalej: *Dz.Pr.P.P.*) nr 19, poz. 226.

² Pierwsze posiedzenie odbyło się 10 lutego 1919 r., zaś ostatnie – 27 listopada 1922 r.

³ Jego wyjątkowe znaczenie symboliczne jako atrybutu, świadectwa i wyrazu suwerenności państwowej, jak również znaczenie polityczne podkreślała Dorota Malec; por. D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, R. XVII, 1 (90), s. 9-10. Andrzej Ajnenkiel akcentował w tym kontekście związek zwołania Sejmu Ustawodawczego z procesem uznawania władz polskich na forum międzynarodowym; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 195. W podobny sposób, nawiązując m.in. do obradującej w Paryżu konferencji pokojowej oraz konfliktu polsko-czeskiego, wypowiedzieli się także inni uznani badacze; por. M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. I. 1914-1918, Kraków 1920, s. 99; S. Kutrzeba, *Polska odrodzona 1914-1918*, Warszawa 1935, s. 102.

W państwie prawnym opartym na zasadzie legalizmu naturalną i obiektywną koniecznością jest określenie podstawowych zasad powoływania podobnego organu (szerzej – pochodzącego z wyboru ciała legislacyjnego). Stosowny akt prawny o randze ustawowej regulujący te kwestie, tj. normujący organizację i tryb wyborów do określonego organu przedstawicielskiego, przyjęło się nazywać ordynacją wyborczą. U progu niepodległej Polski zadanie to spełniać miał Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r. Prace nad projektem traktowane były priorytetowo⁴, o czym świadczyć może choćby tempo ich sfinalizowania. Sukcesu tego nie dałoby się zapewne osiągnąć, gdyby nie fakt wykorzystania w pracach legislacyjnych projektu ordynacji przygotowanego jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, w gabinecie Józefa Świeżyńskiego⁵, przez Biuro Pracy Społecznej, przede wszystkim: M. Niedziałkowskiego, Z. Chrzanowskiego i W. Wakara⁶. Ostatecznie ordynacja (w formie dekretu) została przyjęta przez rząd kierowany przez Jędrzeja Moraczewskiego, a następnie zatwierdzona przez Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego⁷.

Dekret tworzy sześć rozdziałów, poświęconych kolejno: czynnemu prawu wyborczemu (rozdz. I – „Prawo wybierania”), biernemu prawu wyborczemu (rozdz. II – „Wybieralność”), podziałowi na okręgi wyborcze i obwody głosowania (rozdz. III wraz z dodatkiem No 1), procedurze przeprowadzenia wyborów (rozdz. IV – „Wybory poselskie”), sprawdzaniu ważności mandatów (rozdz. V) oraz kwestii utraty i zastąpienia mandatu (rozdz. VI). Immanentną część Dekretu stanowi 5 dodatków do tego aktu normatywnego. Dodatek No 1 to spis okręgów wyborczych i liczby mandatów, dodatek No 2 to formularz listy wyborców do Izby Poselskiej. Dodatek No 3 stanowi przykładowy wzór karty do głosowania⁸, dodatek No 4 to formularz protokołu głosowania i wreszcie ostatni z dodatków dotyczy szczegółów obliczeń głosowania.

Zarządzenie wyborów powierzył dekret Naczelnikowi Państwa⁹. Powinno ono oznaczyć dzień głosowania, przy czym dniem tym winna być niedziela lub też inny dzień świąteczny. Miało ono zostać opublikowane w Dz.Pr.P.P. oraz w dziennikach politycznych, stołecznych i prowincjonalnych oraz ogłoszone najpóźniej w sześćdziesiąty dzień po dniu zarządzenia wyborów. Ten właśnie dzień (tj. ogłoszenia) nakazuje dekret uważać za dzień zarządzenia wyborów¹⁰. Najpóźniej w dwudziestym dniu

⁴ D. Malec, *op. cit.*, s. 12.

⁵ A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1978, s. 33.

⁶ Zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 86; S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922*, „Czasopismo-Prawno Historyczne” 1986, z. 1, s. 95.

⁷ Dz.Pr.P.P. z 6 grudnia 1918 r. nr 18, poz. 46 [cyt. dalej: Ordynacja...].

⁸ Został on zniesiony dekretem z 26 grudnia 1919 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego; Dz. U. z 1918 r. nr 21, poz. 74.

⁹ Ordynacja..., art. 14.

