

Grzegorz Kryszewski

Uniwersytet w Białymstoku

Geneza i ewolucja instytucji odwołałości reprezentantów przez wyborców

I. Zagadnienie mandatu reprezentanta może być rozpatrywane w trzech aspektach: doktrynalnym, prawnym oraz w kontekście jego praktycznej, realnej treści. Między tymi aspektami zachodzą różnorodne zależności, jednak są one również względnie autonomiczne. W. Zakrzewski, postulując wskazane różnicowanie ujęć mandatu, zauważył: „Aczkolwiek doktryna może wpływać kształtując zarówno na konstrukcje prawne, jak też na sposób ich stosowania w praktyce, niemniej każda: zarówno instytucja prawna, jak koncepcja doktrynalna, jak wreszcie określony model teoretyczny, uogólniający praktyczne zachowanie, mają być oddzielny, w różny sposób, w różnym tempie, jak też w różnym stopniu, mogą przeobrażać się, starzeć i tracić na znaczeniu”¹. Konstatacja ta w pełni przystaje do doświadczeń wiążących się z konstrukcją mandatu wolnego, zwanego również przedstawicielskim.

Z biegiem czasu praktyka polityczna w tym zakresie – w miarę umacniania się znaczenia partii politycznych jako ośrodków rozstrzygających o pracy parlamentów – coraz bardziej oddalała się od doktrynalnych i konstytucyjnych założeń tego mandatu, zgodnie z którymi członek zgromadzenia przedstawicielskiego ma być reprezentantem całego narodu, niezależnym od jakichkolwiek grup społecznych, w tym również od swoich wyborców. W wyniku tego procesu taka konstrukcja mandatu stała się reliktem koncepcji reprezentacji z okresu

¹ W. Zakrzewski, *W sprawie uściślenia prawno-politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo” 1968, nr 7, s. 40–41.

narodzin parlamentaryzmu, niemającym dziś – wobec innego kontekstu społeczno-politycznego – szans realizacji. Pomimo jej powszechnego utrzymywania w konstytucjach państw demokratycznych i podejmowanych niekiedy w doktrynie prób wykazania użyteczności w warunkach współczesnych państwowości, nawet powierzchowna obserwacja praktyki politycznej dowodzi słuszności poglądu, że obecnie „argumenty Burke’a stanowią raczej zbiór aforyzmów niż jakichkolwiek socjologicznych uogólnień”². Deputowany zamiast tworzyć wolę narodu, kierując się wyłącznie „własnym sumieniem”, podlega w swej działalności dyspozycjom partyjnym; mandat wolny przekształcił się zatem w mandat podporządkowany partii – „mandat partyjny”.

Inaczej ma się sprawa z drugą klasyczną koncepcją charakteru pełnomocnictw reprezentanta – mandatu imperatywnego. Fundamentalnym założeniem tej koncepcji jest podporządkowanie mandatariusza jego wyborcom. Koncepcja ta – pomimo bezsprzecznie demokratycznej treści – właściwie nigdy nie doznała się realizacji w przyjmujących ją systemach konstytucyjnych. Nad wyraz mocno antynomia między ustaleniami doktryny i regulacjami prawnymi ją konkretyzującymi a praktyką polityczną występowała w przypadku – immanentnie powiązanej z mandatem imperatywnym – instytucji odwołałości reprezentantów przez wyborców, stanowiącej podstawowy element szerszej zasady przedstawicielstwa: odpowiedzialności mandatariuszy przed swoją bazą wyborczą. Praktyka odwołałości członków zgromadzeń zaznaczała się właściwie tylko w czasach rewolucyjnych, a więc w warunkach bardzo ostrej walki politycznej.

II. Odwołałość przedstawicieli znana już była wprawdzie w epoce średniowiecza, lecz nie wolno ówczesnych jej przejawów wiązać z mechanizmami specyficznymi dla reprezentacji we współczesnym nam rozumieniu. W formacji historycznej, o której mowa, istniał swoisty dualistyczny system reprezentacji: oprócz monarchy tworzyły go jeszcze zgromadzenia feudalne. Zgromadzenia te nie spełniały jednak wymogów reprezentacji politycznej; była to reprezentacja o charakterze stanowym i korporacyjnym, pojmowana kategoriami prawa cywilnego, nie zaś przedstawicielstwo narodowe. Wywodząca się z tej epoki koncepcja mandatu imperatywnego opierała się na cywilistycznej konstrukcji zlecenia. Mandatariusze byli pełnomocnikami swego stanu z określonego terytorium, nieposiadającymi swobody działania, ponieważ byli bezwzględnie związani instrukcjami lokalnych zgromadzeń stanowych oraz pozbawieni możliwości wykazania się własną inicjatywą i aktywnością; ich pełnomocnictwo – co jest ważne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania – mogło być w każdym czasie cofnięte przez wyborców. Działalność zgromadzeń feudalnych na ogół

² Z. Kiełmiński, *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977, s. 26.

nie była przy tym ukierunkowana na sprawowanie władzy, gdyż ich funkcja sprowadzała się do obrony przed władzą monarchy przywilejów stanowych i lokalnych³.

III. Zerwanie ze średniowiecznym modelem reprezentacji nastąpiło w wyniku przemian ustrojowych, dokonanych przez rewolucje burżuazyjne; ich efektem było m.in. wprowadzenie idei przedstawicielstwa ogólnonarodowego oraz prawnej zasady niezależności reprezentantów od wyborców⁴. O ile w „kolebce parlamentaryzmu” – Anglii, w której proces ten przebiegał powolnie, w drodze długotrwałej ewolucji, podstawą doktrynalną wspomnianej zasady stała się koncepcja suwerenności parlamentu, to w innych państwach europejskich jej wyznacznikiem uczyniono teorię suwerenności narodu, ukształtowaną pod wpływem idei francuskich.

We Francji idea mandatu wolnego zwyciężyła w warunkach gwałtownych konfliktów społecznych, w starciu nie tylko z cywilistyczną konstrukcją mandatu imperatywnego, ale również z demokratycznymi koncepcjami, dla których najważniejszą sprawą było zabezpieczenie realnego zwierzchnictwa ludu, wyrażającego się w pełnym podporządkowaniu mandatariuszy swoim wyborcom. Usankcjonowanie w pierwszej konstytucji francuskiej z 3 września 1791 r. zasady mandatu wolnego poprzedził w Konstytuancie opór nie tylko zachowawczych przedstawicieli szlachty i kleru, ale również grupy deputowanych domagających się uznania całkowitej nadrzędności wyborców nad reprezentantami. Miała ją zapewniać prawo wyborców do udzielania instrukcji oraz zasada odwołalności przedstawicieli. W postulacie tym w istocie rzeczy chodziło o wprowadzenie mandatu imperatywnego, jednakże nie w postaci znanej wcześniej w Stanach Generalnych, lecz wyrażającego kompromis między pomiędzy ideami: reprezentacji oraz – głoszonej przez J. J. Rousseau – bezpośredniego uczestnictwa ludu w sprawowaniu rządów. Podobieństwo obu tych postaci mandatu imperatywnego było zatem tylko formalne, co jednak nie przeszkadzało zwolennikom mandatu wolnego w zwalczaniu swych oponentów przy pomocy demagogicznych argumentacji.

