

SEBASTIAN KWIECIEŃ

PRAWO WYBORCZE DO USTROJOWYCH ORGANÓW GMINY
WIEJSKIEJ I MIEJSKIEJ W ŚWIETLE USTAWY Z 23 III 1933 R.
O CZĘŚCIOWEJ ZMIANIE USTROJU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Obiektywne spojrzenie na prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy w świetle ustawy z 23 III 1933 r. jest koniecznym uzupełnieniem literatury co najmniej z zakresu historii administracji. Po pierwsze dlatego, że w większości opracowań dotyczących problematyki administracji samorządowej okresu międzywojennego poruszana jest jedynie problematyka ustroju i zakresu finansowania, natomiast problematyka prawa wyborczego do ustrojowych organów gminnych jest z reguły pomijana. Po drugie, większość literatury, dotycząca poruszanej tematyki, pochodzi z lat trzydziestych i pięćdziesiątych, co sprawia, że staje się ona do końca nieobiektywna. Prace z lat trzydziestych, pisane w duchu międzywojennych rozwiązań prawnych, ukazują przepisy prawa wyborczego jako nowoczesne i bardzo demokratyczne w swej treści. Drugie, pisane w duchu doktryny stalinowskiej, rozprawiają się surowo z przepisami prawa wyborczego, wprowadzonymi ustawą z 23 III 1933. Mianowicie twierdzą, iż prawo to było zdecydowanie niedemokratyczne, gdyż w dużym stopniu ograniczało prawa wyborcze obywateli. Dlatego też zaistniała potrzeba ponownego spojrzenia na ówczesne regulacje prawne i przedstawienia ich w sposób merytorycznie obiektywny i rzeczowy, nie zabarwiony żadnymi postulatami politycznymi.

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest ona tworem jak najbardziej naturalnym, i niezależnym od państwa. Słuszny wydaje się

Mgr SEBASTIAN KWIECIEŃ – doktorant-stypendysta Katedry Historii Administracji KUL;
adres do korespondencji: Katedra Historii Administracji KUL, Al. Raclawickie 14, 20-950
Lublin.

pogląd, że gmina jest organizmem starszym i pierwotnym wobec państwa, z czego wynika jej bezpośrednie prawo do samorządności i niezależności od państwa¹.

Z pojęciem gminy nieodzownie łączy się pojęcie samorządu, gdyż to właśnie gmina jako społeczność lokalna zamieszkująca określony teren, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, jest podmiotem samorządu. Istotą gminy jest jej samorządność, czyli możliwość decydowania w granicach prawa o istotnych dla danej społeczności sprawach, działając bezpośrednio lub za pośrednictwem demokratycznie wybranego przedstawiciela².

Sama definicja samorządu, w szczególności samorządu terytorialnego, pomimo tego, że była już niejednokrotnie doprecyzowana, nadal nie jest rozumiana jednolicie. Taki stan rzeczy jest wynikiem ewolucji instytucji współczesnego samorządu terytorialnego. Efektem tego jest powstanie dwóch całkowicie rozbieżnych pojęć samorządu. Pierwsze dotyczy samorządu „w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) i rozumianym jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej. Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną”³.

Pierwotność i naturalność gminy została zachwiana wskutek powstawania państwa nowożytnego, które rozciągnęło na całość życia ludzkiego swoje władztwo, starając się ująć każdą stronę życia w ściśle określone normy prawne. Niejednokrotnie w sposób sztuczny ustalano ustrój i zadania gminy, nadając jej najrozmaitsze formy. Ustalono ustawowe granice władzy gminnej⁴. Samorządna i niezależna gmina odrodziła się na nowo na gruncie idei rewolucji francuskiej. Przeciwstawiono wtedy państwu idee samorządnej gminy, by na nowo zwrócić jej samodzielność oraz wyposażyć ją w instrumenty obrony wobec samowoli władz. Nurt odrodzonej samorządnej gminy przedostał się z Francji do Belgii, Niemiec i Austrii. Nie dotarł jednak nigdy do Rosji. W tym czasie ziemie polskie znajdowały się już pod zaborami, więc idee samorządnej gminy dotarły jedynie do dzielnic znajdujących się pod

¹ J. S t a r y s z a k, *Prawo gminne samorządnej wsi w Polsce*, Warszawa 1931, s. 7.

² J. S z r e n i a w s k i, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1997, s. 62.

³ B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2001, s. 15-16.

⁴ A. W e r e s z c z y ń s k i, *Wiadomości o Polsce współczesnej*, cz. 1: *Ustrój i administracja państwa polskiego*, Lwów 1935, s. 213.

zaborem pruskim i austriackim. Nurt ten nie dotknął jednak – jak wspominałem wcześniej – ziem zaboru rosyjskiego. Myśl niezależnej i samorządnej gminy najsilniej rozwinęła się w Austrii. Ustawa gminna z 1862 r. opierała się na zasadzie, że *w o l n a g m i n a j e s t p o d s t a w ą w o l n e g o p a ń s t w a*. Oparta na tej zasadzie galicyjska ustawa z 1866 r. dzieliła zakres działania gminy na działania własne i powierzone. Pierwsze to typowe zadania o charakterze samorządowym, obejmujące wszystko, co w sposób bezpośredni dotyczy gminy i może być załatwione jej własnymi siłami. Drugie, to zadania obejmujące wszystko to, co zostało powierzone gminie w zarząd w drodze ustawy. Takiego podziału zadań nie знаła pruska ustawa gminna z 1891 r. oraz rosyjska ustawa z 1864 r.⁵

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. wszystkie stronnictwa polityczne (ówczesnej sceny politycznej) zapowiadały budowę szerokiego ujednoczonego dla całego kraju samorządu terytorialnego. Jednakże nie było to zadanie łatwe, gdyż odrodzona Polska musiała się uporać z trzema systemami administracji lokalnej. W każdej dzielnicy obowiązywało inne ustawodawstwo dotyczące gminy. Dodatkowym problemem było całkowicie różne podejście do problemu poszanowania prawa przez ludność zamieszkującą poszczególne dzielnice. Różnorodność systemów prawnych i form zachowania ludności odbiła się bezpośrednio na sposobie myślenia społeczeństwa, które w zaborze pruskim było przyzwyczajone do poszanowania prawa, w Galicji do większej swobody życia politycznego, w Królestwie Kongresowym do obchodzenia przepisów prawnych i liczenia głównie na swoje siły⁶.

Praca nad potrzebą stworzenia samorządu terytorialnego, jednolitego ustrojowo dla całego kraju, była zadaniem niezmiernie trudnym i mozolnym. Taki stan rzeczy nie był spowodowany wyłącznie przez funkcjonowanie trzech porządków prawnych, lecz także poprzez specyfikę polskiej sceny politycznej, która nie mogła dojść do porozumienia w kwestii kształtu przyszłej polskiej administracji. Doprowadziło to do powstania dwóch nurtów budowy polskiej administracji, jednego centralistycznego i drugiego decentralistycznego. Nurt centralistyczny był bardziej pożądanym w początkowym okresie odbudowy państwowości polskiej, jednakże w sposób niestety zbyt drastyczny chciał niszczyć odrębności, które narastały przez prawie 150 lat. To w rezultacie mogło okazać się działaniem bardzo niebezpiecznym i przynoszącym odmienne skutki. Dodatkowo mogło to doprowadzić do powstania chaosu decyzyjnego

⁵ S t a r y s z a k, dz. cyt., s. 7-8.

