

**Paweł Fiktus**

ORCID: 0000-0002-2937-6859

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu

pawel.fiktus@prawowroclaw.edu.pl

Rodzaj artykułu: oryginalny artykuł naukowy

## Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z 1989 roku w debacie parlamentarnej Sejmu PRL IX kadencji

**Słowa kluczowe:** transformacja polityczna, polskie prawo wyborcze, 1989 rok, Okrągły Stół, jesień narodów

### Wstęp

Kryzys polityczno-społeczny, który wystąpił w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych, oraz nieudolność rządów komunistycznych zmusiły ówczesną władzę do rozpoczęcia rozmów ze środowiskami opozycyjnymi<sup>1</sup>. Kulminacyjne rozmowy toczyły się przy tak zwanym Okrągłym Stole, który obradował od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku. Ustalenia przyjęte wskutek tej debaty skutkowały szerokim — w rozumieniu zakresu przedmiotowego — jak też bardzo szybkim procesem legislacyjnym. W okresie marcowo-kwietniowym 1989 roku, podczas dwóch posiedzeń Sejmu PRL IX kadencji, omówiono w procesie legislacyjnym, a następnie skorygowano z pomocą Komisji Nadzwyczajnej pakiet ustaw dotyczących radykalnej zmiany Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 roku, w wyniku czego reaktywowano urząd Prezydenta i zlikwidowaną po II wojnie światowej instytucję Senatu, zmieniono prawo o stowarzysze-

<sup>1</sup> Zob. np. A. Sowa, *Historia polityczna Polski*, Warszawa 2011, s. 592–642; J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018, s. 400; K. Janowski, *Polska — rok 1989. W kręgu refleksji nad zmianą polityczną*, Kielce 1998.

niach oraz ustawę o związkach zawodowych, dopuszczając do udziału w życiu polityczno-prawnym związek zawodowy „Solidarność”, a także wprowadzono ustawę o związkach zawodowych rolników indywidualnych. Co istotne, wprowadzono także nową ordynację wyborczą do Sejmu X kadencji i opracowano od podstaw ordynację wyborczą do Senatu. W tym punkcie należy wyjaśnić, że system wyborczy Polski Ludowej charakteryzował się brakiem „stałego aktu prawnego” regulującego wybory do Sejmu i wymagał przed końcem kadencji opracowania nowej ordynacji wyborczej do przyszłego Sejmu<sup>2</sup>.

O ile kwestia ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu jako aktów prawnych będących prawną podstawą wyborów czerwcowych w 1989 roku była przedmiotem analiz prawnych i politycznych<sup>3</sup>, o tyle w niniejszej pracy zostanie przedstawiony proces legislacyjny wraz z szerokim dyskursem sejmowym, jaki towarzyszył opracowaniu obu ustaw<sup>4</sup>. Celem artykułu jest przybliżenie, na podstawie materiałów sejmowych, tła polityczno-prawnego przyjęcia obu ustaw w ówczesnym Sejmie PRL IX kadencji. Za taką metodą badawczą przemawia to, że chociaż w polskiej literaturze kwestia ustaleń Okrągłego Stołu została przedstawiona w fundamentalnej pracy K. Trembickiej<sup>5</sup>, a prace Państwowej Komisji Wyborczej działającej przy Radzie Państwa<sup>6</sup>, odpowiedzialnej za opracowanie projektów ustaw dotyczących ordynacji wyborczej, scharakteryzowała P. Codogni<sup>7</sup>, to w literaturze tematu nie ma analizy ówczesnego dyskursu sejmowego, będącego również istotnym elementem tamtejszych zmian ustrojowych<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Na temat systemu wyborczego oraz wyborów w Polsce Ludowej zob. M. Siedziako, *Bez wyboru. Głosowania do Sejmu PRL 1952–1989*, Warszawa 2018.

<sup>3</sup> Odsyłam przy tym do pracy M. Przywary, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku — ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012 oraz podanej tam literatury.

<sup>4</sup> Odnośnie do ustaleń Okrągłego Stołu (nie tylko w przedmiocie wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej) odsyłam do prac K. Trembickiej, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003; oraz P. Codogni, *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*, Warszawa 2003.

<sup>5</sup> K. Trembicka, *op. cit.*, *passim*.

<sup>6</sup> Rada Państwa — naczelny organ kolegialny istniejący w Polsce w latach 1947–1989. Jej główne kompetencje dotyczyły władzy wykonawczej (przypisuje się jej rolę „kolegielnego prezydenta”). Do jej najważniejszych zadań należało wydawanie dekretów z mocą ustawy, zwoływanie posiedzeń Sejmu, stosowanie prawa łaski, mianowanie sędziów, nadawanie odznaczeń i tytułów naukowych. Była wybierana przez Sejm na pierwszym posiedzeniu na okres jego kadencji. Została zlikwidowana w 1989 roku wskutek zmian ustrojowych; jej miejsce zajął Urząd Prezydenta. Na temat Rady Państwa zob. T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010.

<sup>7</sup> P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 79–103.

<sup>8</sup> Odnośnie do analizy dyskursu sejmowego w 1989 roku, to jest w okresie Sejmu PRL IX kadencji i Sejmu X kadencji, w przedmiocie zmian ustrojowych (a w dobie Sejmu X kadencji również senackiego) odsyłam do prac: P. Fiktus, *Demokratyczne państwo prawne i podstawy ustroju demokratycznego w dyskursie Sejmu X kadencji*, [w:] *Spory o Rzeczpospolitą. Przegląd wybranych dyskusji politycznych i ustrojowych w ostatnim stuleciu*, red. A. Paderewska, P. Gofron, A. Matuła, Kraków 2020 r., s. 62–85; *idem*, *Uwagi do restytucji urzędu prezydenta i senatu na przykładzie prac legislacyjnych nad tzw. nowelą kwietniową z 1989 roku*, [w:] *Wpływ zmian społecznych, gospodarczych i ustrojowych na system prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Wrocław 2018, s. 222–240; *idem*, *Sankcjonowanie przemian demokratycznych w Polsce na przykładzie noweli grudniowej z 1989 r. oraz wprowadzenia*

## 1. Charakterystyka projektów ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu

Pierwszy dokument dotyczący zmian w zakresie ordynacji wyborczej Przewodniczący Rady Państwa przekazał Marszałkowi Sejmu pismem z dnia 15 marca 1989 roku<sup>9</sup>. Był to projekt ustawy Ordynacji wyborczej do Sejmu — zawarty w druku Sejmu IX kadencji PRL nr 471. W uzasadnieniu projektu powołano się, jako na podstawę opracowania, na dokumenty programowe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR)<sup>10</sup> oraz dwóch tak zwanych partii satelickich, czyli Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL)<sup>11</sup> i Stronnictwa Demokratycznego (SD)<sup>12</sup>, II Kongresu Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (PRON)<sup>13</sup> oraz na ustalenia Okrągłego Stołu. Projekt ustawy przewidywał, że wybory mają być powszechne, a prawo wybierania miał mieć każdy obywatel, który ukończył 18. rok życia (bez względu na płeć, przynależność narodową, rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania w obwodzie głosowania, pochodzenie społeczne, zawód czy też stan majątkowy). Czynne prawo wyborcze miało być ograniczone wskutek ubezwłasnowolnienia całkowitego lub częściowego na podstawie wyroku sądu z powodu choroby psychicznej, pozbawienia praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, jak też prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 3 projektu ustawy). Z kolei

---

*zasady demokratycznego państwa prawnego, [w:] Idee polityczno-prawne i społeczne jako fundamenty III Rzeczypospolitej, red. J. Justyński, R. Kania, Płock 2018, s. 85–109.*

<sup>9</sup> Marszałkiem był wówczas Roman Malinowski z ZSL, urodzony 26 lutego 1935 roku w Białymstoku, doktor ekonomii. W latach 1980–1985 pełnił funkcję ministra przemysłu spożywczego i skupu oraz wiceprezesa Rady Ministrów; w latach 1985–1989 był marszałkiem Sejmu PRL IX kadencji.

<sup>10</sup> Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) — partia komunistyczna powstała 15 grudnia 1948 roku w wyniku połączenia Polskiej Partii Socjalistycznej oraz Polskiej Partii Robotniczej (utworzonej w 1942 roku na terenie ZSRR przez polskich komunistów pod auspicjami Kominternu). Przez przeszło pół wieku była najważniejszym podmiotem decyzyjnym w Polsce, podległym ZSRR. Dokonała samorozwiązania 29 stycznia 1990 roku.