¹⁰ *Ibidem*, art. 15.

od zarządzenia wyborów każda główna komisja wyborcza (na szczeblu okręgu wyborczego) zobowiązana została do publicznego ogłoszenia we wszystkich gminach dnia wyborów do sejmu, godzin głosowania, liczby posłów, którzy mają być wybrani, miejsce, czas, sposób oraz ostateczny termin zgłaszania kandydatur poselskich. Dekret nakłada na komisję główną obowiązek, by jednocześnie ogłosiła ona w każdej gminie jej podział (lub podział miasta) na obwody głosowania oraz wyznaczony lokal wyborczy dla każdego obwodu, ze wskazaniem składu, lokalu, jak również godzin urzędowania miejscowych komisji wyborczych¹¹. Zmiana lokalu wyborczego lub lokalu komisji wyborczej powinna być natychmiast podana do publicznej wiadomości¹². Wybory, które przeprowadzono 26 stycznia 1919 r., nie odbyły się jednak wówczas we wszystkich okręgach wyborczych, których dokładny spis zawierał dodatek No 5 do ordynacji¹³.

Czynne prawo wyborcze przyznano każdemu obywatelowi państwa, bez różnicy płci¹⁴, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat¹⁵. Wprowadzono cenzus domicylu – wyborcy powinni być mieszkańcami tego okręgu obwodowego, w którym głosują przynajmniej od przedednia zarządzenia wyborów¹⁶. Postanowiono, że wyborcy gło-

¹¹ *Ibidem*, art. 16.

¹² *Ibidem*, art. 17.

¹³ Okazało się to niemożliwe wobec złożonej sytuacji politycznej i konfliktów granicznych z sąsiedziami. Ustalając okręgi wyborcze, objęto nimi także przyszłe granice państwa, jakie spodziewano się osiągnąć. Stało się to koniecznością, w związku z trudną sytuacją polityczną, w jakiej znalazło się państwo polskie na przełomie 1918 i 1919 r. Wcześniejsze decyzje musiały ulec zmianie z powodu odpadnięcia części ziem (Suwalszczyzna Litewska, Warmia i Mazury), ogłoszenia Gdańska wolnym miastem oraz nierozstrzygnięcia przynależności Górnego Śląska; E. Domań, *Wybory do Sejmu Ustawodawczego 1919 w okręgu lubelskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XXXVIII/XXXIX, Sectio F, Lublin 1983/1984, s. 220. W tej sytuacji w 13 okręgach Galicji Wschodniej w skład Sejmu wejść mieli dotychczasowi posłowie do austriackiego parlamentu, wybrani na podstawie ordynacji wyborczej z 1907 r. W 11 znajdujących się pod panowaniem niemieckim okręgach dawnego zaboru pruskiego wybory miały zostać zarządzone w późniejszym terminie. Zapowiedziano także powołanie do Sejmu Ustawodawczego – w porozumieniu z miejscową ludnością – przedstawicieli Polaków na Litwie i Rusi; D. Malec, *op. cit.*, s. 13.

¹⁴ Trudno byłoby określić Polskę mianem prekursora w dziedzinie przyznania praw wyborczych kobietom, bowiem nawet w Europie jeszcze przed rokiem 1918 uczyniono to w Finlandii (najwcześniej, bo już w roku 1906), a następnie jeszcze w Norwegii, Danii i Islandii; K. Urbaniak, *Płeć a realizacja praw wyborczych*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, t. IX. *Kobieta w prawie i polityce*, z. IX, Wrocław 2015, s. 24. Niewątpliwie jednak regulacje prawne przyjęte w dekreście o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r. sytuowały Polskę w awangardzie (bowiem w pierwszej jedenastce) tych państw Starego Kontynentu, które zdecydowały się na analogiczne rozwiązania prawne w tym okresie; M. Niewiadomska-Cudak, *Walka o prawa wyborcze kobiet w Polsce*, „Pedagogika Rodziny” 2013, t. 3/1, s. 62.

¹⁵ Ordynacja..., art. 1.

¹⁶ *Ibidem*, art. 2. Wybory zostały zarządzone dekretem o wyborach do Sejmu Ustawodawczego z dnia 29 listopada 1918 r. i wyznaczone na dzień 26 stycznia 1919 r.; Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Republiki Polskiej, Rok I, nr 216 z 29 listopada 1918 r. Postanowienia te uzupełniono dekretem o nadaniu praw wyborczych obywatelom, którzy po 5 grudnia 1918 r. powrócili do kraju. Przewidywał on możliwość wzięcia udziału w głosowaniu osobom tym, o ile najpóźniej 20 stycznia 1919 r. zgłosiłyby

sować wolno w tylko jednym obwodzie wyborczym¹⁷. Prawa do głosowania pozbawiono wojskowych wszystkich stopni i rodzajów broni pozostających w służbie czynnej¹⁸ oraz osoby sądownie pozbawione praw obywatelskich¹⁹. Jednoznacznie przesądzono także o tym, że prawo głosowania winno być wykonywane osobiście²⁰.