⁶ S. K u t r z e b a, *Polska odrodzona 1914-1918*, Warszawa 1935, s. 146.

na centralnych szczeblach władzy. Drugi nurt, decentralistyczny, był całkowicie usprawiedliwiony istniejącym wówczas stanem rzeczy, jednakże szedł za daleko. Chciał wstrzymać tendencje ujednolicania stosunków państwowych ponad potrzebną miarę, wręcz utrwalić odrębności na przyszłość, nawet w takich dziedzinach, gdzie jednolity kierunek byłby bardzo pożądanym⁷.

Początkowo wyrazem jedności odrodzonego państwa polskiego stały się centralne instytucje państwowe: Naczelnik państwa, Sejm i Rada ministrów. Jednakże zarówno w ustawodawstwie, jak i w administracji nie udało się zniwelować odrębności dzielnicowych. W ustawodawstwie powszechną praktyką było wydawanie, obok ustaw obejmujących cały kraj, także innych, które dotyczyły tylko określonej dzielnicy. Wspominany wcześniej brak jedności co do kształtu przyszłej polskiej administracji rządowej, czy to samorządowej, był wynikiem przede wszystkim braku porozumienia co do jej budowy. Zdecydowano się zbudować model organów administracji terenowej na koncepcji kompromisowej⁸. Administrację terenową powierzono organom administracji rządowej o kompetencjach ogólnych (tj. wojewodom i starostom) powołując jednocześnie system organów samorządu terytorialnego⁹.

Najwcześniejsza koncepcja dwustopniowej struktury organów administracyjnych znalazła swoje odzwierciedlenie w utworzeniu urzędów powiatowych podporządkowanych ministrowi spraw wewnętrznych oraz w utworzeniu wyspecjalizowanych urzędów kreowanych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych. Doprowadziło to do braku koordynacji w pracy poszczególnych urzędów, ze szkodą dla obywatela. Aby zapobiec takim działaniom, rozporządzeniem z 28 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego¹⁰ powołano urząd starosty, któremu przyznano uprawnienia władzy administracyjnej I instancji¹¹.

Następnym ważnym krokiem w budowaniu jednolitej struktury administracyjnej rządowej o kompetencjach ogólnych było utworzenie województw oraz powołanie urzędu wojewody ustawą tymczasową z 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji¹². Proces unifikacji terenowej administra-

⁷ Tamże, s. 147-149.

⁸ D o l n i c k i, dz. cyt., s. 30; por. J. S t a r o ś c i a k, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 122-125.

⁹ K u t r z e b a, dz. cyt., s. 151-156.

¹⁰ Dz. U. nr 72, poz. 426.

¹¹ D o l n i c k i, dz. cyt., s. 30-31.

¹² Dz. Pr. nr 65, poz. 395.

cji rządowej zakończono w roku 1928 poprzez rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹³.

Budowa administracji samorządowej szła zupełnie innym torem, gdyż aż do roku 1933 obowiązywało ustawodawstwo państw zaborczych. Starano się jedynie dostosowywać ówczesne normy do potrzeb odrodzonego państwa. Było to zadanie niezmiernie trudne, gdyż problem organizacji gminy był inaczej rozwiązany w każdej dzielnicy, odrębne ustawodawstwa nadały gminom odmienne formy organizacyjne. Wychodząc naprzeciw potrzebom społeczeństwa rząd polski dekretem z 27 XI 1918 r. unormował sprawę gminy wiejskiej, lecz uczynił to jedynie dla byłej Kongresówki. Opierając się na istniejących tam przepisach nadanych przez Rosję, wprowadzała zmiany¹⁴.

Kolejnym etapem budowy polskiego samorządu terytorialnego stała się *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 17 III 1921 r.¹⁵ W art. 3 wyrażała zasadę szerokiego samorządu terytorialnego jako jedną z podstawowych zasad ustroju państwa. Jednakże zasada ta nigdy nie była wprowadzona w życie w okresie II RP, pozostała tylko deklaracją prawną. *Konstytucja* bowiem domagała się szerokiego demokratycznego samorządu terytorialnego, tzn. takiego samorządu, do którego wybory odbywać się miały na demokratycznych zasadach¹⁶. Tymczasem w rzeczywistości przez długi czas obowiązywały stare ordynacje wyborcze z okresu zaborów, które nie miały nic wspólnego z zasadami wyrażonymi w *Konstytucji*¹⁷.

Rok 1926 to czas, kiedy zwyciężyła koncepcja silnej władzy wykonawczej, kiedy to „ciężar kierowania państwem przeniesiono z organów kolegialnych, tworzonych w drodze wyborów, na mianowane organy monokratyczne”¹⁸. Wszelkie wydawane w tym czasie akty normatywne sankcjonowały dominację organów administracji rządowej nad organami administracji samorządowej. W takim duchu doszło do unifikacji rozwiązań normatywnych, dotyczących samorządu terytorialnego, poprzez ustawę z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 35, poz. 294), odnoszącą się do gmin wiejskich, uzdrowiskowych, miast i powiatowych związków samorządowych. Stanowiła ona ogromny krok w kierunku unifikacji różnic dzielni-

¹³ Dz. U. nr 36, poz. 341; zob. też: D o l n i c k i, dz. cyt., s. 31.

¹⁴ W e r e s z c z y Ń s k i, dz. cyt., s. 221-222.

¹⁵ Dz. U. nr 44, poz. 267.

¹⁶ D o l n i c k i, dz. cyt., s. 49-50.

¹⁷ A. G w i Ź d Ź, *Burżuazyjno obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956, s. 259-260.

¹⁸ D o l n i c k i, dz. cyt., s. 50.

cowych w polskim samorządzie terytorialnym. Jednakże pod wpływem doktryny sanacyjnej nadawała organom rządowym szerokie kompetencje nadzorcze wobec organów samorządowych, np.: zatwierdzanie uchwał organów samorządu dotyczących ważniejszych spraw gospodarczych, orzekanie o ważności uchwał organów samorządowych w przypadku ich sprzeczności z prawem, inspekcje w organach, zatwierdzanie wyborów członków organu zarządzającego w wypadkach szczególnych, stosowanie środków nadzoru dyscyplinarnego oraz możliwość rozwiązania organów samorządu terytorialnego¹⁹.

Podstawowym celem ustawy z 23 III 1933 r. miało być skierowanie obywatela w stronę państwa przez przekazanie lokalnego zarządu samym zainteresowanym, czyli mieszkańcom gmin. Mimo szumnych deklaracji o powszechnym wprowadzeniu elementu obywatelskiego do czynnej i twórczej pracy w administracji samorządowej, celem zbliżenia obywatela i zachęcenia go do czynnego udziału w samorządzie, w rzeczywistości do tego nie doszło. Przepisy prawa wyborczego stały się wręcz wyrazem ukrytego ograniczenia dostępu obywatela do organów stanowiących i wykonawczych gromady i gminy, którego założenia zostały przedstawione w dalszej części artykułu.