<sup>11</sup> Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) — partia powstała 27 listopada 1949 roku w wyniku połączenia Stronnictwa Ludowego (kontrolowanego przez komunistów) z Polskim Stronnictwem Ludowym. W Polsce komunistycznej ZSL skupiało w swych szeregach przedstawicieli środowisk wiejskich. W dniach 26 i 27 listopada 1989 roku, w wyniku postępującej demokracji Polski, nastąpiło przekształcenie ZSL w Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie”, które odwoływało się do przedwojennych tradycji ruchu ludowego. Następnie w 1990 roku nastąpiła kolejna zmiana — na Polskie Stronnictwo Ludowe. Partia istnieje do dziś, uczestnicząc aktywnie w polskim życiu politycznym.

<sup>12</sup> Stronnictwo Demokratyczne (SD) — partia powstała 15 kwietnia 1939 roku. Po II wojnie światowej była podporządkowana partii komunistycznej PZPR. Aktywnie uczestniczyła w procesie przemian ustrojowych w 1989 roku (przykładem może być działalność prof. Piotra Winczorka — warszawskiego konstytucjonalisty). Partia istnieje do dziś, ale nie odgrywa żadnej roli w życiu politycznym Polski.

<sup>13</sup> Patriotyczny Ruch Odrodzenia Polski (PRON) — organizacja polityczna utworzona w komunistycznej Polsce w 1982 roku z inicjatywy PZPR i partii satelickich (ZSL, SD), mająca za zadanie „konsolidację” polskiego społeczeństwa w okresie stanu wojennego w celu aprobowania zmian polityczno-ustrojowych wprowadzanych przez rządy komunistyczne po stanie wojennym z 1981 roku. Rozwiązany w roku 1989.

biernie prawo wyborcze według omawianego projektu przysługiwało każdemu obywatelowi z prawem wybierania, jeśli w dniu wyborów ukończył 21 lat (art. 4 projektu ustawy). Ponadto wybory do Sejmu określone były jako równe, bezpośrednie oraz tajne (art. 5–7 projektu ustawy). Kadencja Sejmu liczona była natomiast od dnia wyborów (art. 8 projektu ustawy).

W przedłożonym projekcie zastosowano rozwiązania wprowadzone rok wcześniej w przypadku ordynacji wyborczej do rad narodowych<sup>14</sup>. Były to: zniesienie preferencji dla kandydatów umieszczonych na pierwszych pozycjach list wyborczych, wprowadzenie alfabetycznego układu nazwisk kandydatów na listach (art. 44 ust. 2 i art. 47 ust. 2 projektu ustawy), obowiązek skreślenia kandydatów z okręgowej listy wyborczej, na których wyborca nie głosuje (art. 64 projektu ustawy), ostateczność rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej i okręgowych komisji wyborczych dotyczących odwołań od uchwał okręgowych komisji wyborczych i skarg na działalność komisji (art. 32 projektu ustawy) oraz możliwość wniesienia protestu przeciwko wyborowi posła, co miało przysługiwać również komisjom wyborczym (art. 87 ust. 4 projektu ustawy). W projekcie przyjęto także uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do wpisania na listę wyborców osoby nigdzie niezameldowanej z uwzględnieniem przy tym aktualnego pobytu wyborcy (art. 21 ust. 2 projektu ustawy).

Kluczowym elementem ordynacji była zasada wyboru posłów z okręgowych list wyborczych i krajowej listy wyborczej, aczkolwiek w przypadku listy krajowej liczba ogólna posłów została zmniejszona do 10% (art. 10 ust. 2 projektu ustawy), ograniczono zakres określenia wielkości okręgów (miały być to województwa lub ich części), w których można wybierać od dwóch do pięciu posłów (art. 12 projektu ustawy). W wypadku okręgów wyborczych Rada Państwa miała obowiązek ustalania liczby okręgów wyborczych, ich granic, numerów, liczby mandatów w poszczególnych okręgach, jak też określania numeru poszczególnych mandatów, co się miało odnosić do nowej procedury zgłaszania kandydatów na posłów (art. 13 i 42 ust. 2 projektu ustawy).

Nowymi rozwiązaniami, które różniły planowaną wówczas ordynację od poprzednich, były: podział mandatów w ramach okręgów dla kandydatów wywodzących się z PZPR, ZSL i SD, Stowarzyszenia PAX<sup>15</sup>, Unii Chrześcijańsko-Społecznej (UCHs)<sup>16</sup>, PZKS<sup>17</sup> oraz dla kandydatów bezpartyjnych (art. 40 i 41 projektu ustawy);

---

<sup>14</sup> Zob. ustawę z dnia 10 marca 1988 roku o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz.U. z 1988 r. Nr 7, poz. 54.

<sup>15</sup> Stowarzyszenie PAX — organizacja założona w 1947 roku przez Bolesława Piaseckiego, zrzeszająca środowiska katolickie popierające ówczesną władzę komunistyczną. W debatach politycznych (na przykład na forum Sejmu) działacze PAX-u starali się jednak reprezentować katolicki system wartości, jak było chociażby podczas debat dotyczących przerywania ciąży.

<sup>16</sup> Unia Chrześcijańsko-Społeczna (UCHs) — polskie stronnictwo polityczne powstałe w styczniu 1989 roku podczas zjazdu Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego. Reprezentowało głównie środowiska katolickie. Po 1989 roku nie odgrywało istotnej roli w polskim życiu politycznym.

<sup>17</sup> Polski Związek Katolicko-Społeczny (PZKS) — powstał w 1981 roku jako stowarzyszenie katolików. Jego powstanie było możliwe dzięki zarejestrowaniu związku zawodowego „Solidarność”. W latach 1981–1991 miało pięcioosobowe koło poselskie w polskim Sejmie.

kandydatów na posłów mogły zgłaszać minimum 3 tysiące obywateli oraz kandydata zgłaszano bezpośrednio do właściwych komisji wyborczych, które ich rejestrują oraz sporządzają okręgowe listy wyborcze (art. 42, 43, 46 i 47 projektu ustawy). Jak podkreślono w projekcie ordynacji wyborczej do Sejmu, mogło nawet dojść do sytuacji, że o jeden mandat ubiegałaby się nieograniczona liczba kandydatów. Kolejne *novum* to rezygnacja z określenia procedury konsultowania i prezentowania wyborcom kandydatów na posłów. Ta kwestia miała być pozostawiona tak zwanej praktyce wyborczej i wiązać się z aktywnością polityczną kandydatów na posłów.

Inne rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy dotyczyły odrębnych kart do głosowania dla każdego mandatu w okręgu wyborczym. W ten sposób odrębnie miano ustalić liczbę głosów nieważnych i ważnych, co miało zostać odzwierciedlone w protokołach komisji wyborczych (art. 52, 69 i 72 ust. 1 projektu ustawy). W przypadku wyboru kandydata zaproponowano rozwiązanie polegające na obowiązku skreślenia kandydatów, na których wyborca nie głosuje, oraz uznaniu nieważności karty, jeśli wyborca pozostawił więcej niż jedno nieskreślone nazwisko (art. 64 projektu ustawy). Z kolei w wypadku listy krajowej nie wprowadzono obowiązku skreślania, co w konsekwencji miało się wiązać z tym, że liczba kandydatów odpowiada liczbie mandatów ustalonych dla tej listy (art. 44 ust. 2 i art. 65 projektu ustawy). Ponadto wyniki wyborów z listy okręgowej miały być ustalane przez komisje wyborcze (art. 31 pkt 5 i art. 77 ust. 1 projektu ustawy), natomiast Państwowa Komisja Wyborcza ustalała wyniki wyborów krajowej listy wyborczej (art. 80 i 81 projektu ustawy).

Projekt ordynacji wyborczej do Sejmu zakładał także drugą turę wyborów. Wynikało to z tego, że warunkiem podstawowym wyboru posła była konieczność uzyskania przez kandydata bezwzględnej większości liczby głosów, co było przewidywaną konsekwencją możliwości zgłaszania nieograniczonej liczby kandydatów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowy oddanych głosów, to dwa tygodnie po pierwszej turze przeprowadzano drugą turę, w której uczestniczyć mieli dwaj kandydaci mający największą liczbę głosów. W przypadku niemożliwości ich wyłonienia w drugiej turze mieli uczestniczyć wszyscy kandydaci, którzy uzyskali równą liczbę głosów. W drugiej turze obowiązywała już zwykła większość głosów (art. 77, 80 i 82 projektu ustawy).