Po uchwaleniu konstytucji 1791 r. spory o mandat znacznie ożywiły się. W Konwencji – wybranym w 1792 r. – mandat imperatywny znalazł liczne grono

³ Przedstawione cechy przedstawicielstwa feudalnego mają charakter niejako modelowy. Odstępstwa od tego modelu były niekiedy znaczne. Tak było m.in. w Polsce w epoce odrodzenia, kiedy to wykształciła się teoria reprezentacji wyprzedzająca teorię jej współczesne, głoszone wówczas w Europie (z wyjątkiem Anglii); zob. szerzej K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, rozdz. I i II.

⁴ Słuszne jest twierdzenie, że o istnieniu demokracji w pełni opartej na zasadach reprezentacji politycznej można było jednak mówić dopiero w końcu XIX w.; zob. B. Ponikowski, *Pojęcie reprezentacji jako kategorii teorii polityki*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski i L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 168.

rzeczników, którym przewodzili radykalni jakobini. Niejednokrotnie uzasadniali oni potrzebę ustanowienia mandatu imperatywnego jako środka mającego umożliwić urzeczywistnienie idei suwerenności ludu. Nadzwyczaj mocny nacisk jakobini kładli na rolę zasady odwołałości mandatariuszy. M. Robespierre, przemawiając 10 maja 1793 r. w Konwencie podczas debaty nad projektem konstytucji jakobińskiej, stwierdził: „Naród, którego pełnomocnicy nie są obowiązani nikomu zdawać sprawy ze swoich czynów, nie ma konstytucji. [...] Chcę, aby wszyscy urzędnicy publiczni, mianowani przez lud, mogli być przezeń odwoływani według prawideł, które w przyszłości będą ustanowione i to wyłącznie na zasadzie przysługującego ludowi prawa odwoływania swych mandatariuszy, prawa, które nie może być odebrane”⁵. Równie gorąco opowiadał się za zasadą odpowiedzialności deputowanych M. J. Héroult-Séhelles: „Urzędnicy publiczni są odpowiedzialni, a główni pełnomocnicy ludu nie są jeszcze odpowiedzialni. Żaden protest, żaden wyrok sądowy nie może osiągnąć przedstawiciela, jak gdyby on mógł różnić się od innych czymś innym, jak tylko obowiązkami i ściślejszym spłacaniem długu wobec ojczyzny. Rumienić się by wypadało mówiąc o przedstawicielu, że nie może być karany, więc nazwano go nietykalnym. Tak starożytni nadawali cesarowi charakter osoby świętej, aby ulegalizować jego władzę”⁶. Postulat mandatu imperatywnego, głoszony przez część ideologów rewolucji francuskiej, nie doczekał się realizacji: jakobińska konstytucja z 1793 r. – sankcjonująca ten mandat – nigdy nie weszła w życie.

W następnych konstytucjach francuskich, jak i w konstytucjach innych państw, została zaaprobowana – z biegiem czasu rozmaicie teoretycznie uzasadniana – koncepcja mandatu wolnego, dla której punkt wyjścia stanowiła teza Monteskiusza o niezdolności ludu do rządzenia. Deputowany – jako reprezentant całego narodu – stał się w ten sposób prawnie niezależny od woli swoich wyborców, których rola w procesie reprezentacji miała sprowadzać się tylko do udziału w wyborach⁷.

⁵ Cyt. za A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 348.

⁶ Ibidem.

⁷ Nie oznaczało to jednak zaprzestania walki o prawne usankcjonowanie mandatu imperatywnego i zasady odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami. Liczne jej przykłady wskazać można zwłaszcza w historii Francji XIX w. (por. Z. Balicki, *Parlamentaryzm*, Lwów-Warszawa 1900, s. 58, s. 70–73; I. Grajewska, *Walka o demokratyzację przedstawicielstwa w zaraniu III Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, seria I, z. 35; I. Grajewska, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 11). Próby ograniczenia swobody działania reprezentantów były podejmowane nawet w Anglii, zwłaszcza po reformie wyborczej z 1867 r. (por. I. Grajewska, *Odpowiedzialność posła brytyjskiego wobec partii i wyborców*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, seria I, z. 37, s. 30–33). Przykładem takich dążeń jest również Ustawa Młodej Polski z 1834 r., w której była zapisana zasada odwoływalności przedstawicieli oraz zasada zdawania przez nich sprawy ze swej działalności wyborcom (zob. *Postępowania publicystyka emigracyjna 1831-1846. Wybór źródeł*, Wrocław 1961, s. 71).

IV. Osobnego potraktowania wymaga okres Komuny Paryskiej, w której przyjęto konstrukcję mandatu imperatywnego, wychodząc z założenia, że deputowany powinien być rzecznikiem swoich wyborców, zobowiązanym do reprezentowania ich woli w organie przedstawicielskim. „Członkowie Komuny uznawani byli za mandatariuszy ludu, nie zaś za przedstawicieli w duchu reprezentacyjnej teorii E. J. Sieyésa. Byli oni wybrani nie w tym celu, aby tworzyć suwerenne zgromadzenie uchwalające własne decyzje, lecz aby bronić interesów i reprezentować opinie swoich wyborców”⁸. Stąd też przedstawiciele byli związani instrukcjami wyborców, składali im sprawozdania, a ponadto mogli być przez nich w każdym czasie odwoływani. W sumie oznaczało to, że przedstawiciele mieli być „niczym innym jak tłumaczami myśli wyborców i ich interesów”⁹. Wszystkie wymienione zasady przedstawicielstwa wynikały z praktyki, a nie z dekretów Komuny. Choć nie uchwalono aktów prawnych regulujących obowiązki przedstawicieli wobec wyborców, to jednak zasady te znalazły zastosowanie, w tym i odwołalność¹⁰.

V. Drugim – po Komunie Paryskiej – przypadkiem stosowania instytucji odwołalności (i szerzej: mandatu imperatywnego) w warunkach rewolucyjnych były rady delegatów robotniczych w okresie rewolucji rosyjskiej 1905 r.¹¹ Składy rad były formowane w drodze bezpośrednich wyborów przeprowadzanych na ogólnych zebraniach robotników, którzy przy tej okazji równocześnie dawali wybranym delegatom nakazy. Delegaci byli odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogli być przez nich odwoływani. Takie zasady reprezentacji przyjęte zostały przez Radę Iwanowo-Wozniesieńską; stanowiły one wzorzec dla innych rad powstałych w czasie rewolucji 1905 r.¹² Za przykład może służyć regulamin Rady Twerskiej, który ustanawiał obowiązek delegata składania sprawozdań wyborcom, a ponadto stwierdzał, że w przypadku utraty przez niego zaufania wyborców przeprowadza się nowe wybory¹³.