Prawo wyborcze do organów ustrojowych gminy wiejskiej i miejskiej, łącznie z przepisami wyborczymi do rad gromadzkich i na sołtysów, regulują przepisy rozdziału 2 ustawy oraz art. 19, 26-32, 34, 39-42. Przedstawione przepisy są jedynie wytycznymi ogólnego prawa wyborczego, ponieważ szczegółowe określenie tego prawa pozostawiono rozporządzeniom wykonawczym, względnie regulaminom wyborczym, do których wydania na podstawie przepisów art. 4 ust. 4, art. 26 ust. 3, art. 29 ust. 7, art. 41 upoważniony jest Minister Spraw Wewnętrznych.

1. CZYNNE I BIERNE PRAWO WYBORCZE

Ustawa samorządowa z 1933 r. w znaczący sposób ograniczyła krąg osób, które mogły wybierać i być wybrane. Zgodnie bowiem z art. 3 czynne prawo wyborcze do organów ustrojowych związków samorządowych przysługiwało każdemu obywatelowi polskiemu bez różnicy płci, który: a) ukończył do dnia zarządzenia wyborów 24 lata, b) przynajmniej od roku, licząc wstecz od dnia zarządzenia wyborów, mieszkał na obszarze tego związku samorządowego,

¹⁹ Tamże, s. 49-50.

którego organ jest wybierany, c) nie utracił prawa wybierania do Sejmu w myśl obowiązujących przepisów (art. 3 ustawy z 28 VII 1922 r.²⁰).

Warunek jednorocznego zamieszkania nie dotyczył: a) właścicieli zamieszkałych na obszarze związku samorządowego lub posiadaczy położonych na tym obszarze nieruchomości, b) funkcjonariuszy państwowych, funkcjonariuszy państwowych przedsiębiorstw i monopoli, samorządu terytorialnego i gospodarczego, duchowieństwa świeckiego i zakonnego oraz zawodowych wojskowych służby czynnej, jak również członków rodzin osób wyżej wymienionych, jeżeli osoby te mieszkały na obszarze danego związku samorządowego przed dniem zarządzenia wyborów. Dodatkowo obowiązek zamieszkania nie dotyczył obywateli honorowych danego związku samorządowego. Dla prawidłowego i miarodajnego ustalenia faktu zamieszkania należało posłużyć się przepisami rozporządzenia o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 III 1928 r. Dz. U. nr 32, poz. 309).

Wprowadzony w art. 3 wysoki cenzus wieku znacznie ograniczył krąg obywateli, którzy mogli mieć wpływ na skład organów gminy i gromady. Dodatkowo dość rygorystyczny przepis dotyczący obowiązku jednorocznego zamieszkania posiadał wiele wyłączeń podmiotowych. Ograniczeniem czynnego prawa wyborczego było wyłączenie z możliwości głosowania niezawodowych żołnierzy służby czynnej²¹.

²⁰ „Zgodnie z przepisem § 2 ust. 3 rozporządzenia z 9 października 1933 roku w sprawie wykonania ustawy z 23 marca (Dz. U. nr 80. poz. 577) pozbawionym jest prawa wybierania i wybieralności każdy, komu nie przysługuje prawo wybierania do Sejmu. W myśl art. 3 ordynacji wyborczej do Sejmu z uwzględnieniem zmian wynikających z Kodeksu Karnego (Dz. U. nr 60, poz. 571). Według wyjaśnienia Okólnika nr 98 z dnia 14 października 1933 roku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr SS. 19a/24/1 zmiany, jakie wskutek wejścia w życie nowego Kodeksu Karnego zaszły w postanowieniach art. 3 ordynacji wyborczej do Sejmu, są następujące: zachowały moc obowiązującą postanowienia zawarte w pkt. 1 i 2 Ordynacji, natomiast pozostałe postanowienia (pkt. 3-7) tegoż artykułu nie obowiązują, gdyż w ich miejsce wchodzi przepisy art. 45 i 47 § 1 i 2 oraz art. 49, 52 i 53 Kodeksu Karnego, w myśl którego obywatel polski traci czynne i bierne prawo wyborcze do organów ustrojowych związków samorządowych, z chwilą uprawomocnienia się wyroku, w którym sąd orzekł utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych (przy wymiarze kary śmierci lub dożywotniego więzienia, bądź kara za zbrodnię stanu lub zbrodnię przeciwko interesom zewnętrznym Państwa i stosunkom międzynarodowym albo kary więzienia za inne zbrodnie, popełnione z chęci zysku, a nawet inne przestępstwo, popełnione z chęci zysku lub innych pobudek”). J. S z c z ę s n y - W a c h o l z, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 47.

²¹ A. L i t w i n, *Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarniczej w latach 1918-1938*, Warszawa 1954, s. 11.

Bierne prawo wyborcze do organów ustrojowych związków samorządowych, według przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z 23 III, przysługiwało każdemu obywatelowi Polski bez względu na płeć, który do dnia zarządzenia wyborów ukończył 30 rok życia i ma prawo wybierania.

Bardzo ograniczał możliwość kandydowania do rady miejskiej, powiatowej i na ławnika miejskiego był obowiązek znajomości języka polskiego w słowie i piśmie. Przepis ten wydawać się może jak najbardziej zasadny, jednak na kresach wschodnich w istotny sposób utrudniał bierne prawo wyborcze, ponieważ spora część ludności nie posiadała umiejętności czytania i pisanania w języku polskim, nie zawsze z jej winy²².

2. PRAWO WYBORCZE DO ORGANU UCHWAŁAJĄCEGO W GROMADZIE

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²³, obszar gminy wiejskiej, jeżeli nie stanowił jednej miejscowości, dzielił się na gromady. Gromadę wiejską stanowiła z reguły każda miejscowość, jednak dopuszczona została możliwość łączenia miejscowości w jedną gromadę. Organem uchwalającym w gromadzie było zebranie gromadzkie, jednak w gromadach liczących więcej niż 200 mieszkańców organem tym była rada gromadzka (art. 18 ust. 2 i 4). Prawo uczestniczenia w zebraniach gromadzkich przysługiwało wszystkim mieszkańcom, którzy mieli czynne prawo wyborcze. Rada gromadzka była organem pochodzącym z wyborów, którego kadencja trwała pięć lat. Skład rady został określony art. 19 ust. 3, w myśl którego członkami rady byli: sołtys, podsołtys oraz radni gromadzcy w liczbie od 12 do 30 (liczba radnych została uzależniona od liczby mieszkańców.)

Wybory do rad gromadzkich zostały oparte na zasadzie powszechności, równości, bezpośredniości i jawności. Tajność wyborów była wprowadzana fakultatywnie, to znaczy na żądanie 1/5 liczby wyborców gromady albo okręgu wyborczego gromady (art. 27 ust. 1). Obszar gromady mógł stanowić jeden okręg wyborczy, lub kilka. Jeżeli gromada stanowiła jeden okręg, to w takiej sytuacji zastosowanie miała zasada o g r a n i c z o n e g o g ł o s o w a n i a i m i e n n e g o, oznaczająca, iż każdy wyborca miał prawo głosowania na nazwiska tylu kandydatów, ile wynosiła ¼ mandatów przypa-

²² S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 48-49.

²³ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

dających na gromadę. Jeżeli gromada została podzielona na okręgi wyborcze, to każdy wyborca głosował na nazwisko tylko jednego kandydata, bez względu na to, czy okręg wybiera 1, 2 czy 3 radnych. (okręg mógł wybrać maksymalnie 3 radnych)²⁴.