Inne istotne rozwiązania dotyczyły usankcjonowania protestów wyborczych składanych na nieprzestrzeganie prawa wyborczego wnoszonych do Sądu Najwyższego (rozdział 12 projektu ustawy), możliwości odwołania posła przez wyborców (art. 93 projektu ustawy) i obsadzania mandatów w trakcie kadencji w wyborach uzupełniających (art. 98 i 99 projektu ustawy)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> W osobnym punkcie należy przytoczyć rozwiązania przedstawione w art. 1, 2 i 40 ust. 1 projektu ustawy, mające za zadanie uwzględnić polityczną specyfikę wyborów parlamentarnych oraz, jak podano w uzasadnieniu, „kształtujący się nowy mechanizm życia politycznego w kraju”. Przytoczone przepisy w swej treści znacznie odbiegały od klasycznej budowy przepisów prawnych traktowanych jako regułę powinnego zachowania, gdyż zawierały zwroty mające charakter deklaracji politycznej: art. 1 — „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wybierają swoich przedstawicieli do Sejmu

Drugim dokumentem przekazany Marszałkowi Sejmu przez Przewodniczącego Rady Państwa pismem z dnia 15 marca 1989 roku był projekt ustawy dotyczący ordynacji wyborczej do Senatu — druk Sejmu IX kadencji PRL nr 472. Należy zasygnalizować, że był to dokument znacznie skromniejszy aniżeli przedstawiony już projekt ordynacji wyborczej do Sejmu. Wynikało to z tego, że w art. 1 zaproponowano, żeby wybory do Senatu odbywały się z odpowiednim zastosowaniem przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu, o ile ustawa nie stanowi inaczej (ust. 1), oraz odbywały się łącznie z wyborami do Sejmu (ust. 2).

Analogicznie jak w przypadku ordynacji wyborczej do Sejmu projekt ustawy zakładał podział na krajową listę wyborczą oraz okręgową listę wyborczą. W wypadku krajowej listy wyborczej proponowano wybór dziesięciu senatorów. Uwzględniając podział administracyjny kraju, czyli czterdzieści dziewięć województw (wyjaśniając przy tym, że okręgiem wyborczym miało być województwo), zaproponowano wybór stu senatorów — to jest po dwóch na każde województwo oraz trzech na województwo stołeczne warszawskie. Odnośnie do wyborów z krajowej listy wyborczej różnica między projektem ordynacji wyborczej do Sejmu a projektem ordynacji wyborczej do Senatu dotyczyła liczby mandatów obsadzanych z listy krajowej. Pozostałe proponowane regulacje były tożsame. Organizacją wyborów miały zająć się wojewódzkie komisje wyborcze, których uprawnienia byłyby podobne do okręgowych komisji wyborczych przewidzianych do organizacji wyborów do Sejmu oraz które miały być wybierane przez prezydium wojewódzkich rad narodowych (art. 3–5 projektu ustawy). Z kolei głosowanie w wyborach do Senatu miały przeprowadzić obwodowe komisje wyborcze łącznie z głosowaniem do Sejmu (art. 5 ust. 3 projektu ustawy). W przypadku wyborów do Senatu zasadnicza różnica miała być zawarta w art. 6 ordynacji i dotyczyła prawa zgłaszania kandydatów przez samych wyborców (a nie władze stronnictw politycznych, organizacji społecznych i zawodowych). Proponowany przez Radę Państwa art. 6 ordynacji senackiej miał stanowić, że prawo zgłaszania kandydatów na senatorów wybieranych z okręgowych list wyborczych przysługuje co najmniej 5 tysiącom wyborców z danego okręgu wyborczego. Kandydaci na senatorów mieli być umieszczeni na jednej okręgowej liście wyborczej sporządzonej w porządku alfabetycznym, co w konsekwencji sprawiło, że łącznie głosowano na dwóch (lub trzech) kandydatów. O wyborze senatora decydowała zwykła większość otrzymanych głosów (art. 10 i 11 projektu ustawy). Przewidziano także drugą turę głosowaniu, która miała się odbyć w razie otrzymania przez dwóch (lub trzech)

---

spośród kandydatów uznających konstytucyjne zasady ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”; art. 2 — „Wybory do Sejmu odbywają się w oparciu o deklarację „Co łączy Polaków”; art. 40 ust. 1 — „Na podstawie porozumienia zawartego w wyniku obrad »okrągłego stołu«, najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów, Rada Państwa ustala dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby kandydatów przeznaczonych dla kandydatów członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, a także kandydatów członków Stowarzyszenia »Pax«, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz innych kandydatów bezpartyjnych”.

kandydatów największej, ale równej liczby głosów. Odnośnie do wyborów do Senatu w takich kwestiach jak czynne i bierne prawo wyborcze, spis wyborców (wraz z jego sprawdzaniem oraz trybem reklamacyjnym), przebieg głosowania, tryb ustalania wyników głosowania i wyników wyborów, ogłaszanie wyników wyborów, ważność wyborów, tryb wnoszenia i rozpatrywania protestów wyborczych, wygaśnięcie mandatu w trakcie kadencji i zasad dotyczących odwołania senatora przez wyborców, jak też wybory uzupełniające — zawarto odesłanie do ordynacji wyborczej do Sejmu (art. 1 ust. 1 projektu ustawy).

## 2. Debata sejmowa 22 marca 1989 roku

Przybliżając proces legislacyjny oraz pierwszą debatę sejmową, która się odbyła podczas 45. posiedzenia VII sesji Sejmu PRL IX kadencji 22 marca 1989 roku nad projektowanymi ordynacjami wyborczymi, na wstępie należy zaakcentować bardzo istotną kwestię — mianowicie, że oba projekty ordynacji były rozpatrywane w łącznej dyskusji projektów ustaw wraz z najważniejszym projektem, czyli zmianą Konstytucji, ustawy Prawo o stowarzyszeniach, ustawy o związkach zawodowych oraz ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych. Przedmiotem debaty sejmowej były rozwiązania przedstawione w drukach sejmowych nr 471 i 472 Sejmu IX kadencji (o czym była już mowa). Pomijam przy tym ogólną charakterystykę zmian zachodzących wówczas w systemie polityczno-prawnym Polski Ludowej, która to charakterystyka towarzyszyła większości wypowiedzi poselskich. Zdecydowanie więcej miejsca poświęcono planowanym zmianom Konstytucji<sup>19</sup>.

Oba scharakteryzowane wcześniej projekty przybliżył Władysław Jonkisz<sup>20</sup> (PZPR) — członek Rady Państwa. Główna część jego prezentacji dotyczyła planowanych rozwiązań, aczkolwiek na wstępie wskazał, że zmiany zmierzają do

ukształtowania takiej koalicji reformatorskiej, która uwzględniając zróżnicowanie, przewyciężając nieufność i uprzedzenia, pozwoli zmobilizować energię społeczną do skutecznego rozwiązania nabrzmiałych problemów. Chodzi nam o urzeczywistnienie wizji socjalizmu, w którym zróżnicowane pluralistyczne racje uzyskają zdecydowanie rozszerzone prawa<sup>21</sup>.

Najpierw zostaną przybliżone tezy posłów związanych z PZPR. Przykładowo Jan Kaczmarek<sup>22</sup>, oceniając zasadność wprowadzenia obu ordynacji do porządku

<sup>19</sup> Zob. P. Fiktus, *Uwagi do restytucji...*, s. 222–240.

<sup>20</sup> Władysław Jonkisz (PZPR) — urodzony 7 czerwca 1939 roku w Starej Woli, z wykształcenia inżynier metalurg, działacz komunistyczny. Poseł na Sejm PRL VII, VIII i IX kadencji. W latach 1985–1989 był członkiem Rady Państwa.

<sup>21</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia VII sesji Sejmu IX kadencji z dnia 22 marca 1989 roku, łam 12.