Bierne prawo wyborcze przyznał dekret wszystkim obywatelom państwa posiadającym czynne prawo wyborcze. W przeciwieństwie do postanowień dotyczących czynnego prawa wyborczego nie pozbawiał on jednak możliwości uzyskania mandatu osób wojskowych i nie zastosował w tym przypadku cenzusu zamieszkania²¹. Urzędnikom państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych zabroniono kandydowania, ale jedynie w tych okręgach wyborczych, na które rozciągała się ich działalność urzędowa, co niewątpliwie miało uniemożliwić potencjalne nadużycia w procesie wyborczym, dzięki lokalnym wpływom i posiadanym uprawnieniom na obszarze okręgu wyborczego. Zakaz ten nie miał jednak dotyczyć urzędników i wojskowych władz centralnych²². Osoby wojskowe oraz urzędnicy opłacani dotąd z pieniędzy publicznych z chwilą uzyskania mandatu poselskiego mieli zostać zwolnieni z pełnionych dotąd obowiązków, w związku z czym na czas pełnienia funkcji reprezentanta narodu tracili prawo do pobierania dotychczasowych uposażeń. Postanowienie to nie dotyczyło jednak ministrów, podsekretarzy stanu oraz profesorów wyższych uczelni²³. Tracił swój mandat poseł powołany do płatnej służ-

się one ze stosowną legitymacją wydaną przez naczelnika gminy do właściwej według miejsca swego zamieszkania komisji wyborczej z żądaniem wciągnięcia na listę; Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 5, poz. 97.

¹⁷ Ordynacja..., art. 3.

¹⁸ *Ibidem*, art. 4.

¹⁹ *Ibidem*, art. 5.

²⁰ *Ibidem*, art. 6. W doktrynie istnieje spór pomiędzy zgodnością zasady głosowania *per procura* z zasadą bezpośredniości głosowania. Jedno ze stanowisk reprezentuje pogląd, zgodnie z którym głosowanie osobiste nie jest elementem zasady bezpośredniości prawa wyborczego, w konsekwencji – bezpośredniość wyborów wyczerpuje się w samym głosowaniu jednostopniowym i zabrania wprowadzenia głosowania wielostopniowego. Natomiast głosowanie osobiste (w odmiennosci do głosowania *per procura*) może mieć miejsce w wyborach pośrednich, jak i bezpośrednich; por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 163 i 176-177. Inni badacze uważają jednak, że bezpośredniość oznacza głosowanie osobiste i stoi w sprzeczności z głosowaniem *per procura*; zob. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 17; K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 86; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 126; B. Naleziński, *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach na urząd prezydenta*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 125. Obowiązujący obecnie Kodeks wyborczy przyznaje prawo do głosowania przez pełnomocnika, ale jedynie wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osobom, które ukończyły 75 rok życia; art. 54 § 1 i § 3 ustawy kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. nr 21, poz. 112).

²¹ *Ibidem*, art. 7.

²² *Ibidem*, art. 8.

²³ *Ibidem*, art. 9.

by państwowej. Analogicznie jak w przytoczonym wyżej przepisie nie dotyczyło to ministrów, podsekretarzy stanu oraz profesorów wyższych uczelni²⁴.

Przyjęto koncepcję 5-przymiotkowowych wyborów parlamentarnych, wprowadzając zasadę proporcjonalności – jeden poseł przypadać miał na 50 tys. mieszkańców okręgu²⁵. Dla potrzeb przeprowadzenia wyborów dekret przewidywał podział kraju na okręgi wyborcze, zaś te na mniejsze jednostki – tj. obwody wyborcze²⁶. Na szczelbu okręgu wyborczego czynności związane z elekcją powierzono głównej komisji wyborczej w 5-osobowym składzie, tworzonym przez jej przewodniczącego (z mocy dekretu winien być nim prezes sądu okręgowego lub inny, powołany przez niego sędzia), wiceprzewodniczącego (powoływanego przez prezesa z grona sędziów) oraz trzech pozostałych członków²⁷. Tych ostatnich wybierać miała Rada Miejska i zgromadzenie wójtów spośród swego grona, przy czym w wyborze nie mogli uczestniczyć wójtowie wybrani przez byłe władze okupacyjne²⁸. Wybrani w ten sposób członkowie komisji winni być zawiadomieni o tym fakcie osobiście w okresie 3 dni, zaś gdyby okazało się to niemożliwe, w drodze ogłoszenia w dzienniku miejscowym²⁹. Ewentualne protesty przeciwko wyborom członków komisji można było kierować do Sądu Najwyższego, który winien je rozstrzygnąć bezzwłocznie³⁰.