W gromadach, które nie zostały podzielone na okręgi, za wybranych do rady gromadzkiej uznawano kandydatów, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, nie mniejszą jednak niż 1/10 wszystkich ważnie oddanych głosów. Jeżeli dochodziło do sytuacji, kiedy żaden kandydat nie otrzymał 1/10 głosów lub nie wszystkie mandaty zostały obsadzone, następowało głosowanie ściślejsze. W trakcie tego głosowania skreślano z listy kandydatów osoby, które w pierwszym głosowaniu otrzymały najmniejszą liczbę głosów, w ten sposób, aby liczba pozostałych kandydatów nie była większa od podwójnej liczby mandatów pozostałych do obsadzenia. Głosowanie takie było ostateczne i za wybranych uznawano się tych kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. W razie równości głosów rozstrzygał los²⁵.

Postanowienia szczegółowe, dotyczące wyborów do rad gromadzkich w województwach centralnych i wschodnich, zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 X 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad gromadzkich na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogródzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego²⁶. Zgodnie z § 6 rozporządzenia okres pomiędzy dniem ogłoszenia wyborów a dniem głosowania nie mógł być krótszy niż 6 dni. Władzą zarządzającą wybory i zarazem rozpatrującą protesty wyborcze był starosta powiatowy. W każdej gromadzie czy okręgu wyborczym obowiązkowe było powołanie gromadzkiej komisji wyborczej, względnie okręgowej. Komisja składała się z przewodniczącego, którego mianował starosta, oraz z dwóch członków powoływanych przez przewodniczącego²⁷.

Zgłoszenie kandydatów na radnych następowało na zebraniu wyborczym pisemnie lub ustnie do protokołu komisji. Zgłoszenia podlegały podpisaniu lub ustnemu potwierdzeniu przez 1/20 części uprawnionych do głosowania. W gromadach podzielonych na okręgi wyborcze wymagana była jedynie 1/10 część. Jednakże liczba 15 wyborców była zawsze wystarczająca. Zgłoszenia kandydatów zawierały imię, nazwisko, imię ojca, wiek i miejsce zamieszkania kandydata oraz oświadczenie, o posiadaniu biernego prawa wyborczego i zgo-

²⁴ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 50.

²⁵ Tamże, s. 50-51.

²⁶ Dz. U. nr 83 z 1933 r., poz. 606.

²⁷ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 51.

dę na zgłoszenie jego kandydatury do wyborów. Następnym krokiem było ustalenie list kandydatów i wyłożenie ich do wglądu. Co ważne, jeżeli zgłoszono tylko tylu kandydatów, ilu miało zostać wybranych, głosowanie nie odbywało się, ponieważ za wybranych uznawano zgłoszonych kandydatów. Zasadą było, iż wyborów radnych gromadzkich dokonywało się jawnie na zasadzie ograniczonego głosowania imiennego. Ustawa z 23 III 1933 r. dopuszczała wybory tajne, ale na żądanie 1/5 liczby wyborców (art. 26 ust. 1). Tajne głosowanie odbywało się za pomocą kart do głosowania, które musiały być koloru białego, czytelne, nie zawierać nazwisk kandydatów w ilości większej od tej, na którą wyborca miał prawo głosować (1/4 ilości kandydatów w gromadach nie podzielonych na okręgi, natomiast w podzielonych na okręgi 2 kandydatów, tj. jednego kandydata na radnego, drugiego na jego zastępcę). Jeśli któryś z tych wymogów nie był przestrzegany, wybory były nieważne. Skreślenie nazwiska kandydata i dopisanie nowego nie powodowało nieważności głosu, podobnie sprawa miała się z wpisaniem nazwisk kandydatów nieważnych obok ważnych lub wpisaniem nazwiska jednego i tego samego kandydata więcej niż jeden raz. Ustalenie i ogłoszenie wyników wyborów należało do kompetencji gromadzkiej lub okręgowej komisji wyborczej. Ogólnego jednak zestawienia i podsumowania wyników wyborów dokonywała gminna komisja wyborcza, która wyniki przesyłała staroście²⁸.

Zgodnie z treścią przepisu § 28 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 17 X 1933 r. wybory były nieważne, jeżeli stwierdzono, iż podczas wyborów dopuszczono się przekupstwa, fałszerstwa, podstępu albo jeżeli wybory zostały przeprowadzone niezgodnie z przepisami regulaminu wyborczego, co mogło wpłynąć na wynik wyborów. Protesty wyborcze wnoszono w terminie trzydniowym od dnia po wyborach. Protest powinien być przesłany w ciągu trzech dni staroście powiatowemu, który był organem właściwym, ostatecznym do rozpatrzenia protestu wyborczego.

3. PRAWO WYBORCZE DOTYCZĄCE WYBORÓW DO RAD GMINNYCH

Podstawową zasadą prawa wyborczego do rad gminnych było oparcie ich na zasadzie pośredniości. Wyboru radnych nie dokonywali mieszkańcy gminy lecz „gminne kolegia wyborcze”. Ustawodawca takie rozwiązanie tłumaczył potrzebą zlikwidowania zebrań gminnych, które posiadały zbyt dużą swobodę,

²⁸ Tamże, s. 52-53.

oraz faktem, że „towarzyszyły im zawsze wypadki szkodliwej agitacji i namiętnych walk, podyktowanych względami ubocznymi, daleko odbiegającymi od interesów gminy i państwa”²⁹. Skład kolegium wyborczego tworzyli: a) radni gromadzcy z gromad, które miały rady gromadzkie, b) delegaci z innych gromad w liczbie ustalonej przez starostę powiatowego od 2 do 10, zależnie od liczby mieszkańców gromady, wybrani na tych samych zasadach, na jakich odbywają się wybory do rady gromadzkiej, c) sołtysi i podsołtysi wszystkich gromad (art. 29 ust. 1).

Kolegia wyborcze mogły mieć charakter gminny, lub okręgowy w razie podziału przez starostę terenu gminy dla celów przeprowadzenia wyborów na parę okręgów wyborczych. W takiej sytuacji w skład kolegium wchodził: radni, delegaci, sołtysi i podsołtysi tylko tych gromad, które zostały objęte danym okręgiem wyborczym. Każde kolegium wyborcze wybierało tylu radnych, ilu miała rada gminy (od 12 do 20 – liczba radnych była uzależniona od liczby mieszkańców). Kolegia okręgowe dokonywały wyboru proporcjonalnie do ilości mandatów radzieckich (lecz nie mniej niż 3), zależnie od liczby mieszkańców okręgu. W obu przypadkach głosowanie odbywało się na zgłoszone listy kandydatów, względnie na numery list, które zgłaszano na zebraniu kolegium wyborczego. Mandaty na radnego przydzielało się poszczególnym listom systemem *Le Honte’a*, w stosunku do ilości głosów uzyskanych na każdą z list. System ten preferował silne ugrupowania, co sprzyjało przejmowaniu władzy przez członków partii sanacyjnych już na szczeblu gminnym. Mandaty przydzielone w ten sposób przypadły kandydatom zaproponowanym na tej liście według kolejności ich umieszczenia. Pozostali kandydaci wchodziłi kolejno na zwalniane się miejsca w ciągu kadencji. Kadencja rady gminnej trwała 5 lat. Jeżeli doszło do sytuacji, że w ciągu kadencji liczba radnych zmniejszyła się o 20%, starosta powiatowy mógł zarządzić wybory uzupełniające. Gdy liczba radnych zmniejszyła się o 30%, należało przeprowadzić wybory uzupełniające, albo rozwiązać radę³⁰.