<sup>22</sup> Jan Kaczmarek (PZPR) — urodzony 2 lutego 1920 roku, zmarł 18 października 2011 roku w Paryżu. Pełnił funkcję rektora Politechniki Krakowskiej, był posłem na Sejm PRL VI i IX kadencji, w latach 1972–1974 był ministrem nauki i szkolnictwa wyższego.

polityczno-prawnego, stwierdził, że zmiany zmierzają do „radykalnego rozszerzenia o nowe »siły polityczne«” oraz dopuszczenia legalnej opozycji politycznej. Uznał przy tym, że zmieni się dyskurs parlamentarny z uwagi na prezentację „idei i interesów odmiennych od dotychczasowych orientacji politycznych”<sup>23</sup>. Jeśli chodzi o rozwiązania prawne, odniósł się jedynie do regulacji umożliwiającej 3 tysiącom obywateli możliwość zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów, która to regulacja miała się mieścić w „nurcie przemian zmierzających do politycznego upodmiotowienia społeczeństwa”<sup>24</sup>.

Innym przedstawicielem ówczesnej partii rządzącej wypowiadającym się na temat rewolucyjnych wręcz zmian w systemie wyborczym był Paweł Szymański<sup>25</sup> (związany także z PZPR). Odnośnie do ordynacji wyborczej do Sejmu (nazywając ją „jednorazową ordynacją wyborczą”) stwierdził, że niedopuszczalne byłoby pozbawienie związków zawodowych reprezentacji na forum Sejmu<sup>26</sup>.

Pewne obawy co do planowanych zmian przedstawił prof. prawa Grzegorz Siedler<sup>27</sup>, uznając, że w wypadku ordynacji wyborczej do Senatu może dojść do sytuacji, w której silne ekonomicznie i ludnościowo województwa zdominują okręgi mniejsze, gdyż proponowane rozwiązania miały „wciągnąć regiony w nurt ogólnopństwowych spraw, aby województwa współdziałały i współodpowiadały na równi za sprawy ogólnopństwowe”, mając przy tym równy udział liczbowy w Senacie<sup>28</sup>.

Reprezentacja województw była przedmiotem wypowiedzi również posła Stanisława Nowela<sup>29</sup> (PZPR), w którego ocenie Polska nie jest federacją województw,

<sup>23</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 27. W przypadku opozycji i jej pojawienia się na scenie politycznej zawarł uwagi krytyczne wobec PZPR, uznając, że „nurt nowatorstwa i twórczej krytyki w łonie partii istniał zawsze. Nie zawsze i nie w pełni był on jednak uwzględniany, a niejednokrotnie wręcz ignorowany”. Z kolei zewnętrzna opozycja aktywizowałaby działania PZPR, a także miałyby być „kontrastowym światłem zaostrażającym widzenie rozwojowych i stagnacyjnych nurtów w partii” — *ibidem*, łam 26, 27.

<sup>24</sup> *Ibidem*, łam 26.

<sup>25</sup> Paweł Szymański (PZPR) — urodzony 14 maja 1945 roku w Zgierzu, działacz PZPR, poseł na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>26</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 42. Na marginesie dodam, że P. Szymański, odwołując się do tez Alfreda Miodowicza przedstawionych podczas inauguracyjnego posiedzenia Okrągłego Stołu, zaproponował, aby druga izba parlamentu (Senat) była „izbą wytwórców” — *ibidem*. Tytułem uzupełnienia przytoczę pracę W. Kowalskiego, *Koncepcje ustrojowe izby drugiej parlamentu polskiego po 1989 roku*, [w:] *Od niepodległości do niepodległości. Polska myśl polityczna i prawna 1918–2018*, red. M. Marszał, M. Maciejewski, M. Sadowski, Wrocław 2019.

<sup>27</sup> Grzegorz Seidler — urodzony 18 września 1913 roku, zmarł 28 grudnia 2004 roku, profesor i rektor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Trybunału Stanu, poseł na Sejm PRL IX kadencji. Autor prac *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984; *Z zagadnień filozofii prawa*, Lublin 1978; czy też wielokrotnie wznawianego dzieła *Doktryny prawne imperializmu*, pierwsze wydanie — 1957.

<sup>28</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 62. Na marginesie dodam, że G. Siedler zaproponował przy tym prosty podział polskiego parlamentu dwuizbowego — Sejm odzwierciedla różnorodność wyborców, a Senat tworzy reprezentację województw.

<sup>29</sup> Stanisław Nowel (PZPR) — urodzony 25 października 1946 roku w Giżycku, poseł na Sejm PRL IX kadencji.



a tym samym nie jest federacją okręgów przemysłowych, aglomeracji miejskich czy też zakładów pracy. Konieczne powinno być, w jego ocenie, dążenie do zrównoważonej reprezentacji z uwzględnieniem województw uboższych<sup>30</sup>. Z kolei w przypadku ordynacji wyborczej do Sejmu krytycznie odniósł się do projektu art. 40, w którym zawarto odwołanie do ustaleń Okrągłego Stołu. Wskazał przy tym, że postanowienia Okrągłego Stołu nie miały charakteru rozstrzygnięć prawnych, lecz są to jedynie wytyczne do działania takich organów jak na przykład Rada Państwa. Jak dodał poseł Nowel, wpisując takie sformułowania,

spowodujemy, że *de facto* Okrągły Stół zostanie niejako postawiony ponad Radę Państwa. Sądzę, obywatele posłowie, że i bez tego zapisu Rada Państwa ustali właściwą liczbę mandatów dla poszczególnych sił politycznych w okręgach wyborczych, zgodnie z ustaleniami, jakie zapadły przy okrągłym stole<sup>31</sup>.

Spśród przedstawicieli PZPR bardzo wysoką ocenę planowanym zmianom wystawił Roman Pillardy<sup>32</sup>, szczególnie akcentując kwestię wyeliminowania procedury uzgadniania kandydatów, co w konsekwencji powinno mieć „realny wpływ obywateli na kształt personalny zarówno przyszłych kandydatów, jak i później aktywnego uczestnictwa w samym akcie głosowania”<sup>33</sup>.

Interesujące są również tezy Jerzego Wilka<sup>34</sup> z PZPR, który nie odniósł się do konkretnych planowanych przepisów, ale przedstawił swe ogólne refleksje, dotyczące między innymi zmian w procesie wyborczym oraz oficjalnego pojawienia się na scenie politycznej opozycji, która „zyskuje cechę trwałego elementu naszego systemu politycznego”<sup>35</sup>. Z kolei nowy system wyborczy miał tworzyć obraz demokracji wyborów, czego przykładami miały być mechanizm zgłaszania kandydatów do parlamentu i procedura ich selekcji, co w konsekwencji miało gwarantować „poczucie osobistego wpływania na kształt najwyższego organu władzy państwowej w państwie”<sup>36</sup>.

Należy teraz zaprezentować uwagi przedstawicieli drugiego pod względem liczbowym ugrupowania — ZSL. Przykładowo poseł Stanisław Majewski<sup>37</sup> krytycznie odniósł się do prawa wyborczego funkcjonującego w Polsce po 1947 roku, dodając, że nawet najbardziej demokratyczna ordynacja, czyli do rad narodowych, przyjęta w 1988 roku, była już krytykowana nie tylko w środowiskach opozycyjnych, lecz

<sup>30</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 68, 69.

<sup>31</sup> *Ibidem*, łam 71.

<sup>32</sup> Roman Pillardy (PZPR) — urodzony 23 sierpnia 1940 roku w Świętochłowicach, uczestnik obrad Okrągłego Stołu, poseł na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>33</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 77.

<sup>34</sup> Jerzy Wilk (PZPR) — urodzony 1 grudnia 1933 roku w Piotrkowicach, związany z organem prasowym PZPR „Nowe Drogi”, poseł na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>35</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 85.

<sup>36</sup> *Ibidem*, łam 87.