⁸ J. Stembrowicz, *Rządy Komuny Paryskiej z 1871 r. a państwo socjalistyczne*, „Studia Prawnicze” 1971, z. 31, s. 39.

⁹ I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 2, s. 247.

¹⁰ O praktyce odpowiedzialności delegatów w Komunie Paryskiej zob. I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. Problematyka władzy rewolucyjnej*, Warszawa 1976, s. 273–277.

¹¹ Żądanie mandatu imperatywnego było wysuwane również przez frakcję socjaldemokratyczną w IV Dumie Państwowej; por. W. F. Kotok, *Nakazy izbiratielej w socjalistycznym gospodarstwie*, Moskwa 1967, s. 24.

¹² N. G. Starowojtow, *Nakazy izbiratielej*, Moskwa 1975, s. 11.

¹³ A. Łukjanow, *Razwitije zakonodatielstwa o sowietskich predstavitielnych organach vlasti*, Moskwa 1978, s. 14.

VI. Do podstawowych idei Komuny Paryskiej, odnoszących się do statusu przedstawiciela, nawiązali po niedługim czasie przywódcy rewolucji 1917 r.; mandat członka zgromadzenia przedstawicielskiego miał być mandatem imperatywnym, ze wszystkimi najdalej idącymi tego konsekwencjami: związaniem deputowanego wolą swoich wyborców i zasadą jego odwołalności. Co jest bardzo symptomatyczne: właśnie tej zasadzie przypisywano nadzwyczajne, bodajże największe znaczenie spośród wszystkich elementów przedstawicielstwa. Szybko jednak się okazało, że za demokratyczną frazeologią kryła się przede wszystkim dążność do instrumentalnego jej wykorzystania w celu osiągnięcia bieżących korzyści politycznych, a nie uczynienia z niej realnego, trwałego środka realizacji idei rządów ludu.

Odwołanie delegata i wybór na jego miejsce traktowano w okresie, o którym mowa, jako spójną, niepodzielną całość instytucjonalną, nadając jej osobną nazwę – „pierwybory”. Często też, mając na uwadze naturalne powiązanie obu czynności, nazwę „odwołalność” odnoszono nie tylko do postępowania odwoławczego, ale obejmowano nią również przeprowadzony w następstwie tego postępowania wybór nowego delegata.

Zasada odwołalności była głoszona w wielu aktach rad delegatów robotniczych, chłopskich i żołnierskich już w okresie od lutego do października 1917 r.: stosowanie jej nie należało wtedy do rzadkości¹⁴. W maju tego roku W. I. Lenin w projekcie zmian do programu SDPRR(b) stwierdził: „Konstytucja demokratycznej republiki rosyjskiej powinna zapewnić: [...] samowładztwo ludu; cała zwierzchnia władza w państwie winna należeć do przedstawicieli ludu, których lud wybiera i w każdej chwili może odwołać i który tworzy jedno zgromadzenie narodowe, jedną izbę [...]; prawo odwoływania w każdej chwili, na podstawie decyzji większości wyborców, wszystkich bez wyjątku delegatów i osób wybranych”¹⁵. O wadze przykładanej do tego prawa świadczy jego ustanowienie w jednym z pierwszych aktów władzy radzieckiej – dekrete z 4 grudnia 1917 r. o prawie odwoływania, uchwalonym z inicjatywy Lenina przez Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy.

Dążąc do prawnego usankcjonowania zasady odwoływalności, Lenin z pewnością kierował się względami taktyki politycznej – dążeniem do zmiany składowych ciał przedstawicielskich, które były zgodnie z jego twierdzeniem „wyrazem przebytej, ugodowej fazy rewolucji, jej burżuazyjnego, a nie proletariackiego etapu i które wobec tego nieuchronnie musiały zejść z widowni pod naporem głębszych i szerszych mas ludowych”¹⁶. Nadzwyczaj mocno była wskazywana

¹⁴ Por. W. F. Kotok, op. cit., s. 25; A. T. Łukjanow, op. cit., s. 27; J. Osiński, *Rozwój i znaczenie instytucji odwoływania deputowanych w Związku Radzieckim*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11–12, s. 133.

¹⁵ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 24, s. 497.

¹⁶ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 382.

potrzeba zmian w składzie Zgromadzenia Ustawodawczego, który został wyłoniony na podstawie list partyjnych ustalonych jeszcze przed rewolucją i tym samym – zdaniem Lenina – nie był dostosowany do sytuacji politycznej, poglądów i nastrojów w społeczeństwie w momencie jego zwołania¹⁷.

Właśnie na gruncie sporu wokół konstytuandy, gdy ścierały się różne koncepcje reprezentacji, krystalizowały przyszłe prawne założenia nowego systemu przedstawicielskiego, opierającego się na radach i zakładającego m.in. odpowiedzialność reprezentantów przed wyborcami¹⁸. Jest faktem niepodważalnym: prawo odwoływania służyło jako środek walki politycznej przez cały etap ustanawiania władzy sowieckiej; szeroko zwłaszcza było ono wykorzystywane, bezpośrednio przed rewolucją i po niej, w celu usuwania z rad mieńszewików i eserowców. Późniejsza praktyka z pewnością nie przemawiała na korzyść składanych wówczas licznych deklaracji, w świetle których nadanie odwoływalności przedstawicieli rangi powszechnie obowiązującej normy prawnej miało być odbiciem dążenia do urzeczywistnienia suwerenności ludowej.

Dekret o prawie odwoływania został uchwalony przez OCKW jednogłośnie, aczkolwiek po ożywionej dyskusji. Przeciwko dekretowi wystąpił m.in. przedstawiciel frakcji socjalistów internacjonalistów – Kramarow, zdaniem którego projekt Lenina był atakiem na Zgromadzenie Ustawodawcze, „sprytem wojennym”, gdyż prowadzić miał do wzmocnienia bolszewików¹⁹. Dekret regulował tryb odwołania nie tylko deputowanych Zgromadzenia Ustawodawczego, ale też członków wszystkich pozostałych organów przedstawicielskich. O odwołaniu delegata i o wyborze na jego miejsce nowego przedstawiciela mieli rozstrzygać sami wyborcy, lecz dopiero po przedstawieniu stosownego wniosku przez radę lub zjazd rad robotniczych, żołnierskich i chłopskich. O ile jednak rada mogła wystąpić z takim wnioskiem wyłącznie na żądanie wyborców, to zjazd rad mógł to uczynić z własnej inicjatywy.