Sprawowanie ogólnego nadzoru i kontroli nad powstaniem i działalnością głównych komisji powierzono ministrowi spraw wewnętrznych, wyposażając go, dla realizacji swoich uprawnień, w upoważnienie do wydawania wiążących instrukcji i komentarzy. Można było odwołać się od nich do Sądu Najwyższego. W każdym z okręgów wyborczych funkcje nadzorcze bezpośrednio pełnić miał komisarz wyborczy mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Pozostawał on pod bezpośrednią kontrolą generalnego komisarza wyborczego, mianowanego przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów³¹.

Miejscowa komisja wyborcza (tj. działająca na szczelbu obwodu zwanego również obwodem głosowania) analogicznie jak komisja główna winna składać się z 5 członków (tj. przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i trzech szeregowych członków). Wszyscy oni mieli być powoływani przez główną komisję wyborczą³².

²⁴ *Ibidem*, art. 10.

²⁵ *Ibidem*, art. 12.

²⁶ *Ibidem*, art. 13.

²⁷ *Ibidem*, art. 19 i art. 20.

²⁸ *Ibidem*, art. 21.

²⁹ *Ibidem*, art. 22.

³⁰ *Ibidem*, art. 24.

³¹ *Ibidem*, art. 18.

³² *Ibidem*, art. 25.

Do podjęcia ważnej uchwały komisji (zarówno głównej, jak i miejscowej) dekret wymagał zwykłej większości, przy *quorum*, które stanowiło minimum trzech spośród nich. W przypadku równości głosów rozstrzygać miał głos przewodniczącego³³. Kandydat na posła nie mógł uczestniczyć w pracach jakiegokolwiek komisji wyborczej³⁴, zaś udział w pracach komisji powołanych lub wybranych członków uznano za ich obowiązek. Osoba uchylająca się od swych obowiązków związanych z pracami w komisji mogła zostać ukarana grzywną porządkową, którą nałożyć można było dwukrotnie. Konsekwencją skazania z tego powodu po raz trzeci winno być wykreślenie z listy członków komisji. Uprawnienia do wydawania postanowień w tej kwestii nadano głównym komisjom wyborczym³⁵. Z tytułu pełnionych obowiązków wszystkim członkom komisji przysługiwać miały diety³⁶.

Sporządzanie list wyborców (wzór formularza w dodatku No 2), jak również spisów osób pozbawionych praw obywatelskich na skutek prawomocnych wyroków sądowych powierzono miejskim magistratom, zaś na obszarach wiejskich – naczelnikom gmin. Spisy takie winny być dostarczone nie później niż 20. dnia od ogłoszenia wyborów komisjom miejscowym, które zatwierdziwszy je, nie później niż 25. dnia od ogłoszenia wyborów, zobowiązane zostały do przesłania ich głównym komisjom wyborczym³⁷. Każdemu obywatelowi przyznano prawo do złożenia reklamacji przeciwko liście wyborców, której przedmiotem mogło być zarówno wykreślenie, jak i wpisanie na listę siebie samego lub kogokolwiek innego, przy czym prawo wymagało, by reklamacja taka została poparta przez wnoszącego ją – dowodami³⁸. Dekret dopuszczał alternatywnie dwojaką formę składania reklamacji. Można było ją wnieść zarówno pisemnie, jak i ustnie do komisji miejscowej (w tym przypadku komisja powinna była sporządzić stosowny protokół). Reklamacje zyskiwały status poufnych, nie mogły jednak być składane anonimowo³⁹. Osoby, co do których wniesiono reklamację o ich wykreślenie, winny być o tym najpóźniej nazajutrz pisemnie poinformowane przez stosowną komisję miejscową⁴⁰. Osobom, których prawo do głosowania zostało zakwestionowane, przyznano 3-dniowy termin do wniesienia obrony na ręce komisji miejscowej⁴¹. Reklamacje miały być rozpoznawane przez komisje miejscowe w terminie 3 dni od ich złożenia. Od ich decyzji przysługiwała

³³ *Ibidem*, art. 26.

³⁴ *Ibidem*, art. 28.

³⁵ *Ibidem*, art. 29.

³⁶ *Ibidem*, art. 30.

³⁷ *Ibidem*, art. 31, 32 i 35.

³⁸ *Ibidem*, art. 36.

³⁹ *Ibidem*, art. 37.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 38.