Wszelkie protesty dotyczące sposobu przeprowadzenia wyborów do rady gminnej rozstrzygał starosta powiatowy jako organ właściwy. W województwach poznańskim i pomorskim sprzeciw na wybory rozpatrywał właściwy miejscowo wydział powiatowy. Decyzja starosty podlegała zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, natomiast w dwóch podanych

²⁹ Litwin, dz. cyt., s. 12.

³⁰ Wereszczyński, dz. cyt., s. 228.

wyżej województwach przysługiwała skarga przeciw orzeczeniu wydziału powiatowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego³¹.

4. PRAWO WYBORCZE DOTYCZĄCE WYBORÓW DO RADY MIEJSKIEJ

Organizacja samorządu miejskiego, podobnie jak wiejskiego, kształtowała się odmiennie w każdej dzielnicy. Unifikację samorządu miejskiego przeprowadziła dopiero wspomniana ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 35, poz. 294.) Unifikacji dokonano przede wszystkim w zakresie ustrojowym, pozostawiając jedynie w części przepisy dzielnicowe, które dotyczyły jednak spraw pobocznych. Postanowienia unifikacyjne objęły całe państwo z wyjątkiem województwa śląskiego, które miało własne autonomiczne rozwiązania ustrojowe. Wprowadzony ustawą z 23 III 1933 r. ustrój miast został oparty na systemie badeńskim, do którego wprowadzono jednak wiele zmian dotyczących kwestii nadzoru oraz prawa wyborczego³².

Uregulowania ustrojowe oparte zostały na zasadzie gminy jednostkowej, tzn. takiej, gdzie każde miasto stanowiło odrębną gminę z organem uchwalającym, tj. radą miejską i organem wykonawczym – zarządem miejskim.

Rada miejska pochodziła z wyborów powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych. Zrezygnowano więc z zasady wyborów pośrednich do rad miejskich. Rozwiązanie takie można tłumaczyć słabą urbanizacją II RP, która była typowym państwem rolniczym z małą ilością miast. Dodatkowym ograniczeniem rozwoju miast był obowiązek posiadania przez osadę 3000 mieszkańców, by została ona uznana za miasto. Wymóg ten spowodował, że wiele małych miasteczek utraciło swe prawa miejskie stając się gminami wiejskimi. Odebranie praw miejskich należało do Rady Ministrów, natomiast zniesienie gminy miejskiej o liczbie ludności przewyższającej 3000 mieszkańców wymagało już toku ustawodawczego (art. 33). Takie ukierunkowanie władz państwowych wskazuje wprost na tendencję do tworzenia gmin wiejskich, w których poprzez system wyborów pośrednich rząd mógł wpływać na wyniki wyborów³³.

³¹ Tamże, s. 229.

³² Tamże, s. 233.

³³ Warunek zamieszkania przez 3000 mieszkańców wydawać by się mógł warunkiem bardzo niskim, jednakże w kontekście gęstości zaludnienia II RP jest on dość wysoki. Na Kresach Wschodnich średnia gęstość zaludnienia na 1 km² wynosiła 27 mieszkańców. Wystę-

Kadencja Rady miejskiej trwała 5 lat, a ilość radnych zasiadających w niej wynosiła od 12 do 72 i była zależna od ilości mieszkańców. Jedynie miasto stołeczne Warszawa miało 100 radnych (art. 34 ust. 1 i 2). W celu przeprowadzenia wyborów władze administracji ogólnej dzieliły miasta na okręgi wyborcze. Na każdy okręg wyborczy liczba mandatów przyznawana była proporcjonalnie do ilości mieszkańców. Jednakże ilość radnych, przypadających do wyboru w okręgu, nie mogła być mniejsza niż trzech. Podział na okręgi wyborcze nie musiał być przeprowadzony w miastach do 5000 mieszkańców, zależało to jednak od decyzji władz. Okręgi wyborcze w miarę potrzeby mogły zostać podzielone na obwody. W celu właściwego i sprawnego przeprowadzenia wyborów ustanawiano główną, okręgową oraz fakultatywnie obwodową komisję wyborczą. W miastach do 5000 mieszkańców funkcje okręgowych komisji spełniała główna komisja wyborcza. W skład wszystkich komisji wchodził: przewodniczący, czterech członków oraz zastępcy. Jednakże przewodniczącego, zastępców i po 2 członków i ich zastępców w głównej i okręgowej komisji mianował wojewoda i starosta³⁴.

Podstawą każdego aktu wyborczego były tzw. spisy wyborców, które – niezależnie od tego czy miasto zostało podzielone na okręgi wyborcze, czy też nie, lub na obwody do głosowania – sporządzane były dla całego, lub poszczególnych okręgów czy też obwodów. Spisy sporządzane były w dwójaki sposób: alfabetycznie lub według ulic i numerów³⁵.

Do zakresu działania głównej komisji należało:

1. ogłoszenie za pomocą plakatów zarządzenia o wyborach oraz umieszczenie na nich informacji dotyczących wyborczego podziału miast, składów wszystkich komisji, ich lokali i godzin urzędowania oraz list kandydatów na 15 dni przed wyborami w mniejszych miastach, a na 25 dni w miastach większych;

2. przyjmowanie zgłoszeń list kandydatów, które powinny zostać podpisane przez co najmniej 1/50 część wyborców miasta lub okręgu, jednakże w każdym przypadku wystarczającą liczbą podpisów było 300;

3. nadawanie zgłoszonym listom numeru porządkowego w kolejności zgłoszenia dla każdego okręgu wyborczego oddzielnie³⁶;

powąły nawet rejony, gdzie średnia gęstość zaludnienia 1 km² wynosiła 0, tak było na wschodnich rubieżach województwa poleskiego i nowogródzkiego. J. T a z b i r, *Zarys historii Polski*, Warszawa 1980, s. 648.

³⁴ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 56.

³⁵ Tamże, s. 56.

³⁶ Rezerwowanie numeru listy uzyskanego przez nią w jednym okręgu dla innego było dopuszczane jedynie w województwach poznańskim i pomorskim, na podstawie § 18 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 X 1933 r. (Dz. U. nr 80, poz. 577.)

4. zbadanie, czy zgłoszone listy kandydatów nie zawierają wad i braków formalnych;

5. ogłoszenie za pomocą plakatów wyników wyborów i zawiadomienie wyborców o sposobie wnoszenia protestów wyborczych;

6. przyjmowanie protestów wyborczych i przesyłanie ich wojewodzie i staroście, czyli organom powołanym do ich rozstrzygnięcia;

7. przekazanie wszelkich akt wyborczych do archiwum gminnego.

Do kompetencji okręgowej komisji wyborczej należało przede wszystkim:

1. wyłożenie spisu wyborców,

2. dokonanie podziału mandatów w danym okręgu pomiędzy listy kandydatów, ustalenie, który z kandydatów poszczególnej listy został wybrany na radnego³⁷;

3. przesłanie akt wyborczych wraz z protokołami głównej komisji wyborczej.

Do zakresu działania obwodowej komisji wyborczej należało:

1. w dniu głosowania przyjmowanie głosów w godzinach od 9 do 19.

2. po zamknięciu głosowania ustalenie wyników głosowania i przesłanie akt wraz z protokołem komisji okręgowej.