Jeśli mówi się o odwoływalności, nie sposób pominąć innego instrumentu walki o polityczne wpływy bolszewików w radach – nakazów wyborców. Niewykonanie nakazu mogło być przyczyną odwołania delegata, jak też rozwiązania całej rady, jeżeli była ona jego adresatem. Projekty nakazów – mające zwykle formę ogólnych deklaracji politycznych – były opracowywane przez komitety partyjne, po czym przedstawiano je wyborcom, którzy je akceptowali i ewentualnie uzupełniali konkretnymi życzeniami.

¹⁷ Ibidem; zob. też E. A. Skripiliew, *Wsierossijskoje Uczrieditielnoje Sobranije*, Moskwa 1982, s. 186–187.

¹⁸ Por. M. Granat, *W związku z instytucją odwoływalności przedstawicieli*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 3, s. 104.

¹⁹ O przebiegu plenum OCKW poświęconemu dekretowi o odwoływaniu zob. A. I. Razgon, *WCIK Sowietow w pierwyje miesiacy diktatury proletariata*, Moskwa 1977, s. 258 i n.

Wyrazem uznania zasady odwołałości za jedną z podstawowych zasad nowego ustroju było jej utrwalenie w Konstytucji Rosyjskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, uchwalonej 10 lipca 1918 r. przez V Ogólnorosyjski Zjazd Rad. Art. 78 tej konstytucji stwierdzał m.in., że wyborcy mają prawo w każdym czasie odwołać swego delegata²⁰. W ślad za ustawą zasadniczą RFSRR zasada odwołałości została zapisana w większości nowo przyjętych konstytucji innych republik²¹; po uchwaleniu Konstytucji ZSRR w 1924 r. deklarowały ją już wszystkie konstytucje republikańskie.

Pomimo podkreślania w dokumentach politycznych i prawnych doniosłości instytucji odwołałości liczba pozbawień mandatów przez wyborców w latach 1919–1922 znacznie spadła. Od 1922 r., m.in. w związku z ożywieniem się działalności rad i przedłużeniem ich kadencji do jednego roku (dotąd składy były zmieniane co trzy miesiące), ponownie nastąpił wzrost liczby odwołań delegatów przez wyborców. Częściej jednak delegaci byli pozbawiani mandatów przez swoje rady, czemu sprzyjały regulacje prawne, nadal przyznające radom szerokie pole działania w tym zakresie²². Na nieprawidłowość takiej sytuacji wskazano w uchwale III Zjazdu Rad ZSRR, przypominając o ogromnym znaczeniu konstytucyjnej zasady odwołałości delegatów przez wyborców oraz o potrzebie pełniejszej jej realizacji. Kierując się zaleceniami zawartymi w uchwale zjazdowej, Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego wydało 26 listopada 1927 r. instrukcję zawierającą dyrektywę, aby trybu pozbawienia mandatu deputowanego przez radę nie mylić z prawem odwoływania, przysługującym wyłącznie wyborcom. Pierwszy z tych trybów – według instrukcji – miał być stosowany tylko w wypadkach przewidzianych w konstytucjach poszczególnych republik, tzn. w razie utraty przez delegata praw wyborczych i zrzeczenia się mandatu.

Instrukcja Prezydium CKW doprowadziła do ujednoczenia podstaw stosowania odwołałości oraz zasad jej realizacji, przyjętych w aktach uchwalonych bezpośrednio po III Zjeździe Rad ZSRR. Zgodnie z tą instrukcją delegaci mogli być odwoływani z następujących powodów: 1) systematycznego opuszczania posiedzeń rady i komisji, 2) odmowy wykonania poleceń rady, 3) niewykonania nakazów wyborców, 4) niegodnego prowadzenia się. Decy-

²⁰ H. Kelsen wskazywał, że ustanowienie tego prawa „pozyskało dla konstytucji sowieckiej wiele sympatii robotniczych kół za granicą”. Model reprezentacji przez nią wprowadzony ten wybitny prawnik ocenił jako „nawrót” do demokracji: „Krótkotrwałość mandatu, możliwość każdorazowego odwołania wysłanników ludu, zasiadających w rozmaitych radach i związana z tym zupełna zależność od wyborców, ścisły kontakt z pierwotnym twórczym woli ludu – to najbardziej autentyczna demokracja”; H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1928, s. 51 i 61.

²¹ Zasady tej nie głosiły konstytucje republiki ukraińskiej i białoruskiej z 1919 r.; zapisano ją jednak w aktach niższego rzędu wymienionych republik.

²² Zob. S. S. Nowikowa, *Prawo otzywa dieputata w Sowietkom gosudarstwie (1917–1936 gg)*, „Probiemy Gosudarstwa i Prawa na Sowriemiennom Etapie” 1970, t. I, s. 32–33.

zja o odwołaniu zapadać miała na zebraniu wyborców zwykłą większością głosów – w głosowaniu jawnym. W oparciu o inną procedurę mogli być odwoływani członkowie organów wyższego stopnia (zjazdów rad); organy te były wybierane przez organy bezpośrednio niższego szczebla, co implikowało potrzebę przyjęcia trybu odwoławczego odwrotnego do takiej procedury wyborczej.

Po wydaniu wspomnianej instrukcji we wszystkich republikach przyjęto nowe akty określające tryb odwoływania delegatów. Jako przykład można podać podjętą przez OCKW RSFRR 23 lipca 1928 r. uchwałę o odwoływaniu deputowanych, w której ustalono, że wniosek o odwołanie delegata może być przedstawiony na zwykłym zebraniu wyborców lub też na specjalnie w tym celu zwołanym zebraniu – z inicjatywy rady miejscowej i uprawnionych do tego organizacji społecznych, jak również w następstwie oświadczenia 10 wyborców. Decyzja o odwołaniu mogła zapaść zwykłą większością głosów obecnych na zebraniu wyborców, w głosowaniu jawnym, przy czym dla jej prawomocności wymagana była obecność na zebraniu nie mniej niż 35% ogółu wyborców z danego okręgu wyborczego²³.

Po uchwaleniu wymienionych aktów, jak i w następstwie zaleceń XV Zjazdu Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików) odwoływanie delegatów ogromnie się nasiliło. Największa liczba odwołań przypadła na początek lat trzydziestych. Według oficjalnych danych w latach 1931–1932 odwołano z rad miejskich ok. 12,5 tys. delegatów (stanowiło to więcej niż 10% ogólnej ich liczby), a z rad wiejskich ok. 141,7 tys. (ok. 14% ogólnej liczby)²⁴. W samej tylko RFSRR odwołano 27,1% deputowanych rad wiejskich²⁵, a z rad miejskich przeciętnie trzech delegatów na każde dwie rady²⁶. Bilans dla całego Związku Radzieckiego za lata 1931–1933 i pierwsze półrocze 1934 r. kształtował się następująco: odwołano 37% członków rad wiejskich i 17,8% delegatów do rad miejskich²⁷.