⁴¹ *Ibidem*, art. 39.

apelacja (za pośrednictwem stosownej komisji miejscowej) do komisji głównej, przy czym odwoływać można się było zarówno ustnie (do protokołu), jak i pisemnie. Termin do złożenia apelacji określono na 48 godzin od daty doręczenia decyzji komisji miejscowej⁴². Możliwość zaskarżania orzeczeń głównej komisji wyborczej do Sądu Najwyższego dopuszczono wyłącznie w przypadku przekroczenia prawa⁴³.

Dla procedury zgłaszania kandydatur poselskich przewidziano wyłącznie formę pisemną. Kandydatury winny być zgłaszane na ręce przewodniczącego głównej komisji wyborczej nie później niż 24. dnia od dnia ogłoszenia wyborów⁴⁴. Dla swej ważności zgłoszenie winno zostać podpisane przez co najmniej pięćdziesięciu wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym⁴⁵, po czym zgłoszone listy, oznaczone numerem porządkowym w kolejności ich składania, miały zostać wydrukowane na afiszach wyborczych⁴⁶. Dekret wymagał, by w zgłoszeniu podać imię, nazwisko, zawód, wiek i miejsce zamieszkania każdego z kandydatów, zaś ich kolejność umieszczenia na liście odpowiadać miała kolejności, w jakiej mieli oni wchodzić do sejmu. Funkcję badania poprawności zgłoszeń i oświadczeń pod względem formalnym powierzono głównym komisjom wyborczym, nakazując im, by o stwierdzonych brakach i uchybieniach w tym względzie powiadomić pełnomocnika zgłaszających kandydatury nie później niż 28. dnia od ogłoszenia wyborów⁴⁷. W przypadku braku usunięcia w ciągu trzech dni stwierdzonych wad zobowiązano główną komisję wyborczą do stwierdzenia nieważności całej listy lub jedynie tych kandydatów, których dotyczyłyby stwierdzone wady⁴⁸. W razie zgłoszenia jednej lub więcej niż jednej tylko listy kandydatów, których łączna liczba nie przekroczyłaby liczby przewidzianych dla danego okręgu mandatów poselskich, głosowanie nie dochodziło do skutku, zaś obowiązkiem głównej komisji wyborczej było ogłoszenie o wyborze na posłów zgłoszonych kandydatów⁴⁹. Gdyby sytuacja taka nie miała miejsca, wówczas komisja główna winna ogłosić, najpóźniej 32. dnia od ogłoszenia wyborów, wszystkie listy w porządku ich zgłaszania⁵⁰.

Dekret nakazywał, by głosowanie rozpoczęło się w dniu wyborów o godzinie ósmej rano i trwało nieprzerwanie do godziny dziesiątej wieczorem tego samego dnia⁵¹. Od chwili rozpoczęcia do chwili zakończenia wyborów w lokalu wyborczym powinno

⁴² *Ibidem*, art. 41.

⁴³ *Ibidem*, art. 42.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 43.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 44.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 45.

⁴⁷ *Ibidem*, art. 51.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 52.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 53.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 54.

⁵¹ *Ibidem*, art. 55.

nieprzerwanie przebywać co najmniej 3 członków komisji, przy czym przewodniczący i członek komisji wyznaczony do protokołowania nie mogli opuścić lokalu jednocześnie⁵². Dekret zabraniał dokonywania jakichkolwiek przerw po rozpoczęciu aktu wyborczego. Jedynie gdyby wskutek siły wyższej uniemożliwione było prowadzenie czynności wyborczych, upoważniał on stosowną komisję wyborczą do przedłużenia głosowania o kilka godzin lub jego odroczenia do następnego dnia⁵³. W razie, gdyby doszło do nadzwyczajnych okoliczności skutkujących przerwaniem głosowania, komisja powinna opieczętować akta wyborcze i urnę wyborczą, a następnie przechowywać je pod osobistą odpowiedzialnością przewodniczącego⁵⁴. Po oddaniu głosu wyborca zobowiązany był opuścić lokal wyborczy, w którym oprócz uprawnionych do głosowania obecni mogli pozostać jedynie członkowie stosownej komisji oraz po jednym przedstawicielu każdej z grup wyborców, o ile zostali oni formalnie zgłoszeni przez ich pełnomocników⁵⁵. Ci ostatni mogli jednak decyzją przewodniczącego komisji zostać usunięci z lokalu w przypadku zakłócania spokoju lub prowadzenia agitacji. Gdyby osoby usunięte w tym trybie podjęły próbę ponownego wejścia do lokalu, przewodniczący uprawniony został do ukarania ich grzywną⁵⁶. Decyzja o wydaleniu mogła zostać podjęta wyłącznie po uprzednim upomnieniu i wymagała zaprotokołowania wraz z podaniem powodów podjęcia takiej decyzji⁵⁷.