Sposób głosowania do rad miejskich był podobny do sposobu głosowania tajnego przy wyborach do rad gromadzkich (o czym była mowa wcześniej) z tą jednak różnicą, że dopuszczalna była możliwość nieograniczonego głosowania imiennego, prawa wyborcy do kumulacji głosów, braku wyraźnego zakazu co do czynienia dopisków na kartach do głosowania³⁸.

Przyczyny nieważności wyborów do rad miejskich były analogiczne, jak przy wyborach do rad gromadzkich, jednak termin wniesienia protestu był siedmiodniowy³⁹.

5. PRAWO WYBORCZE DO ORGANU WYKONAWCZEGO W GROMADZIE

Organem wykonawczym gromady był sołtys, bądź podsołtys (art. 20 ust. 1 ustawy). Kandydat na sołtysa lub podsołtysa powinien posiadać bierne prawo wyborcze i władać językiem polskim w słowie i piśmie. Warunek znajomości

³⁷ Komisja opierała się na przepisach technicznych zawartych w § 39-41 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 X 1933 r. oraz Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 X 1933 r. (Dz. U. nr 80, poz. 577.)

³⁸ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 57-58.

³⁹ W e r e s z c z y ń s k i, dz. cyt., s. 239.

języka polskiego został zawieszony jednak na okres 5 lat na obszarze województw: nowogródzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego oraz powiatów: białostockiego, bielskiego, grodzieńskiego, sokólskiego i wołkowyskiego na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 17 X 1933 r.⁴⁰

Sołtysa i podsołtysa wybierało się na okres 3 lat, a organem zarządzającym wybory był starosta powiatowy. Wyboru dokonywali radni gromadzcy, bądź zebranie gromadzkie. Głosowano na zgłoszonych kandydatów, którzy byli jednocześnie kandydatami na sołtysa i podsołtysa. Za wybranego na sołtysa uznawało się kandydata, który uzyskał największą ilość głosów, natomiast podsołtysem zostawał kandydat z drugą liczbą głosów. W razie równości głosów rozstrzygało losowanie. Jeżeli zgłoszono tylko jednego kandydata, zostawał on uznany za wybranego bez głosowania. Każdy wyborca mógł głosować tylko na jednego z ważnie zgłoszonych kandydatów⁴¹.

Głosowanie odbywało się jawnie, jednakże na żądanie ¼ obecnych wyborców można było zarządzić tajność. Głosowanie takie odbywało się za pomocą kart do głosowania, a jeżeli wyboru dokonywało zgromadzenie, to za pomocą kopert osteplowanych pieczęcią gminy. W celu prawidłowego przeprowadzenia wyborów powoływało się przewodniczącego zebrania wyborczego, którego wyznaczał starosta powiatowy oraz gminna komisja wyborcza, złożona z przewodniczącego i 2 członków. Przewodniczącego mianował starosta, członkowie zaś powoływani byli przez przewodniczącego. Skład i sposób powoływania gromadzkiej komisji wyborczej były takie same, jak przy komisji gminnej. Dodatkowym wymogiem prawa wyborczego na sołtysa i podsołtysa gromady był obowiązek otrzymania zatwierdzenia przez właściwego miejscowo starostę powiatowego⁴².

6. PRAWO WYBORCZE DO ZARZĄDU GMINNEGO I ZARZĄDU MIEJSKIEGO

Organem wykonawczym i zarządzającym w gminach wiejskich był zarząd gminny, w miastach – zarząd miejski. Zgodnie z treścią art. 12 ustawy z 23 III 1933 r. zarząd gminy wiejskiej składał się z wójta, który był przełożonym, podwójciego oraz dwóch, a w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców – trzech ławników. Wójt, podwójci i ławnicy wchodziłi w skład rady gminy. Wybór przewodniczącego i jego zastępcy odbywał się na zebra-

⁴⁰ Dz. U. nr 83 z 1933 r., poz. 606.

⁴¹ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 59-60.

⁴² Tamże, s. 60-61.

niu wyborczym w głosowaniu tajnym większością głosów ustawowej liczby radnych gminnych. Dopuszczalne było tzw. głosowanie ściślejsze, jeżeli zaszły ku temu przesłanki, które zostały zaprezentowane wcześniej. Ławnicy wybierani byli także w głosowaniu tajnym, z tym jednak wyjątkiem, że jeżeli na gminę przypadało dwóch ławników, to wybory opierały się wtedy na zasadzie ograniczonego imiennego głosowania, tzn. każdy radny głosował tylko na jednego kandydata. Jeżeli na gminę przypadało trzech ławników, ich wybór następował w głosowaniu opartym na zasadzie proporcjonalnego rozdziału mandatów. Ustawa dopuszczała możliwość wyboru niezawodowego wójta i podwójciego. Takie rozwiązanie wymagało jednak zatwierdzenia właściwego miejscowo starosty powiatowego. Zatwierdzenia wójta zawodowego dokonywał właściwy miejscowo wojewoda⁴³.

Przedstawione zasady prawa wyborczego zawarte w ustawie zostały dookreślone przepisami rozporządzenia z 1 I 1934 r., które zawierało regulamin wyborczy do zarządów gminnych na obszarze województw centralnych i wschodnich.

Władzą zarządzającą wybory był starosta powiatowy, upoważniony zarządzeniem podanym do wiadomości radnych za pośrednictwem wójta. Wyboru wójta, podwójciego i ławników dokonywało zebranie rady gminnej. Głosowanie odbywało się za pomocą kart do głosowania i kopert z pieczęcią gminną. W celu prawidłowego przeprowadzenia wyborów powoływana była komisja wyborcza złożona z przewodniczącego, mianowanego przez starostę powiatowego oraz dwóch członków powoływanych przez przewodniczącego spośród obecnych na zebraniu. W trakcie głosowania na wójta lub podwójciego każdy wyborca mógł oddać głos tylko na jednego z ważnie zgłoszonych kandydatów. Kryteria nieważności głosu były takie same, jak przy wyborze sołtysa w gromadzie. Za wybranego na wójta uznawano kandydata, który uzyskał przynajmniej połowę plus jeden głos ustawowej liczby radnych. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej większości głosów, przeprowadzano wybory ściślejsze. O wyborze ławników (jeżeli radni wybierali tylko dwóch) decydowała liczba uzyskanych przez kandydatów głosów. W razie równości rozstrzygało losowanie. Jeżeli wszystkie głosy otrzymał tylko jeden kandydat, zostawał on uznany za wybranego i jednocześnie przystępowano do wyborów drugiego ławnika w takim samym trybie. Przy wyborze trzech

⁴³ Tamże, s. 62.

ławników stosowało się podział mandatów pomiędzy listy według zasady proporcjonalności⁴⁴.

Przyczyny nieważności wyborów były takie same, jak przy wyborze sołtysa, jednakże termin wnoszenia protestów wyborczych stanowił 7 dni. Protest wносиło się do właściwego miejscowo starosty powiatowego za pośrednictwem wójta⁴⁵.