Tak duża liczba odwołań na początku lat trzydziestych wcale jednak nie dowodzi, iż w tym okresie znalazła autentyczne zastosowanie formuła odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami. W odwołaniach tych widzieć należy efekt kierowanej odgórnie wielkiej ofensywy politycznej, której celem była zmiana składu społecznego rad. Przyczyny tych odwołań były prawie zawsze te same – „wykrzywienie linii klasowej” lub kułactwo²⁸. Mówiąc

²³ Zob. E. A. Tichonowa, *Prawo otzywa dieputata*, Moskwa 1961, s. 13.

²⁴ B. N. Topornin, *Izbiratielnyje sistemy jewropiejskich stran narodnoj diemokratii*, [w:] *Konstitucyjnoje prawo socialistycznych stran*, red. W. F. Kotok i N. P. Farbierow, Moskwa 1963, s. 245.

²⁵ E. A. Tichonowa, op. cit., s. 24.

²⁶ A. A. Karp, *Prawo otzywa dieputata*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1949, nr 9, s. 40.

²⁷ G. Szostak, *Ob otzywie dieputata izbiratieliami*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1934, nr 6, s. 19. Podają za S. S. Nowikowa, op. cit., s. 40.

²⁸ W. F. Kotok, op. cit., s. 63; S. S. Nowikowa, op. cit., s. 40.

wprost, były one – jak to trafnie określił A. Gwiżdż – czymś w rodzaju wielkiej „czystki”²⁹.

W 1935 r. liczba odwołań była już znacznie mniejsza. Niemniej, jeszcze w pierwszym półroczu 1935 r. wyborcy odwołali z rad wiejskich ok. 30 tys. delegatów, czyli przeciętnie po jednym z każdej z tych rad. Po uchwaleniu Konstytucji ZSRR w 1936 r. odwołania występowały już bardzo sporadycznie.

VII. Hasło odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami pojawiło się również w ruchach rewolucyjnych tych państw, w których po I wojnie światowej przystąpiono do tworzenia rad, nawiązując do głoszonej w Rosji Radzieckiej koncepcji przedstawicielstwa. Wspomnieć by tu należało przede wszystkim o rejestracji odwołalności w Konstytucji Węgierskiej Republiki Rad z 23 czerwca 1919 r., w myśl której wyborcy mogli odwołać członka rady w takim samym trybie, w jakim go wybrali (§ 77). W Polsce postulat odwołalności zawierał *Projekt platformy politycznej Rad Delegatów Robotniczych*, opracowany przez Komunistyczną Partię Robotniczą Polski³⁰, jak również *Wskazówki dla towarzyszy pracujących w Radach Delegatów Robotniczych Miast i Wsi*³¹.

VIII. Rozwiązania ustawy zasadniczej Związku Radzieckiego z 1936 r., dotyczące przedstawicielstwa, odegrały z kolei rolę obowiązującego wzorca dla określenia prawnego modelu reprezentacji w powstałych w Europie po II wojnie światowej państwach tzw. socjalistycznych. W modelu tym mieściły się typowe założenia konstrukcji mandatu imperatywnego: uznanie przedstawiciela za reprezentanta swoich wyborców, mającego obowiązek utrzymywania z nimi ścisłej więzi i zdawania sprawy (sprawozdań), jak i zasada odpowiedzialności mandatarusza przed swoją bazą wyborczą³².

W doktrynie i dokumentach politycznych każda z wymienionych reguł przedstawicielstwa była wiązana z treścią zwierzchnictwa konstytucyjnego podmiotu władzy – „ludu pracującego” oraz pojęciem demokracji. Co jest jednak wielce znamienne: najbardziej eksponowano w tym kontekście zasadę odwo-

²⁹ A. Gwiżdż, *O trybie odwołania deputowanych Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2, s. 255; zob. też B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 146.

³⁰ Zob. *Projekt platformy politycznej Rad Delegatów Robotniczych*, [w:] KPP; *Uchwały i rezolucje*, Warszawa 1953, s. 71.

³¹ Zob. Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 88.

³² Zasady te, łącznie z odwołalnością reprezentantów przez wyborców, przyjęte zostały również w systemach konstytucyjnych pozaeuropejskich państw socjalistycznych (Mongolska Republika Ludowa, Demokratyczna Republika Wietnamu, Kuba, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna) oraz państw – jak to mówiono – o orientacji socjalistycznej (Socjalistyczna Republika Związku Birmańskiego, Ludowa Republika Beninu, Ludowa Republika Angoli, Ludowo-Demokratyczna Republika Jemenu, Demokratyczna Republika Madagaskaru).

łalności przedstawicieli, uważaną za nieodłączny atrybut władzy suwerennej, a przez to także przedstawicielstwa socjalistycznego.

Na takie stanowisko decydujący wpływ wywarły wypowiedzi Lenina, do których zazwyczaj nawiązywano przy okazji rozważań o sensie i randze ustrojowej zasady odwołalności członków ciał przedstawicielskich. „Wszelka instytucja obieralna lub zgromadzenie przedstawicielskie – pisał Lenin – może być uważane za prawdziwie demokratyczne i rzeczywiście reprezentujące wolę ludu tylko pod warunkiem uznania i stosowania prawa odwoływania przez wyborców swoich delegatów”³³. Przestrzegął on: „Wszelkie wyrzekanie się [...] wprowadzenia w życie prawa odwoływania, wszelka zwłoka w realizowaniu go, wszelkie ograniczanie byłoby zdradą demokracji i całkowitym wyrzeczeniem się podstawowych zasad rozpoczętej w Rosji rewolucji socjalistycznej”³⁴. W świetle słów Lenina odwołalność miała być jednym z głównych środków umacniania i rozwoju państwa radzieckiego, warunkiem „rzeczywistej demokracji”³⁵.

Zgodnie ze wskazaniami Lenina również duże znaczenie ustrojowe zasadzie odwołalności przypisywano w Związku Radzieckim – jako jednej z podstawowych cech „demokracji socjalistycznej”. Powszechnie głoszony był pogląd, że zasada ta wynika z sensu władzy suwerennej ludu pracującego i stanowi gwarancję jej realności, gdyż zapewnia działalność mandatariuszy zgodną z wolą wyborców, a przez to – zgodność woli organów przedstawicielskich i woli społeczeństwa. Taki sam motyw oceny odwoływalności przedstawicieli – jako jednej z podstawowych przesłanek demokratyzacji procesu sprawowania władzy – przewijał się w publikacjach autorów z innych państw komunistycznych³⁶. Pewnym wyjątkiem była Polska; wobec braku praktyki stosowania instytucji odwołalności bywał niekiedy podważany w naszym kraju – szczególnie w latach osiemdziesiątych – sens dalszego jej utrzymywania. W innych państwach „obozu socjalistycznego” tego typu wątpliwości nie było.