<sup>37</sup> Stanisław Majewski — urodzony 11 sierpnia 1939 roku w Starej Wsi, polski prawnik, wieloletni pracownik administracji państwowej, poseł na Sejm PRL IX kadencji.

także przez osoby przychylne władzy. Według niego również ordynacje wyborcze przedłożone Sejmowi nie zadowolą wszystkich. Charakteryzując główne założenia planowanych ustaw, uznał, że doszło do likwidacji monopolu partii i wybranych organizacji społecznych w przedmiocie wyboru najważniejszych władz państwowych<sup>38</sup>. Bezkrytycznie odniósł się do uprawnień Rady Państwa w przedmiocie wskazywania mandatów, o które mogą stracić się członkowie partii politycznych i ugrupowań katolickich, twierdząc, że „podział ten będzie ponadto rezultatem umowy społecznej i ma na celu uniknięcie niepotrzebnej w naszych obecnych warunkach rywalizacji między istniejącymi partiami politycznymi a opozycją”. W przypadku niepopularnych list krajowych ich istnienie uzasadnił w następujący sposób: „utrzymanie list krajowych nie ma na celu stworzenia szczególnych preferencji dla kandydujących z tych list osób, lecz uniknięcie przypadkowości”<sup>39</sup>. W dalszej części dodał, że konieczne jest „zapewnienie choćby minimalnej ciągłości władzy dla ubezpieczenia dokonywanych reform”, co miało zagwarantować poczucie stabilności wewnątrz kraju i w relacjach międzynarodowych<sup>40</sup>. Przedstawiciel ZSL uważał, że konieczność przyjęcia nowych ordynacji była „logicznym następstwem” zmian w konstytucji, pozytywnie oceniając konieczność łącznego przeprowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu. Z uwag krytycznych posła Majewskiego należy wymienić propozycję, aby obie ordynacje tworzyły jeden akt (czego nie traktował jako sprawy zasadniczej), oraz sugestię wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych i redakcyjnych. Stwierdził też, że zmiany „nie powinny jednak naruszać głównych zasad i myśli przewodnich obydwu ordynacji ze względów zasadniczych, którymi są bezkonfliktowe przeprowadzenie reform, nienaruszanie osiągniętych przemian i nadrzędny interes narodowy”<sup>41</sup>.

Z kolei, przybliżając stosunek przedstawicieli SD do planowanych zmian, szczególną uwagę należy zwrócić na tezy posła Ryszarda Tomczewskiego<sup>42</sup>, który krytycznie odniósł się do skrócenia czasu na sprawdzanie list wyborczych z czternastu do trzech dni, wyłożenia ich w siedzibach terenowych organów administracji państwowej, a nie (jak było to praktykowane dotychczas) w siedzibie lokali wyborczych, zlikwidowanie funkcji mężów zaufania<sup>43</sup> i zmniejszenie rygorów przemawiających

---

<sup>38</sup> W tym punkcie swą wypowiedź skorygował, twierdząc, że mimo wszystko pozycja partii jest pozycją nadal uprzywilejowaną, jednakże „unormowania dotyczące roli partii politycznych w wyborach są rzeczą naturalną, praktykowaną we wszystkich państwach i zrozumiałą ze względu na usprawnienie procedury wyborczej” — sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 52.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, łam 53. W wypadku wątpliwości interpretacyjnych wskazał kwestię powiązania obu ustaw. Innym przykładem według Majewskiego była interpretacja przepisów dotyczących zgłaszania kandydatów na senatorów i wątpliwości, czy partie polityczne muszą zapewnić im obowiązek pisemnego poparcia 5 tysięcy wyborców — *ibidem*.

<sup>42</sup> Ryszard Tomczewski (SD) — urodzony 28 marca 1938 roku w Karwacinie, zmarł 2 kwietnia 2020 roku we Włocławku, z zawodu adwokat, był posłem na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>43</sup> W wypadku mężów zaufania uznał, że zbliżające się wybory będą nie konfrontacyjne, ale konkurencyjne, a obecność mężów zaufania byłaby tu bardziej pożądana aniżeli w 1947 roku. Kwestię

za obowiązkowym przeprowadzeniem wyborów uzupełniających. Dodał przy tym, że SD opowiada się za zwiększeniem jednomandatowych okręgów wyborczych oraz ustanowieniem minimum w przypadku tak zwanej względnej liczby głosów<sup>44</sup>.

W debacie sejmowej brali udział również przedstawiciele organizacji społeczno-politycznych mogących uczestniczyć w życiu polityczno-społecznym Polski Ludowej. Przykładowo poseł Marek Kabat<sup>45</sup> z PAX-u bardzo zdawkowo odniósł się do kwestii projektowanych przepisów, uznając, że zwiększą się uprawnienia obywateli i ich organizacji do wyłaniania senatorów oraz posłów. Podkreślił przy tym zasadność rezygnacji z organów, które selekcjonowały zgłoszonych kandydatów<sup>46</sup>.

Warto także przytoczyć uwagi posła Wiktora Leyka<sup>47</sup> z Unii Chrześcijańsko-Społecznej, który podkreślając, że jeszcze kilka lat temu niewyobrażalne było przyjęcie tego rodzaju aktów prawnych, obecnie staje się to możliwe dzięki „rozwojowi procesów społecznych na rzecz upodmiotowienia wszystkich sił stojących na gruncie konstytucji”<sup>48</sup>. Wskazał trzy punkty, które tworzą bardzo istotne rozwiązania w prawie wyborczym. Zaliczył do nich konieczność pozostawienia na jednym mandacie jednej kandydatury, co „zmusza wyborcę do dokonywania rzeczywistego wyboru między kandydatami”<sup>49</sup>, możliwość zgłaszania kandydatów spoza — jak to określił — zorganizowanych grup społecznych (z wyjątkiem listy krajowej) oraz likwidację konwentów wyborczych, dodając przy tym, że „wprowadzenie nieograniczonej liczby kandydatów na jeden mandat oraz dwie tury wyborów stwarzają system, że to wyborca zadecyduje o tym, kto zostanie wybrany na posła”<sup>50</sup>. Zaproponował jednocześnie, aby zwiększyć próg podpisów dla kandydatów na senatorów<sup>51</sup>. Odrębną uwagę poświęcił wyborom do Sejmu, postulując, aby każda z partii politycznych miała własną gazetę lokalną lub też aby dziennik lokalny stał się organem wojewódzkiej rady narodowej i był „rzecznikiem wszystkich sił obecnych w tejże radzie”<sup>52</sup>. Kolejny punkt dotyczył uściślenia art. 35 ust. 1 i 2 dotyczącego udziału przedstawiciela wyborców w komisji wyborczej<sup>53</sup>. Bardzo ciekawe uwagi poseł Leyk zgłosił odnośnie do ordynacji wyborczej do Senatu, postulując, aby część listy wyborczej

---

konkurencyjności, zwłaszcza do Senatu, rozwinął w dalszej części wypowiedzi, twierdząc, że „o poszczególne mandaty ubiegać się będą przedstawiciele najzupełniej różnych sił i organizacji politycznych. Jest to trafna koncepcja polityczna o dużej sile nośnej i dobrej perspektywie” — sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 38.

<sup>44</sup> *Ibidem*, łam 38, 39.

<sup>45</sup> Marek Kabat (PAX) — urodzony 29 stycznia 1931 roku w Rogoźnie Wielkopolskim, zmarł 13 sierpnia 2017 roku w Warszawie, działacz PAX-u, poseł na Sejm PRL V, VI i IX kadencji.

<sup>46</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 48.

<sup>47</sup> Wiktor Leyk (UCHs) — urodzony 10 maja 1951 roku w Szczytnie, działacz społeczności ewangelickiej na Mazurach, poseł na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>48</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 58.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*, łam 58, 59.

<sup>52</sup> *Ibidem*, łam 60.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

była przeznaczona dla przedstawicieli mniejszości narodowych oraz religijnych — wtedy „polski dwuizbowy parlament tworzyłby pełną reprezentację sił politycznych i społecznych występujących w kraju”<sup>54</sup>.

Na koniec prezentacji najważniejszych uwag dotyczących ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu należy przytoczyć uwagi posłów bezpartyjnych — szczególnie zważyć należy na argumentację Krzysztofa Maksimiuka<sup>55</sup>, opowiadającego się za zrównaniem szans wszystkich województw: „jeśli Senat ma stanowić sumienie Polski, to na to zbiorowe sumienie, wobec już określonej wagi podmiotowości lokalnych ludowych władz, powinny się składać sumienia województw uznane za sobie równe”<sup>56</sup>. W przypadku zastosowania innego rozwiązania zaproponował, aby wykorzystać regulacje z konstytucji marcowej z 1921 roku. Natomiast bez uwag krytycznych odniósł się do ordynacji wyborczej do Sejmu<sup>57</sup>.

### 3. Debata sejmowa 7 kwietnia 1989 roku

Ostatnia debata sejmowa na temat ordynacji wyborczej odbyła się 7 kwietnia 1989 roku. Podane i wstępnie scharakteryzowane wcześniej druki nr 471 i 472 zostały poprawione przez Komisję Nadzwyczajną z uwzględnieniem uwag przedstawionych podczas posiedzenia Sejmu 22 marca 1989 roku, autopoprawek Rady Państwa oraz opinii zaprezentowanej przez Zespół Rady Społeczno-Gospodarczej. Uwagi i zmiany zostały zebrane w drukach nr 490 i 490A Sejmu IX kadencji PRL i odnosiły się do Sejmu oraz druku nr 491 Sejmu IX kadencji dotyczącego ordynacji wyborczej do Senatu.