Prawo wyborcze dotyczące wyboru organu zarządzającego gminy miejskiej zostało zawarte w art. 37 ustawy z 23 III 1933 r.⁴⁶ oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 XII 1933 r.⁴⁷

Organem zarządzającym w gminie miejskiej był zarząd miejski (art. 1 ust. 2 ustawy). Zarząd składał się z burmistrza i wiceburmistrza bądź prezydenta miasta jako przewodniczącego zarządu i wiceprezydenta oraz z ławników (art. 37 ust. 1). Liczba wiceprezydentów mogła być większa niż jeden, jednakże z tym zastrzeżeniem, że liczba ta nie mogła przekraczać w Warszawie – 5, w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie – 3, w innych miastach – 2, wyjątkowo – 3 jeżeli miasto odznaczało się silnym rozwojem gospodarczym. Liczba ławników stanowiła 10% ustawowej liczby radnych, jednak nie mniej niż 3. Zarząd miejski miasta Krakowa wchodził w skład rady miejskiej (art. 84).

Przełożonych gminnych i ich zastępców wybierano w głosowaniu tajnym większością głosów ustawowej liczby radnych. Ławników wybierano w głosowaniu tajnym zgodnie z zasadą proporcjonalności⁴⁸.

Zarządzenie wyborcze w miastach wydzielonych z powiatowego związku samorządowego wydawał właściwy miejscowo wojewoda, w miastach nie wydzielonych – starosta powiatowy. Zawiadomienie radnych o zarządzeniu wyborów należało do obowiązków przełożonego gminy. Na zebraniu wyborczym w pierwszej kolejności dokonywano wyboru przełożonego gminy, potem jego zastępców a na końcu ławników. Wyborca miał prawo do oddania tylko jednego głosu na jednego z ważnie zgłoszonych kandydatów (to znaczy takiego, który uzyskał podpisy przynajmniej ¼ ustawowej liczby radnych). Głosowanie odbywało się za pomocą kart do głosowania. Przyczyny nieważności karty były identyczne jak przy wyborze do rady miejskiej, jednakże z tą różnicą, że tutaj nieważność powodowało również umieszczenie dopisków na karcie oraz wpisanie do karty nazwiska więcej niż jednego kandydata. Za wybranego

⁴⁴ Tamże, dz. cyt., s. 62-63.

⁴⁵ Tamże, s. 63.

⁴⁶ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

⁴⁷ Dz. U. nr 100 z 1933 r., poz. 760.

⁴⁸ S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 64.

na burmistrza, wiceburmistrza, prezydenta lub wiceprezydenta uznawało się kandydata, który otrzymał przynajmniej połowę plus jeden głos ustawowej liczby radnych. Gdy żaden kandydat nie otrzymał wymaganej ilości głosów, przewodniczący zarządzał wybory ściślejsze, w trakcie których głosowano tylko na jednego z dwóch kandydatów, którzy w trakcie pierwszego głosowania otrzymali największą liczbę głosów. W razie równości głosów rozstrzygało losowanie. W sytuacji, kiedy drugie głosowanie nie dało rezultatu, przeprowadzano ponownie głosowanie ściślejsze. Wyborca wtedy głosował jedynie na tego kandydata, który w pierwszym głosowaniu uzyskał największą liczbę głosów. W razie równości rozstrzygało ponownie losowanie. Jeżeli ponownie nie doszło do dokonania wyborów, przewodniczący stwierdzał ten fakt i zawiadamiał o tym organy nadzorcze, które na podstawie art. 50 ust. 4 ustawy nakazywały dokonanie wyborów w terminie, który sam oznaczył. Jeżeli zaślaby sytuacja, że i w ten sposób nie można było dokonać wyboru, wówczas organ nadzorczy obsadzał stanowisko według swego uznania, do czasu, kiedy rada wybierze w sposób prawidłowy przełożonego zarządu⁴⁹.

Wybór ławników następował w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym do list kandydatów. Lista kandydatów powinna być zgłoszona na piśmie i podpisana przez $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby radnych w miastach do 25 000 mieszkańców, w miastach od ponad 25 000 do 120 000 mieszkańców przez $\frac{1}{6}$ liczbę radnych, natomiast w miastach liczących ponad 120 000 ludności przez $\frac{1}{10}$ ustawowej liczby radnych. Wyborca mógł głosować tylko na jedną z ważnie zgłoszonych list, wpisując na karcie do głosowania tylko numer listy. Rozdział mandatów następował pomiędzy listy stosunkowo do ilości głosów uzyskanych na każdą z nich. Wszelkie protesty wyborcze wnoszone były w terminie trzydniowym na ręce przełożonego gminy, który przesyłał je wraz z uwagami przewodniczącego zebrania wyborczego do organu zarządzającego wybory⁵⁰.

7. OCENA PRAWA WYBORCZEGO DO GMIN NA GRUNCIE USTAWY Z 23 III 1933 R.

Ustawa z 23 III 1933 r. została wprowadzona w życie w bardzo trudnym okresie, zarówno pod względem społecznym jak i gospodarczym. Postulat

⁴⁹ Tamże, dz. cyt., s. 65.

⁵⁰ Tamże, s. 66.

Konstytucji marcowej, przewidujący szeroki samorząd terytorialny, nigdy w okresie II RP nie został do końca wprowadzony w życie. Rok 1926 – o czym była mowa we wcześniejszej części artykułu – przyniósł zwycięstwo tendencjom centralistycznym, potwierdzonym w *Konstytucji kwietniowej*, która samorząd terytorialny zgodnie z art. 72 ust. 2 zaliczyła do administracji państwowej. W ten oto sposób samorząd terytorialny został zepchnięty jedynie do roli urzeczywistnienia zadań administracji państwowej, stając się jedynie instytucją zastępczą i pomocniczą w stosunku do administracji państwowej⁵¹. W duchu tym została uchwalona wspomniana ustawa samorządowa z 23 III 1933 r., która nadawała organom nadzorczym ogromny wpływ na samorząd terytorialny. Wprowadzone ustawą przepisy prawa wyborczego w swoim założeniu miały czynić zadość postulatowi życia praktycznego, uwzględniając zarazem zasady ideowe i postulaty natury politycznej. Konieczne było wprowadzenie nowego prawa wyborczego, gdyż przepisy prawa wyborczego do gmin swoje korzenie miały jeszcze w ustawodawstwie państw zaborczych, których przepisy nie przystawały do nowego ujednoczonego ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Nowe prawo wyborcze nie było wolne od wad, wydaje się wręcz, że było uchwalane w duchu ukrytego ograniczenia wpływu obywateli na kształt organów samorządu terytorialnego. Takie założenie, przynajmniej oficjalnie, było całkowicie obce ustawodawcy, gdyż ten wprowadzając przepisy nowej ustawy powoływał się na hasła liberalizmu przepisów, zasady równości, proporcjonalności i powszechności oraz wolności od wszelkich tendencji autokratycznych⁵².

Jak już wspominałem wcześniej, nowe prawo wyborcze do organów ustrojowych samorządu terytorialnego nie było wolne od wad, niektóre jego regulacje były wręcz jawnym jego ograniczeniem. Mianowicie, wprowadzenie bardzo wysokiego cenzusu wieku czynnego i biernego prawa wyborczego w znaczący sposób ograniczyło krąg wyborców i kandydatów mogących mieć bezpośredni wpływ na kształt organów samorządowych. Zerwano także z zasadą bezpośredniości w wyborach do rad gminnych (gminy wiejskie), co było uzasadniane przez ustawodawcę potrzebą likwidacji dotychczasowych zebrań gminnych, gdyż miały one „zabarwienie wiecowe i towarzyszą im zawsze wypadki szkodliwej agitacji i namiętnych walk, podyktowanych względami

⁵¹ L i t w i n, dz. cyt., s. 13.