IX. Konstytucje państw, o których mowa, nie ustalały trybu odwoływania przedstawicieli przez wyborców, odsyłając uregulowanie tej kwestii do ustaw zwykłych. Wiele jednak zazwyczaj musiało minąć lat, by tryb ten został skonkretyzowany. W niektórych państwach ustanowiono zamiast niego procedurę

³³ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 26, s. 336.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Por. A. Denisow, *Obszczaja sistema socjalistycznej diemokratii*, Moskwa 1975, s. 79.

³⁶ Jednomyślność oceny zasady odwołalności mandatariuszy miała miejsce również w Jugosławii, a więc w państwie, w którym podjęto próby wdrożenia specyficznego modelu organizacyjnego reprezentacji. I w tym państwie uznano ją za nieodzowny warunek demokracji systemu przedstawicielskiego. Typowy w tym względzie był choćby pogląd S. Tomića: „Nie ma pełnej i konsekwentnej reprezentacji, [...] jeśli nie istnieje możliwość (prawna i rzeczywista) odwoływania”; S. Tomić, *Reprezentacija i identifikacija građana u izbornom i samoupravnom procesu*, „Arhiv za Pravne i Društvene Nauke” 1966, nr 3–4, s. 313.

pozbawiania mandatów uchwałą organu przedstawicielskiego, często przy tym dowodząc, iż jest ona tożsama z odwołalnością przez wyborców. Odwołalność już choćby z tego powodu musiała być instytucją martwą; fakt ten jednocześnie świadczył o rzeczywistym stosunku do tej instytucji władz politycznych, niemającym nic wspólnego z opisaną wyżej jej apologetyką.

Tak było nawet w Związku Radzieckim po uchwaleniu konstytucji z 1936 r., zgodnie z którą deputowani mogli być „w każdym czasie odwołani uchwałą większości wyborców w trybie ustalonym przez ustawę” (art. 142). Jednakże przez ponad dwa dziesięciolecia nie było ustaw precyzujących procedurę odwoływania deputowanych do rad rejonowych, obwodowych, rad najwyższych republik związkowych i autonomicznych, a także Rady Najwyższej ZSRR. Dopiero XX Zjazd KPZR w 1956 r., wskazując na konieczność przestrzegania postanowień konstytucji, opowiedział się za regulacją trybu odwoływania wszystkich deputowanych. W dniu 30 października 1959 r. Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła ustawę o trybie odwołania deputowanego Rady Najwyższej, w ślad za którą rady najwyższe republik związkowych przyjęły ustawy o trybie odwoływania deputowanych do tych organów oraz rad terenowych.

Zasada odwołalności deputowanych przez wyborców została zapisana w większości konstytucji europejskich państw „demokracji ludowej” już w latach 1945–1949, co odbywało się – dodajmy – niejednokrotnie przy sprzeciwach opozycji³⁷. Zasady tej w okresie tym nie głosiło tylko ustawodawstwo konstytucyjne Czechosłowacji i NRD.

Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 9 maja 1948 r. w art. IV ust. 1 formułowała tylko ogólną regułę odpowiedzialności przedstawicieli: „Suwerenny lud rządzi za pośrednictwem organów przedstawicielskich, wybieranych przez lud, przez lud kontrolowanych i przed ludem odpowiedzialnych”. Paragraf 126, stwierdzając, że członkowie rad „są odpowiedzialni wobec ludu za swoje czynności”, jednocześnie zobowiązywał ustawodawcę do określenia sposobu, „w jaki lud przeprowadza kontrolę i realizuje tę odpowiedzialność”. Na brak formuły odwołalności w konstytucji czechosłowackiej poważny wpływ miał kompromis wynikający z ówczesnego układu sił politycznych, prowadzący m.in. do tego, że wiele postanowień tej konstytucji bezpośrednio nawiązywało do rozwiązań Karty Konstytucyjnej z 1920 r.³⁸ Zwraca uwagę to, że pomimo braku konsty-

³⁷ Np. w 1947 r. w bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym w czasie debaty nad projektem nowej konstytucji N. Petkow dowodził, że zasada odwołalności niweczy niepodzielność suwerenności („tak jak tego wymaga mandat imperatywny, by ludowa suwerenność była podzielona na tyle części, ilu jest wyborców w państwie”), wskutek czego byłaby zlikwidowana wolność deputowanych w omawianiu spraw państwowych oraz w głosowaniu według przekonania i sumienia; zob. S. Stojczew, *Prawo na odpowiedzialne na narodnie predstawiteli*, „Prawna Misl” 1973, nr 6, s. 83–84.

³⁸ Z czasem upowszechnił się w Czechosłowacji pogląd, że konstytucja z 1948 r. była „fundamentem nowej ludowej demokratycznej państwowości, budowanej już na zasadzie dyktatury proletariatu”; Z. Vebera, *Několik poznámek k ústavnímu vývoji Československé socialistické republiky*, „Právník” 1979, nr 3, s. 265.

tucjonalizacji zasady odwołalności wyjątkowo szybko doszło w Czechosłowacji do dokonania regulacji trybu odwoływania członków wszystkich przedstawicielskich organów władzy – stało się to w 1954 r.