Debata sejmowa, analogicznie jak ta 22 marca 1989 roku, była debatą łączną i Sejm pracował nie tylko nad ordynacjami wyborczymi do Sejmu i Senatu, lecz także nad zmianą Konstytucji, ustawą Prawo o stowarzyszeniach, zmianą ustawy o związkach zawodowych i ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych. Rola sprawozdawcy Komisji Nadzwyczajnej przypadła posłance z PZPR — Elżbiecie Gacek<sup>58</sup>. Charakteryzując najważniejsze zmiany, jakie wprowadzono w kwestii ordynacji wyborczej do Sejmu, wspomniała o zmianie tytułu aktu na „Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na

<sup>54</sup> *Ibidem*, łam 59. Na marginesie dodam, że poseł Leyk wskazał, że radykalne zmiany, jakie miały wówczas nastąpić w parlamencie i w ordynacji wyborczej, wymagają modyfikacji na przykład w regulaminie Sejmu, rozbudowania Biura Prawnego czy też zmiany sposobu głosowania.

<sup>55</sup> Krzysztof Maksimiuk — urodzony 26 października 1955 roku w Zgierzu, działał w ZHP oraz ZSMP, poseł bezpartyjny na Sejm PRL IX kadencji.

<sup>56</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia..., łam 89.

<sup>57</sup> *Ibidem*, łam 90.

<sup>58</sup> Elżbieta Gacek — urodzona 6 lipca 1938 roku w Wąchocku, z wykształcenia prawniczka, sędzia w Sądzie Rejonowym w Kielcach, a następnie w Sądzie Wojewódzkim w Kielcach. W latach 1988–1989 pełniła funkcję wicemarszałka Sejmu. Poseł na Sejm PRL IX kadencji. W latach 1989–1991 była sędzią Trybunału Stanu, w latach 1985–1988 członkiem Rady Państwa — sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia VII sesji Sejmu IX kadencji z dnia 7 kwietnia 1989 roku, łam 13–20.

lata 1989–1993”, co według niej przesądzało „przejściowy charakter tej regulacji prawnej i tłumaczone być powinno potrzebą kontynuowania rozpoczętego procesu dalszych przemian politycznych”<sup>59</sup>. W ponownie przedłożonym projekcie zrezygnowano z deklaracji zawartej w art. 2 „Co łączy Polaków”, zrezygnowano z okręgowych list wyborczych, zastępując je rejestrem kandydatów, sporządzanym przez okręgowe komisje wyborcze, zarzucono również możliwość odwoływania posłów przez wyborców. Z istotniejszych instytucji, jakie zostały wprowadzone w wyniku autopoprawek oraz przedstawionych komisji propozycji, należy wymienić: obowiązek określenia przez Radę Państwa numerów poszczególnych okręgów, możliwość zgłaszania przez kandydata na posła (a także na senatora) męża zaufania, który mógł przebywać w lokalu wyborczym podczas wyborów i podczas ustalania wyników, przyjęcie zasady, iż w każdym okręgu jeden mandat jest przeznaczony dla kandydata bezpartyjnego, przyjęcie odrębnych kart do głosowania do każdego mandatu w okręgu, dopuszczenie możliwości ponownego głosowania w sytuacji niezyskania wymaganej liczby głosów (to jest więcej niż połowy ważnych) oraz możliwość przeprowadzenia wyborów uzupełniających w terminie sześciu miesięcy od dnia podjęcia przez Sejm stosownej uchwały. Odstąpiono ponadto od instytucji odwoływania posła przez wyborców<sup>60</sup>.

Z kolei w wypadku ordynacji wyborczej do Senatu pozostano przy zasadzie, że zawiera ona rozwiązania prawne charakterystyczne dla Senatu z jednoczesnym odesłaniem do rozwiązań zawartych w ordynacji wyborczej do Sejmu. Istotniejsze zmiany obejmowały: rezygnację z listy krajowej, możliwość udziału w wyborach obywateli przebywających za granicą albo na statkach morskich lub powietrznych (było to rozwiązanie występujące w ordynacji do Sejmu, aczkolwiek w przypadku wyborów do Senatu obwody zostałyby włączone do okręgu wyborczego województwa stołecznego), dla uzyskania mandatu senatora wprowadzono wymóg zdobycia ponad 50% ważnych głosów, analogicznie jak w wypadku wyborów do Sejmu określono zasady wyborów uzupełniających oraz przewidziano niewyodrębnienie poszczególnych mandatów w okręgach (w przeciwieństwie do ordynacji do Sejmu)<sup>61</sup>.

Charakteryzując przyszłe ordynacje, Elżbieta Gacek stwierdziła między innymi, że „jeśli mówimy o wizji socjalizmu, w którym zróżnicowane pluralistyczne racje uzyskają zdecydowanie rozszerzone prawa, to nowe ordynacje wyborcze znacząco przyczynią się do jej urzeczywistnienia”<sup>62</sup>. W dalszej części wyszczególniła trzy punkty, które je charakteryzują: są rezultatem kompromisu i porozumienia, jako akty prawne stają się faktem politycznym zmierzającym do demokratyzacji systemu wyborczego oraz wybory, które odbędą się według ustalonych w nich zasad, „przy-

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, łam 13, 14.

<sup>60</sup> *Ibidem*, łam 15–18.

<sup>61</sup> *Ibidem*, łam 18, 19.

<sup>62</sup> *Ibidem*, łam 19.

czyniać się będą do przebudowy sytemu politycznego określonego w dokumentach PZPR, ZSL, SD oraz PRON<sup>63</sup>.

Debata sejmowa nad ordynacjami wyborczymi, która się odbyła 7 kwietnia 1989 roku — poza jednym wyjątkiem, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu — nie miała charakteru merytorycznego, zmierzającego do jakiegokolwiek korekty przedłożonych projektów ustaw. Analogicznie jak podczas poprzedniego posiedzenia skoncentrowano się na kwestiach związanych ze zmianą konstytucji, dopiero w dalszej części odnosząc się do pozostałych ustaw. Przybliżając główne tezy ówczesnego dyskursu, należy nadmienić, że w debacie 7 kwietnia 1989 roku ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu nie były przedmiotem szczególnego i konstruktywnego zainteresowania posłów PZPR (nie licząc posłanki sprawozdawczynie, o czym była mowa wcześniej). Tak więc pominię jakiegokolwiek odwołania i odniesienia do tez przedstawianych przez przedstawicieli głównej wówczas partii politycznej.

Swe uwagi do konstrukcji prawnej przedstawił przedstawiciel SD Marek Wiczorek, w którego ocenie przyjęcie ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu doprowadzi do wzmocnienia pozycji Sejmu jako najważniejszego organu władzy państwowej. Szczególnie zaakcentował ordynację wyborczą do Senatu, która zwiększy wpływ obywateli na kształtowanie się list wyborczych kandydatów<sup>64</sup>.

Bardzo interesujące tezy zaprezentował poseł bezpartyjny Ryszard Bender<sup>65</sup> (wnosząc przy tym jedyną poprawkę), zarzucając projektom obu ordynacji pominięcie innych sił politycznych<sup>66</sup>. W tym punkcie wymienił Stronnictwo Pracy, mające być reaktywowane 12 lutego 1989 roku, które „nadal nie jest uznane, nie tylko przez koalicję rządową. Cicho o nim w prasie, radiu, telewizji, cenzura skrupulatnie usuwa

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 37. Dodam, że SD mocno podkreślało, że przez ostatnie dekady zabiegało o wprowadzenie instytucji prezydenta, starając się przy tym przypomnieć, że reaktywacja tej instytucji nie jest *novum* w polskiej debacie konstytucyjnej (zob. P. Fiktus, *Uwagi do restytucji...*). Natomiast uwagi ZSL odnośnie do planowanych ordynacji miały wydźwięk *stricte* polityczny. Nie odwoływano się w nich do zawartych w nich konstrukcji i rozwiązań politycznych. Przykładowo Mikołaj Kozakiewicz (ZSL; późniejszy marszałek Sejmu X kadencji, wyłonionego z tak zwanych wyborów czerwcowych w 1989 roku) odniósł się do opozycji mającej niebawem zasiadać w ławach poselskich i senackich, twierdząc, że „opozycja nie może ograniczać się tylko do ustalenia listy »zamówień« pod adresem rządu, lecz musi być żywotnie zainteresowana we wcielaniu zapisów okrągłego stołu w praktykę, czyli musi podjąć trud współrealizacji tego, co sama zaprojektowała a nieraz wymogła” — Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia..., łam 49, 50. Z kolei Stanisław Partyła (ZSL) na tle zachodzących zmian oraz dominującej roli Okrągłego Stołu stał się zaakcentować niezależną rolę Sejmu IX kadencji w procesie zachodzących przemian, „jakoby Izba była bezwolna [...] zaś jedynym obowiązkiem było akceptowanie zapadłych poza nią rozstrzygnięć” — *ibidem*, łam 33.