Dekret zabraniał prowadzenia agitacji wyborczej w dniu wyborów zarówno w samym lokalu wyborczym, w budynku, w którym lokal ten się znajdował, jak również na zewnątrz, w promieniu 100 metrów⁵⁸. W sytuacji, gdyby osoby tłumnie zebrane przed lokalem wyborczym utrudniały lub uniemożliwiały uprawnionym dostęp do lokalu wyborczego, przewodniczący zobowiązany został do wydania zarządzeń zapewniającym wyborcom swobodny dostęp⁵⁹. W celu ich wykonania przyznano mu prawo do dysponowania specjalną strażą w odpowiedniej sile⁶⁰. Upoważniono go również w prawo do żądania okazania przez głosującego dokumentów w celu ustalenia jego tożsamości. Od jego decyzji w tym względzie wyborcy przysługiwało prawo odwołania bezpośrednio do komisji, która rozstrzygać miała w podobnych przypadkach w sposób ostateczny. Gdyby jednak stanowisko członów komisji w tej sprawie nie było jednomyślne, wówczas fakt ten należało zaprotokołować.

⁵² *Ibidem*, art. 56.

⁵³ *Ibidem*, art. 57.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 58.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 60 i 62.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 61.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 63.

⁵⁸ *Ibidem*, art. 64.

⁵⁹ *Ibidem*, art. 65.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 66.

Zarzuty dotyczące tożsamości mogły być wnoszone zarówno pisemnie, jak i ustnie do protokołu, jednak jedynie do momentu oddania głosu przez osobę, której tożsamość została zakwestionowana⁶¹. Dekret jednoznacznie przesądził sposób głosowania, określając, że odbywać ma się on poprzez podkreślenie tego numeru listy kandydatów, na który wyborca chce oddać swój głos⁶². Przewodniczący komisji został upoważniony do odmowy przyjęcia karty do głosowania, którą wyborca chciałby oddać bez uprzedniego umieszczenia jej w specjalnej, urzędowej kopercie, jak również w kopercie oznaczonej jakimkolwiek znakiem, poza urzędowym⁶³. Przewodniczący powinien zamknąć lokal wyborczy, w którym odtąd przebywać mogli (do momentu oddania głosu) jedynie wyborcy, którzy przybyli tam przed dziesiątą⁶⁴. Po zakończeniu głosowania powinien on policzyć ilość kopert w urnie, nie otwierając jednak żadnej z nich, oraz liczbę osób, które oddały głos. W razie rozbieżności fakt ten winien zostać zaprotokołowany wraz z podaniem okoliczności mogących wyjaśnić przyczynę rozbieżności⁶⁵.

Po zakończonym głosowaniu dekret zobowiązywał komisję do natychmiastowego przystąpienia do obliczenia głosów, oddanych na poszczególne listy kandydatów⁶⁶. Za nieważne uznano: puste karty do głosowania, karty włożone do nieostemplowanej koperty lub koperty oznaczonej znakiem odróżniającym, karty, które nie zostały ostemplowane urzędowym znakiem oraz takie, które zostały wypełnione w sposób inny niż ten, jaki określono we wspomnianym wcześniej art. 71⁶⁷. Obowiązek sprawdzenia nieważności oddanych kart powierzono głównej komisji wyborczej

⁶¹ *Ibidem*, art. 68.

⁶² *Ibidem*, art. 71. Artykuł ten został ostatecznie zniesiony dekretem z 26 grudnia 1919 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego; Dz. U. z 1918 r. nr 21, poz. 74. Niezależnie od tego warto porównać jego brzmienie (w pierwotnym kształcie) ze stosownymi postanowieniami obowiązującej obecnie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych; Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

⁶³ Ordynacja..., art. 72. Głównym założeniem zasady tajności głosowania jest to, by nikt nie zapoznał się z oddanym głosem. Wydaje się, że w dekrete z 1918 r. zasada ta była lepiej zabezpieczona niż współcześnie. Dziś występują jedynie karty do głosowania zadrukowane na jednej stronie i kabinety do głosowania, natomiast wtedy istniały jeszcze specjalne koperty, do których to wyborca wkładał kartę do głosowania i wrzucał do urny. W takiej sytuacji nie można było sprawdzić, jak kto głosował; T. Kowalczyk, *Znaczenie podstawowych zasad prawa wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Historia Slavorum Occidentis” 2015, t. 2(9), s. 234.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 73.

⁶⁵ *Ibidem*, art. 74.