Zasada odwołalności reprezentantów przez wyborców nie była umieszczona również w Konstytucji NRD z 7 października 1949 r. Konstytucja ta, opierając przedstawicielstwo na konstrukcji mandatu wolnego, wręcz głosiła klasyczny zakaz mandatu imperatywnego: „deputowani są przedstawicielami całego narodu. Podlegają tylko własnemu sumieniu i nie są związani poleceniami” (art. 51). Za uważać jednak należy, że rozwój ustawodawstwa zwykłego w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych odszedł od literalnego rozumienia formuły konstytucyjnej, tworząc warunki do prawnego związania wolą wyborców. W Konstytucji NRD z 6 kwietnia 1968 r. zostały już *explicite* zapisane reguły przedstawicielstwa charakterystyczne dla opisywanego tu modelu reprezentacji, w tym też zasada odwołalności przedstawicieli przez wyborców (art. 57 ust. 2). Ustawodawstwo zwykle jednoznacznie nadal utożsamiało odwołalność przez wyborców z instytucją pozbawienia mandatu przez organ przedstawicielski, czyniąc to niezależnie od tego, czy wniosek o pozbawienie pełnomocnictw pochodził od wyborców, czy też innych uprawnionych podmiotów – partii politycznej lub organizacji masowej, właściwej ze względu na przynależność frakcyjną deputowanego (deputowani do Izby Ludowej), a także odpowiedniego komitetu Frontu Narodowego (członkowie przedstawicielstw lokalnych). W NRD-owskiej wersji w „odwołalności” widzieć należało przede wszystkim przejaw odpowiedzialności deputowanych przed wymienionymi podmiotami, realizowany poprzez mechanizm odpowiedzialności przed organem przedstawicielskim. Procedura ta stanowiła instytucjonalny wyraz uznania partii i organizacji społecznych za „dysponentów” mandatów”, jak też supremacji tych struktur w przyjętym systemie przedstawicielstwa. Przystawała ona również do głoszonej w NRD koncepcji kolektywnego stosunku przedstawicielstwa, zachodzącego między ogółem wyborców danego organu przedstawicielskiego (w wypadku Izby Ludowej – całego narodu) i ogółem członków tego organu. Koncepcja ta wydatnie minimalizowała rolę wyborców w okręgach wyborczych w wytyczaniu działalności wybranych przez nich deputowanych, eksponując zależność tych ostatnich od partii i organizacji społecznych. Nie mogła ona również pozostać bez wpływu na pojmowanie odpowiedzialności przedstawiciela; miał on ponosić odpowiedzialność przed całym narodem (ludem pracującym, klasą robotniczą)³⁹, co w przypadku członka lokalnego przedstawicielstwa miało się wyrażać w jego odpowiedzialności przed całą ludnością danej jednostki podziału administracyjno-terytorial-

³⁹ Zob. np. W. Büchner-Uhder, H. Beil, H. Schwokowski, *Staat und Recht in Staatsbürgerkunde*, Berlin 1981, s. 99; *Staatsrecht der DDR*, red. G. Egler, K. F. Gruel i in., Berlin 1978, s. 292; W. Sternkopf, *Der Abgeordnete der örtlichen Volksvertretung*, Berlin 1974, s. 16, 94.

nego⁴⁰. W tej sytuacji podstawowa rola w egzekwowaniu odpowiedzialności przyspaść musiała strukturom społecznych organizacji, jak też organowi przedstawicielskiemu posiadającemu uprawnienie do pozbawiania mandatów. Wyborcy natomiast byli w ogóle pozbawieni możliwości odwoływania swoich reprezentantów – co najwyżej mogli oni zwracać się do organu przedstawicielskiego ze stosownym wnioskiem⁴¹.

NRD nie była osamotniona w swoim podejściu do instytucji odwołalności przedstawicieli przez wyborców; również w Rumunii od 1974 r. zamiast niej ustanowiono tryb pozbawiania mandatu przez zgromadzenie przedstawicielskie, ogłaszając, że stanowi to realizację zasady odwołalności reprezentantów przez wyborców. W latach pięćdziesiątych ustawodawstwo tego państwa ograniczało się jedynie do zadeklarowania tej zasady. Ustawa z 28 grudnia 1966 r. o wyborach do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego i do rad ludowych powtarzała tylko sformułowanie konstytucji z 1965 r. (art. 25 ust. 5), że „wyborcy mają prawo w każdym czasie odwołać deputowanego w takim samym trybie, w jakim nastąpiło jego wysunięcie i wybór”.

Nadmienimy, że instytucja pozbawienia mandatu uchwałą organu przedstawicielskiego była powszechnie znana w europejskich państwach „demokracji ludowej” bezpośrednio po II wojnie światowej, a więc w czasie dokonujących się burzliwych przemian politycznych. Korzystanie z niej pozwalało w nieskomplikowany sposób usuwać z organów przedstawicielskich – zwłaszcza parlamentów – ludzi związanych z opozycją polityczną. Pozbawianie mandatów było praktykowane nawet wtedy, gdy procedury tej nie przewidywało ustawodawstwo. Przykładem tego było choćby pozbawienie w Polsce przez Sejm Ustawodawczy mandatów 5 posłów na czele ze St. Mikołajczykiem, pomimo że ordynacja wyborcza z 22 września 1946 r., jak i żadna inna ustawa, takiego sposobu wygaśnięcia pełnomocnictw nie ustanawiała⁴². Godzi się również przypomnieć o wprowadzeniu w 1969 r. procedury pozbawiania mandatów – na okres przejściowy – w Czechosłowacji, co było podyktowane dążeniem do usunięcia osób o orientacji politycznej rozbieżnej z linią działania nowego kierownictwa politycznego państwa.

⁴⁰ Por. np. H. Bluhm, *Postanci a voliči*, „Národní Výbory” 1980, nr 31, s. 29; W. Sternkopf, *Höhere Autorität für die Abgeordneten*, „Staat und Recht” 1974, nr 2, s. 221–222.

⁴¹ Dodać należy, że w NRD odmiennie aniżeli w innych państwach podchodzono do zagadnienia charakteru mandatu, odrzucając możliwość rozpatrywania go w kategoriach zarówno mandatu imperatywnego, jak i wolnego; głoszono, że w państwie socjalistycznym przyjęty jest nowy typ mandatu, niemający odpowiednika w żadnej ze znanych wcześniej konstrukcji przedstawicielstwa; zob. E. Poppe, *Gedanken zur sozialistische Abgeordnetefunktion und zu ihrer Neuregelung*, „Staat und Recht” 1972, nr 10–12, s. 1596; H. Steinbach, W. Sternkopf, *Gedanken zum sozialistischen Abgeordnetenmandat*, „Staat und Recht” 1984, nr 4, s. 293; R. Acker, I. Foit, O. Unger, *Der Abgeordnete und seine Verbindung mit den Wählern*, „Staat und Recht” 1984, nr 6, s. 453.

⁴² Zob. K. Działocha, *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy państwowej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977, s. 93; S. Rozmaryn, *Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 11.

W okresie obowiązywania konstytucji z 1947 r. również w Bułgarii nastąpiło rozminięcie konstytucyjnego rozumienia odwołałości z treścią nadaną jej przez ustawodawstwo zwykłe. Z przeglądu ustawodawstwa bułgarskiego jasno wynika, że początkowo „odwołałość” w rzeczywistości była formą odpowiedzialności deputowanego przed partią⁴³, a następnie także przed innymi organizacjami społecznymi, realizowaną za pośrednictwem organów przedstawicielskich. Z czasem procedurę tę zaczęto traktować również jako instytucję zastępującą odwołałość przez wyborców. Na skonkretyzowanie trybu odwoływania członków parlamentu zdecydowano się w tym państwie dopiero w 1972 r.