<sup>65</sup> Ryszard Bender — urodzony 16 lutego 1932 roku w Łomży, zmarł 24 lutego 2016 roku w Lublinie, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. W latach osiemdziesiątych związał się z Polskim Związkiem Katolicko-Narodowym. W sejmie PRL IX kadencji był posłem bezpartyjnym. Następnie związał się ze środowiskiem opozycyjnym i z powodzeniem kandydował do Sejmu X kadencji. Po 1989 roku był między innymi senatorem II, VI i VII kadencji.

<sup>66</sup> Przypominam, że projekt ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu wyszczególniał partie polityczne i ugrupowania, które mogły brać udział w przyszłych wyborach parlamentarnych.

wszelkie wzmianki o Stronnictwie Pracy<sup>67</sup>. Kolejny zarzut ze strony Bendera dotyczył pomijania w dyskursie parlamentarnym prób odtworzenia Polskiej Partii Socjalistycznej, Stronnictwa Narodowego oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Ponadto zakwestionował zasady prawne planowanego biernego prawa wyborczego. W jego ocenie wymóg 3 tysięcy podpisów poparcia dla osób kandydujących spoza PZPR oraz stronnictw rządowych jest zbyt wysoki i nie można tego rozwiązania uznać za przejaw demokracji. Zaproponował przy tym, zgłaszając poprawkę do planowanej ordynacji, jego obniżenie do 1 tysiąca, twierdząc przy tym, że i tak będzie to dużo<sup>68</sup>.

Kończąc prezentację najważniejszych uwag dotyczących rozwiązań prawnych kształtujących ordynacje wyborcze, przytoczę tezy reprezentantów innych organizacji wchodzących w skład Sejmu IX kadencji PRL. Przykładowo Jan Błachnio<sup>69</sup> z Unii Chrześcijańsko-Społecznej krytyce poddał dwie propozycje. Pierwsza odnosiła się do obowiązku informowania o zbliżających się zebraniach prowadzonych w ramach kampanii wyborczej<sup>70</sup>. Komentując proponowane rozwiązanie, Błachnio stwierdził, że jest to przepis formalizujący zebrania wyborcze, uzgadniając przy tym, że „najbliższa kampania wyborcza charakteryzować się będzie spontanicznością

---

<sup>67</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia..., łam 43. Dodał przy tym, że nawet zamierzał wnieść poprawkę do planowanej ordynacji, aby Stronnictwo Pracy było uwzględnione w ordynacjach, jednakże wycofał się z tego pomysłu z obawy, że większość parlamentarna jej nie poprze. Argumentując konieczność ujęcia w debacie sejmowej podanych partii politycznych, które po II wojnie światowej wskutek polityki komunistów „znikły” z polskiego krajobrazu politycznego, Bender uznał, że „wzbogaciłyby pejzaż polityczny naszego kraju, przybliżyłyby Polskę Europie, stając się widomym znakiem pluralizmu politycznego i demokracji” — *ibidem*, s. 44.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Zgłoszona przez posła Bendera poprawka była przedmiotem analizy na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej, której ustalenia zostały zrachowane przez posła Elżbietę Gacek. W uzasadnieniu stanowiska Komisji Nadzwyczajnej powołała się na ustalenia wynegocjowane podczas obrad Okrągłego Stołu, w których była określona liczba 3 tysięcy wyborców, a „czynione zmiany w proponowanym zapisie ordynacji wyborczej świadczyłyby o braku odpowiedzialności i szacunku dla dorobku tego gremium, zagrażając wypracowaniu koncepcji porozumienia narodowego” — *ibidem*, łam 73. Poprawka posła Bendera została odrzucona większością 314 głosów, przy 20 głosach poparcia i 49 głosach wstrzymujących się — *ibidem*, łam 74.

<sup>69</sup> Jan Błachnio (UCHs) — urodzony 15 października 1944 roku w Przyłęku, profesor filozofii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. W latach osiemdziesiątych działał w PRON. Poseł na Sejm PRL IX kadencji i Sejm X kadencji.

<sup>70</sup> Wspomniany przez posła Błachnio przepis został dodany na podstawie zmian zawartych w druku Sejmu IX kadencji PRL nr 490 i zmodyfikowany na podstawie zmian zamieszczonych w druku nr 490A. W myśl planowanego art. 98 ust. 1 do odbycia zgromadzenia wyborców organizowanego w celu zgłoszenia kandydatów na posłów oraz organizowanego w celu kampanii wyborczej prowadzonej na rzecz kandydatów wymagane jest zawiadomienie terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego do spraw społeczno-administracyjnych właściwego ze względu na miejsce, w którym ma się odbyć zgromadzenie. Właściwy organ zawiadamia się najpóźniej na 24 godziny przed planowanym terminem zgromadzenia. Z kolei w wyniku modyfikacji na podstawie druku nr 490A przyjęto następujące brzmienie: „zgromadzenia wyborców organizowane w celu zgłoszenia kandydatów na posłów oraz zwolowane i odbywane w ramach kampanii wyborczej prowadzonej na rzecz kandydatów nie podlegają przepisom ustawy z dnia 29 marca 1963 o zgromadzeniach”.

i niekonwencjonalnością. Element ten w jakiś sposób stwarza nierówne szanse”<sup>71</sup>. Z kolei jego druga negatywna opinia tyczyła się przeprowadzania wyborów uzupełniających w terminie sześciu miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu<sup>72</sup>.

Natomiast przedstawiciel PAX-u Jan Waleczek<sup>73</sup> uznał, że wprowadzenie ordynacji wyborczych może przysporzyć wiele trudności. Przykładem tego mogło być powstawanie grup inicjujących proces wyborczy, takich jak na przykład „zespoły” zbierające podpisy poparcia dla poszczególnych kandydatów, prezentacja programu czy też — ogólnie rzecz nazywając — organizowanie procesu agitacji, której tradycje, jak słusznie stwierdził poseł Waleczek, zanikły<sup>74</sup>.

Kończąc omówienie procesu legislacyjnego i towarzyszących mu debat sejmowych, należy dodać, że ordynacja sejmowa została przyjęta przy 3 głosach sprzeciwu i 15 głosach wstrzymujących się, a ordynacja do Senatu — przy 7 głosach sprzeciwu i 25 wstrzymujących się — przy 383 posłach obecnych na sali sejmowej<sup>75</sup>.

## Uwagi końcowe

Obie ordynacje miały charakter przejściowy, to znaczy zostały zastosowane tylko raz — w wyborach, które odbyły się w dniach 4 i 18 czerwca 1989 roku. Mimo ograniczenia możliwości wyboru do Sejmu obie ustawy stanowiły wstęp i to bardzo znaczący, jeśli chodzi o kształtowanie się polskiego systemu wyborczego. Przede wszystkim likwidowały monopol PZPR oraz tak zwanych partii satelickich na udział w życiu legislacyjnym i prawotwórczym państwa. Wprowadzenie ich w życie było powodem wielu analiz i debat polityczno-prawnych nad kształtem polskiego systemu wyborczego, który dzięki nim zaczął się kształtować według standardów demokratycznych. Warto dodać, że w 1990 roku planowano przeprowadzić ogólnopolskie referendum nad kształtem polskich ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, co w ostateczności nie doszło do skutku, a rozwiązania prawne dotyczące wyborów parlamentarnych zostały w ostateczności przyjęte w parlamentarnym procesie legislacyjnym<sup>76</sup>. Niemniej jednak obie ordynacje, mimo iż zawierające wiele ograniczeń, były preludeum do wprowadzenia demokracji i demokratycznego systemu wyborczego, a w 1989

<sup>71</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia..., łam 52.