⁶⁶ *Ibidem*, art. 75.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 76. Dekret z 26 grudnia 1919 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego zmienił pierwotne zapisy Ordynacji, stanowiąc, że w art. 76 ordynacji wyborczej znosi się punkt drugi; punkt czwarty zyskuje brzmienie: „Karty do głosowania nie wypełnione w myśl art. 69”; Dz. U. z 1918 r. nr 21, poz. 74.

z zastrzeżeniem, że w przypadku złożenia protestu przeciwko wyborowi orzeczenie komisji w tej sprawie winien sprawdzić Sąd Najwyższy⁶⁸.

Stwierdzenie wyniku głosowania w całym okręgu wyborczym należało do głównej komisji wyborczej. Czynności tej miała ona dokonać na posiedzeniu zwołanym na trzeci dzień po głosowaniu. Zawiadomienie o miejscu i czasie takiego posiedzenia powinno zostać dostarczone członkom komisji oraz pełnomocnikom grup wyborczych najpóźniej na 24 godziny przed jego rozpoczęciem. Po obliczeniu głosów główna komisja wyborcza powinna rozdzielić mandaty poselskie między poszczególne listy w sposób szczegółowo określony w dodatku No 5 do dekretu⁶⁹. Z czynności tej komisja zobowiązana była sporządzić protokół, zawierający wszystkie obliczenia dokonane przy liczeniu głosów⁷⁰. Po ustaleniu jego treści przewodniczący głównej komisji wyborczej winien ogłosić wynik głosowania i podać go do wiadomości w dzienniku miejscowym lub w inny sposób, używany zwykle w danej miejscowości⁷¹. *In fine* procedury wyborczej na tym jej etapie przewodniczący zobowiązany został do bezwzględnego wystawienia dla każdego z wybranych posłów listów wierzytelnych, zawierających: nazwę okręgu wyborczego, dzień wyborów oraz imię, nazwisko, zawód, miejsce zamieszkania, a także wiek wybranego⁷². Protokół wraz z aktami wyborczymi poszczególnych komisji oraz kartami do głosowania po ich zabezpieczeniu powinien zostać przesłany do pierwszego prezesa Sądu Najwyższego⁷³.

W ciągu 14 dni od ogłoszeniu wyniku głosowania każdemu obywatelowi przysługiwało prawo wniesienia (w dwóch egzemplarzach na ręce przewodniczącego głównej komisji wyborczej) protestu przeciwko wyborowi⁷⁴. Przewodniczący winien natychmiast ogłosić to w dzienniku urzędowym państwa i dzienniku miejscowym, wyznaczając jednocześnie dziesięciodniowy termin do wnoszenia zarzutów przeciwko treści protestu. Przed jego upływem każdemu wyborcy przysługiwało prawo do przeglądania protestu w lokalu wyborczym i sporządzania odpisów. Po upływie tego terminu oba egzemplarze protestu wraz z zarzutami winny być przesłane: do Sądu Najwyższego (jeden egzemplarz) i kancelarii Sejmu (drugi z egzemplarzy)⁷⁵. O ważności wyborów zaprotestowanych w tym trybie (tj. art. 88) rozstrzygać miał w trzyosobowym składzie Sąd Najwyższy, na posiedzeniu publicznym w przecią-

⁶⁸ *Ibidem*, art. 76 i 77.

⁶⁹ *Ibidem*, art. 80 i 81.

⁷⁰ *Ibidem*, art. 82.

⁷¹ *Ibidem*, art. 83.

⁷² *Ibidem*, art. 84.

⁷³ *Ibidem*, art. 86.

⁷⁴ *Ibidem*, art. 88.

⁷⁵ *Ibidem*, art. 89.

gu sześciu miesięcy od dnia wyboru⁷⁶. W przypadku konieczności unieważnienia wyborów (w całości lub w niektórych obwodach) członek komisji wyborczej, który do tego doprowadził na skutek pogwałcenia ciężących na nim obowiązków urzędowych, mógł zostać skazany na zapłacenie w całości lub części kosztów ponownego głosowania, o czym rozstrzygał właściwy miejscowo sąd pokoju, względnie sąd powiatowy⁷⁷. Najpóźniej w 17. dniu po ogłoszeniu wyborów Sąd Najwyższy obowiązany był do sporządzenia wykazu zaprotestowanych wyborów i przekazania go do prezydium sejmu⁷⁸, który winien był rozważyć ważność niezakwestionowanych wyborów w przeciągu dwóch miesięcy. W przypadku zakwestionowanego wyboru posła, mimo braku formalnego protestu, sejm zobowiązany został oddać sprawę do zbadania i rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu⁷⁹.