⁵² W doktrynie powojennej prawo wyborcze z roku 1933 r. uznawane było za przejaw pozbawienia obywateli faktycznego wpływu na kształt organów samorządu terytorialnego. L i t w i n, dz. cyt., s. 13; por. S z c z ę s n y - W a c h h o l z, dz. cyt., s. 64.

ubocznymi, daleko odbiegającymi od interesów gminy i państwa”⁵³. Zerwanie z zasadą bezpośredniości i wprowadzenie instytucji kolegiów wyborczych, złożonych z przedstawicieli stopnia niższego, doprowadziło do sytuacji, kiedy to organy stopnia niższego dokonywały wyboru organów ustrojowych wyższego stopnia. Taki sposób wyborów utrzymywał element obywatelski, zarazem zgodnie z uzasadnieniem wprowadzenia tej zasady uniknięto zamętu społecznego i kosztów wyborów bezpośrednich. Dodatkowo powierzenie wyborów kolegium wyborczemu prowadziło do sytuacji, kiedy to wyboru dokonywali ludzie, którzy przeszli już cenzurę wyborców i mają już pewne doświadczenie publiczne i obywatelskie⁵⁴.

Niewątpliwą wadą ówczesnego prawa wyborczego do rad gromadzkich było wprowadzenie zasady jawności; na żądanie 1/5 wyborców dopuszczalne było odstępianie od tej zasady (art. 27 ust. 1 ustawy). Ustawodawca, wprowadzając zasadę jawności, kierował się możliwością spełnienia powinności wyborczej przez organ wyborczy. Mianowicie, zasada ta dawała bezpośrednią możliwość pouczenia wyborcy co do zasad prawa wyborczego, czego nie dawała zasada tajności. Dodatkowo jawność głosowania miała wśród „ludności nie wyrobionej umysłowo” wyeliminować możliwość głosowania niezgodnie z przepisami prawa, co prowadziło do nieważności głosu. Twierdzono wręcz, że zasada tajności głosowania jest poprawna jedynie dla wyborców stojących na wyższym poziomie kulturalnym i intelektualnym. Doktryna prawa w okresie międzywojennym uznawała wprowadzenie zasady jawności za cechę dodatnią nowego prawa wyborczego⁵⁵.

Rozwiązanie takie doprowadziło wręcz do ubezwłasnowolnienia intelektualnego wyborcy na terenach wiejskich, ustawowo uznając go za „niewyrobionego intelektualnie”, co w efekcie mogło doprowadzić do głosowania przez wyborców niezgodnie z wizją polityczną frakcji rządzących.

Wybory jawne dopuściły możliwość niejednokrotnej agitacji na rzecz określonych kandydatów w czasie wyborów. Zasada jawności w tej formie pozwalała niejednokrotnie nadzorować starostom i policji tzw. prawomyślność wyborów⁵⁶.

⁵³ Litwin, dz. cyt., s. 12.

⁵⁴ Szczęsny - Wachholz, dz. cyt., s. 72.

⁵⁵ Tamże, s. 71.

⁵⁶ W doktrynie powojennego prawa wyborczego, zasady prawa wyborczego wprowadzone ustawą z roku 1933 r. były przejawem pozbawienia obywateli faktycznego wpływu na kształt organów samorządu terytorialnego. Wprowadzenie rad gromadzkich doprowadziło do faktycznego pozbawienia obywateli wpływu na wybory do rad gminnych. Dodatkowo niejasne i trudne przepisy dotyczące rozdziału mandatów były furtką dla oszustw wyborczych. Ograniczeniem

Podsumowując, nie podlegający dyskusji jest fakt, iż ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁵⁷ dokonała ujednoczenia zarazem ustroju samorządu, jak i prawa wyborczego w Polsce, czyniąc tym samym zadość postulatowi społecznemu i politycznemu oraz potrzebie stworzenia nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce. Jednakże nie udało się przezwyciężyć tendencji centralistycznych, które były w ówczesnym czasie bardzo popularne w Europie i częściowo przedostały się na grunt polski. Szumne wprowadzenie nowoczesnych zasad prawa wyborczego bardzo często nie miało odzwierciedlenia w rzeczywistości, co – myślę – zostało ukazane w niniejszym artykule.

Z powyższych rozważań wynika, że odpowiedzi na pytanie nie da się jednoznacznie sformułować, czy prawo wyborcze z 1933 r. było wolne od wszelkich przejawów centralistycznych i oparte na daleko posuniętym liberalizmie tego prawa.

BIBLIOGRAFIA

- D o l n i c k i B., Samorząd terytorialny, Zakamycze 2001.
G w i ź d ź A., Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce, Warszawa 1956.
K u t r z e b a S., Polska odrodzona 1914-1918, Warszawa 1935.
L i t w i n A., Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarniczej w latach 1918-1938, Warszawa 1954.
S t a r o ś c i a k J., Prawo administracyjne, Warszawa 1977.
S t a r y s z a k J., Prawo gminne samorządnej wsi w Polsce, Warszawa 1931.
S z c z ę s n y - W a c h o l z J., Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości, Kraków 1934.
S z r e n i a w s k i J., Wprowadzenie do nauki administracji, Lublin 1997.
T a z b i r T., Zarys historii Polski, Warszawa 1980.

prawa wyborczego niewątpliwie był także fakt, iż wyborca nie mógł wybierać wszystkich radnych, lecz tylko ¼ ich liczby, i tak np. jeżeli w danej gromadzie lub okręgu wyborczym miano wybrać 12 radnych, to wyborca mógł głosować tylko na trzech. W ten sposób w wyborach mógł przejść kandydat, który otrzymał jedynie 1/10 głosów. Dodatkowo wyborca mógł oddać wszystkie swoje głosy na jednego kandydata, co pozwalało poprzez zmobilizowanie swoich członków partii na bezpośrednie wpływanie na wybory. L i t w i n, dz. cyt., s. 12-13.

⁵⁷ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

W e r e s z c z y ń s k i A., Wiadomości o Polsce współczesnej, cz. 1: Ustrój i administracja państwa polskiego, Lwów 1935.

THE VOTING RIGHTS TO VILLAGE AND URBAN ADMINISTRATIVE UNITS
IN THE LIGHT OF THE LAW OF 23RD MARCH 1933
ON THE PARTIAL CHANGE OF THE SYSTEM OF TERRITORIAL
SELF-GOVERNMENT

S u m m a r y

The paper informs the reader about the regulations of the voting rights to the state organs of the village and urban administrative units in the light of the law of 23rd March 1933 on the partial change of the system of territorial self-government. Additionally, it contains information on the route that Poland followed in the inter-war period with regard to the establishment of a homogenous administration, both governmental and self-governmental. Unoubtedly, the above law satisfied the social and political postulates as regards the need to standardise the system and principles of the voting rights to the Polish territorial self-government, a fact that was obviously a success. The regulations of the voting rights as presented in this paper were not free from drawbacks or limitations, which eventually were not in harmony with self-governance. Therefore the paper, together with the procedures and principles binding during elections to the political organs of administrative units, is also an objective and reliable presentation of limitations. Unfortunately, they have considerably limited the citizen's influence on the form of administrative organs.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy okresu międzywojennego, prawo samorządu terytorialnego.

Key words: voting rights to the political organs of administrative units in the inter-war period, the law of territorial self-government.