<sup>72</sup> *Ibidem*, łam 52, 53.

<sup>73</sup> Jan Waleczek (PAX) — urodzony 24 maja 1932 roku w Zabłociu, zmarł 4 lutego 2012 roku w Katowicach, absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, z zawodu dziennikarz; poseł na Sejm PRL VII, VIII i IX kadencji.

<sup>74</sup> Argumentując swe stanowisko, Waleczek przytoczył komunikat z 233 konferencji plenarnej Episkopatu Polski, w którym biskupi „zachęcają władze do odwagi i konsekwencji, w przeprowadzeniu rozpoczętych przemian, a szerokie kręgi społeczeństwa do dojrzałego korzystania z odzyskanych praw obywatelskich” — sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia..., łam 56.

<sup>75</sup> *Ibidem*, łam 74, 75.

<sup>76</sup> Zob. M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.



roku były istotnym instrumentem prawnym pozwalającym ograniczyć, a następnie usunąć ze sceny politycznej władzę komunistyczną.

## Bibliografia

- Codogni P., *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*, Warszawa 2003.
- Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku*, Warszawa 2012.
- Eisler J., *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018.
- Fiktus P., *Demokratyczne państwo prawne i podstawy ustroju demokratycznego w dyskursie Sejmu X kadencji*, [w:] *Spory o Rzeczpospolitą. Przegląd wybranych dyskusji politycznych i ustrojowych w ostatnim stuleciu*, red. A. Paderewska, P. Gofron, A. Matuła, Kraków 2020.
- Fiktus P., *Sankcjonowanie przemian demokratycznych w Polsce na przykładzie noweli grudniowej z 1989 r. oraz wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Idee polityczno-prawne i społeczne jako fundamenty III Rzeczypospolitej*, red. J. Justyński, R. Kania, Płock 2018.
- Fiktus P., *Uwagi do restytucji urzędu prezydenta i senatu na przykładzie prac legislacyjnych nad tzw. nowelą kwietniową z 1989 roku*, [w:] *Wpływ zmian społecznych, gospodarczych i ustrojowych na system prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2018.
- Janowski K., *Polska — rok 1989. W kręgu refleksji nad zmianą polityczną*, Kielce 1998.
- Kowalski W., *Koncepcje ustrojowe izby drugiej parlamentu polskiego po 1989 roku*, [w:] *Od niepodległości do niepodległości. Polska myśl polityczna i prawna 1918–2018*, red. M. Marszał, M. Maciejewski, M. Sadowski, Wrocław 2019.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku — ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Seidler G., *Doktryny prawne imperializmu*, Warszawa 1957.
- Seidler G., *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984.
- Seidler G., *Z zagadnień filozofii prawa*, Lublin 1978.
- Siedziako M., *Bez wyboru. Głosowania do Sejmu PRL 1952–1989*, Warszawa 2018.
- Sowa A., *Historia polityczna Polski*, Warszawa 2011.
- Sypniewski T., *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010.
- Trembicka K., *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 10 marca 1988 roku o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz.U. z 1988 r. Nr 7, poz. 54.

## Dokumenty

- Druk sejmowy nr 471 Sejmu PRL IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 472 Sejmu PRL IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 490 Sejmu PRL IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 490A Sejmu PRL IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 491 Sejmu PRL IX kadencji.

## Sprawozdania stenograficzne

Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia VII sesji Sejmu IX kadencji z dnia 22 marca 1989 roku.

Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia VII sesji Sejmu IX kadencji z dnia 7 kwietnia 1989 roku.

## The electoral system to the Sejm and Senate in 1989 in the parliamentary debate of the 9th term Sejm of the Polish People's Republic

### Summary

The changes that took place in Poland in 1989, caused by the economic and political crisis, could not have happened without the introduction of a new electoral ordinance to the Sejm and the reactivated Senate. The purpose of this article is to present how both electoral laws were shaped. Despite the fact that the main assumptions of both legal acts were developed during the Round Table talks, the Sejm was solely responsible for the drafting of these regulations. This article presents the most significant documents containing the drafts of both ordinances as well as the most important theses presented during parliamentary debates, which were a key element of the legal changes that took place at that time. Importantly, the then 9th term Sejm of the Polish People's Republic, dominated mainly by deputies of the Polish United Workers' Party and the so-called satellite parties, that is the United People's Party and the Democratic Party, did not deny the necessity to amend Polish legislation. This is particularly essential because the electoral law to the Sejm significantly limited the position of the communist party by granting parliamentary seats to opposition activists.

**Keywords:** political transformation, Polish election law, 1989, Round Table, autumn of peoples

### Павел Фіктус

Вища Школа Права у Вроцлаві

## Закони про вибори до Сейму та Сенату 1989 р. як предмет парламентської дебати в Сеймі ПНР IX скликання

### Анотація

Представлена стаття торкається одного із історичних епізодів, що пов'язаний із радикальними змінами в польському виборчому законодавстві 1989 року. Внаслідок краху економіки та скрутної ситуації, в якій опинилось польське суспільство, комуністична

влада країни розпочала діалог із опозиційними колами. Кульмінаційним моментом стала, як відомо, робота Круглого столу, що тривала від 6 лютого до 5 квітня 1989 року. Прийняті в результаті переговорів положення відносились зокрема до суттєвих змін тогочасної системи політичного ладу. Попри те, що керівну позицію Польської об'єднаної робітничої партії (і її так званих сателітів: Об'єднаної народної партії та Демократичної партії) ніхто не підважував, до процесу «співуправління» державою були допущені представники опозиції. Образом такої «співпраці» мало бути розпущення Сейму ПНР IX скликання і оголошені нові вибори, в котрих на певних умовах могла взяти участь і опозиція (обмеження стосувались числа виділених на здобуття депутатських мандатів). Наступний пункт відносився реактивації (після 50-ти років) другої палати парламенту — Сенату (в цьому випадку жодних обмежень не передбачалося). Решта змін відносилися до ліквідації найважливішого органу виконавчої влади — Державної Ради, заміни її на посаду президента, радикальної новелізації закону про професійні спілки а також до права про товариства та зв'язаними з цим змінами в конституції.

Опрацювання принципів нового виборчого закону до Сейму (в Польській Народній Республіці для проведення нових виборів приймався щоразу новий виборчий закон) і Сенату мало триступеневий етап. Перший стосувався політичних положень прийнятих за Круглим столом. Другий етап — пов'язаний був із легіслаційною роботою Державної Ради, котра опрацьовувала проекти нових виборчих законів. Третій етап — торкався вже легіслаційного процесу щодо Сейму. Маючи на увазі представлений процес, постає питання про самостійність Сейму Польської Народної Республіки IX скликання відносно визнання доцільності пропонованих змін в виборчому законі. Внаслідок політичного порозуміння роль Сейму була обмежена лише до коригування представлених проектів із врахуванням основ законотворчих принципів. Однак це не виключало можливості дискусії а також представлення своєї позиції окремозятими депутатами. Складалось враження, що Сейм Польської Народної Республіки IX скликання (з природних причин) за посередництвом депутатів пов'язаних із комуністичною Польською об'єднаною робітничою партією і її так званих сателітів: Об'єднаної народної партії та Демократичної партії буде репрезентувати обмежену позицію щодо накинутого їм легіслаційного процесу. Однак цього не сталося і не зважаючи на «партійну приписку» депутатів, під час легіслаційних робіт представлялось щоразу інші пропозиції юридичних вирішень. При цьому варто додати, що Сейм ПНР IX скликання в 1989 р. виконав роль «легіслаційної прелюдією» до наступного процесу змін, до котрих був заангажований Сейм а після червня 1989 р. також Сенат. Прийняті в 1989 році правові зміни та дві новелізації конституції (так звані «квітнева» і «груднева») радикально призвело до того, що 1989 року закінчилось прописанням в конституції принципів правової демократичної держави, зміну назви держави а також державного герба і водночас викреслено положення про керівну роль Польської об'єднаної робітничої партії. Ці важливі перетворення не були б можливими, якщо б не зміни у виборчій системі, прийнятих Сеймом ПНР IX скликання.

**Ключові слова:** політична трансформація, Польське виборче право, 1989, круглий стіл, осінь націй