Zgodnie z postanowieniami dekretu mandat poselski zostać miał unieważniony, gdyby okazało się, że posła wybrano niezgodnie z art. 7 i 8 lub gdyby poseł w późniejszym czasie utracił bierne prawo wyborcze⁸⁰. Ponadto to Sąd Najwyższy mógł unieważnić wybór w przypadku stwierdzenia, że w danym okręgu wyborczym mandat uzyskany został w drodze przestępstwa, tj. przy użyciu przekupstw, wymuszeń, fałszu bądź podobnych działań bezprawnych oraz jeżeli w postępowaniu wyborczym przepisy ordynacji zostały pogwałcone⁸¹. Gdyby kandydat został wybrany w więcej niż jednym okręgu, wówczas na pierwszym posiedzeniu Izby powinien był oświadczyć, z którego okręgu wybór przyjmuje, w przeciwnym razie rozstrzygało o tym losowanie dokonane przez marszałka izby na publicznym posiedzeniu⁸². W przypadku unieważnienia wyboru przez Sąd Najwyższy w trybie art. 98 zarządzenie ponownych wyborów (w stosownym okręgu lub obwodzie) należało do obowiązków ministra spraw wewnętrznych, który na jego realizację miał 15 dni od unieważnienia⁸³. W innych przypadkach unieważnienia lub ustania mandatu posła główna komisja wyborcza winna była ogłosić o wstąpieniu na jego miejsce innego kandydata z listy i wystawić mu list wierzytelny⁸⁴.

Mimo krótkiego okresu obowiązywania ordynacji doczekała się ona kilku aktów prawnych nowelizujących ją lub uzupełniających. Prócz wspomnianych wcześniej należały do nich: dekret z dnia 14 stycznia 1919 r. o przedłużeniu wyborów do Sej-

⁷⁶ *Ibidem*, art. 90 i 91 oraz art. 94.

⁷⁷ *Ibidem*, art. 93.

⁷⁸ *Ibidem*, art. 95.

⁷⁹ *Ibidem*, art. 96.

⁸⁰ *Ibidem*, art. 97.

⁸¹ *Ibidem*, art. 98.

⁸² *Ibidem*, art. 99.

⁸³ *Ibidem*, art. 100.

⁸⁴ *Ibidem*, art. 101.

mu Ustawodawczego w dwudziestym okręgu wyborczym⁸⁵, dekret z dnia 14 stycznia 1919 r. o przedłużeniu terminu wyborów do Sejmu Ustawodawczego w drugim okręgu wyborczym⁸⁶ oraz dekret z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich. Ten ostatni przewidywał karę więzienia do roku dla osoby winnej przeszkadzania wyborcy za pomocą gwałtu na osobie, groźby karalnej, podstępu, nadużycia władzy lub uniemożliwieniu styczności z odpowiednimi osobami w urzeczywistnieniu prawa wolnego wyboru do sejmu oraz kary więzienia od jednego roku do lat 3 (dom poprawy), jeżeli przestępstwo zostało popełnione przez urzędnika podczas wykonywania obowiązków służbowych, dotyczących nadzoru nad prawidłowością wyborów⁸⁷.

Przyjęcie i ogłoszenie w tak imponująco krótkim czasie dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego u schyłku listopada 1918 r., w niespełna 3 tygodnie od dnia, który do dziś uznawany jest za dzień odzyskania przez Polskę niepodległości po 123 latach zaborów, świadczy niewątpliwie o wyjątkowym znaczeniu tego aktu prawnego zarówno dla wewnętrznej sytuacji politycznej w Polsce, jak i wizerunku państwa na arenie międzynarodowej w tym wyjątkowo trudnym okresie przejściowym. Stanowi jednocześnie dowód i wyraz świadomości, odpowiedzialności i wysokiej kultury politycznej Polaków tamtych czasów, którzy podjęli dzieło odbudowy państwowości w tym najwcześniejszym okresie. Warto zwrócić uwagę na umiejętność podjęcia współpracy i osiągnięcia kompromisu pomiędzy stronnictwami politycznymi reprezentującymi odmienne poglądy i programy. Postanowienia dekretu dowodzą doskonałego wykształcenia i podziwu godnych umiejętności prawniczych osób, którym powierzono opracowanie jego postanowień. W moim przekonaniu rzetelność i poziom profesjonalizmu autorów eksplorowanej legislacji może, a nawet powinien stanowić wzór do naśladownictwa także dla współczesnych prawodawców.

⁸⁵ Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 6, poz. 102.

⁸⁶ Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 6, poz. 101.

⁸⁷ Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 5, poz. 96.