W Węgierskiej Republice Ludowej tryb odwoływania radnych ustalono po raz pierwszy – podobnie jak w Czechosłowacji – w 1954 r., zaś deputowanych Zgromadzenia Państwowego dopiero w 1966 r., czyli 17 lat po uchwaleniu konstytucji. Odnotować należy, że w państwie tym aż do rozpadu komunistycznego systemu ustrojowego występował równoległe tryb pozbawiania mandatów przez wyborców, określane jako ogłoszenie „niemożności pogodzenia” (niepołączalności) mandatu z postawą deputowanego⁴⁴; mógł on być wdrożony w razie sprzecznej z interesami społeczeństwa działalności politycznej, gospodarczej lub innej deputowanego oraz jego niegodnego zachowania. Tak określone podstawy jego stosowania wyczerpywały ogół możliwych sytuacji, z powodu których mogło także nastąpić odwołanie przez wyborców.

Dla Jugosławii specyficzne było wielokrotne dokonywanie zmian w procedurze odwoływania członków zgromadzeń przedstawicielskich. Zmiany te następowały we wszystkich kolejnych fazach rozwoju systemu wyborczego, pokrywających się z etapami ewolucji jugosłowiańskiego konstytucjonalizmu; każdorazowo wiązały się one z przebudową struktury organów przedstawicielskich i sposobu ich wyłaniania. Dodać należy, że to właśnie w Jugosławii najwcześniej został kompleksowo sprecyzowany mechanizm odwoływania członków parlamentu; uczyniono to pierwszy raz w ustawie z 27 czerwca 1950 r. o odwołałości posłów Skupstiny Ludowej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

⁴³ W tym okresie jej przesłanki były traktowane bardzo elastycznie, by nie rzec – dowolnie. Świadczy o tym treść przemówienia G. Dymitrowa na posiedzeniu Zgromadzenia Ludowego w dniu 5 stycznia 1949 r. Wskazał on w nim na konieczność pozbywania się przedstawicieli nieprzyczyniających się aktywnie do realizacji pierwszego 5-letniego planu gospodarczego i budżetu; zob. M. Michajłow, *Zabeżitelno jawljenje w naszija političeski i obščestwen žiwot (po powod na 30-godiszninata ot prwite izbori za narodni syweti)*, „Prawna Misl” 1979, nr 3, s. 50.

⁴⁴ Nazwa tego trybu nawiązywała do wywodzącej się z Monteskiuszowskiej teorii podziału władzy – zasady *incompatibilitas*. W literaturze węgierskiej zwracano jednak uwagę, iż w warunkach państwa socjalistycznego sens tej zasady jest zupełnie inny (zob. J. Beér w: J. Beér, J. Kovács, L. Szamel, *Gosudarstwiennoje prawo Wiengierskoj Narodnoj Riespubliki*, Moskwa 1963, s. 390), a nawet poddawano pod wątpliwość, czy przyjęta na Węgrzech nazwa trybu pozbawiania mandatu jest w ogóle uzasadniona; zob. O. Bihari, *Socialist Representative Institutions*, Budapest 1971, s. 131–132.

X. W Polsce pojęcie odwołalności reprezentantów było znane ustawodawstwu już w okresie Krajowej Rady Narodowej; wprowadziła je ustawa z 23 lipca 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej. Zgodnie z tą ustawą organizacje, zrzeszenia i terenowe rady narodowe, które delegowały swych przedstawicieli do Krajowej Rady Narodowej, mogły – w okresach między posiedzeniami tego organu – składać do jego Prezydium umotywowane wnioski o odwołanie delegowanych przez siebie posłów. Samo odwołanie miało się odbywać w drodze uchwały Prezydium Krajowej Rady Narodowej, następnie zatwierdzanej na najbliższym posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej. Wspomnianą ustawę uchwalono pod wpływem bieżących potrzeb, a nie ze względu na dążenie do ustanowienia reguł jakiegokolwiek koncepcji przedstawicielstwa. „Odwołalność” w niej uregulowana była wyrazem odpowiedzialności wobec struktur delegujących, a nie wyborców; stwarzała „prawne zabezpieczenie dyscypliny partyjnej i organizacyjnej, nie zaś prawo odwołania w pełnym tego słowa znaczeniu”⁴⁵, czego zresztą jednoznacznie dowiodła praktyka⁴⁶.

Zasada odwołalności przedstawicieli przez wyborców nie znalazła miejsca w ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta, ograniczając się do określenia struktury naczelnych organów państwowych, w swoich postanowieniach nawiązywała do konstytucji marcowej z 1921 r., a nawet przywróciła moc wiążącą wielu jej przepisom. Co jest jednak istotne – nie przywróciła mocy wiążącej art. 20 konstytucji marcowej, statuującego posłów jako przedstawicieli całego narodu oraz zawierającego zakaz krępowania ich instrukcjami wyborców.

Po raz pierwszy w naszym ustawodawstwie zasada odwołalności przedstawicieli przez wyborców została umieszczona w ustawie z 20 marca 1950 r. o radach narodowych jako terenowych organach jednolitej władzy państwowej (art. 3). Ustawa ta nie tworzyła jednak warunków prawnych do praktycznej realizacji tej zasady; miała je określić osobna ustawa. Zanim do tego doszło, odwołalność posłów i radnych podniesiono w 1952 r. do rangi normy konstytucyjnej, przy czym konstytucja nałożyła na ustawodawcę obowiązek ustalenia trybu odwoływania. Sejm częściowo wywiązał się z tego obowiązku w przepisach ustawy z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego i powołaniu gromadzkich rad narodowych. Przewidywany w niej tryb dotyczył jedynie odwołalności radnych z rad gromadzkich; wyborcy mogli pozbawiać mandatów radnych z tych rad w drodze uchwał podejmowanych na zebraniach wiejskich.

⁴⁵ Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 304.

⁴⁶ Zob. J. Zakrzewska, *Stanowisko posła*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 209–212.

Postanowienia tej ustawy rozwinęła uchwała Rady Państwa z 11 marca 1955 r.; jej rozwiązania poddane zostały krytyce przede wszystkim ze względu na zapis, w myśl którego odwołanie miało zachodzić na zebraniu wiejskim w głosowaniu jawnym⁴⁷.

Potwierdzeniem tezy o wzmaganiu się zainteresowania odwołałością przedstawicieli w momentach przełomów politycznych była dość duża liczba odwołań z rad miejskich, powiatowych i wojewódzkich w 1956 r., chociaż nie było przecież w stosunku do nich ustalonej procedury odwoływania⁴⁸. Odwołałość reprezentantów przez wyborców była wówczas w opinii publicznej jedną z tych instytucji, które miały gwarantować demokratyzację życia politycznego⁴⁹. Obradujące w dniach 18–28 lipca 1956 r. VII Plenum KC PZPR w swej uchwale wskazało na niezbędność opracowania przepisów prawnych o trybie odwoływania posłów i wszystkich radnych⁵⁰. W celu wykonania tej uchwały we wrześniu tego samego roku powołana została sejmowa komisja nadzwyczajna, której postawiono zadanie rozpatrzenia zmian w ordynacji wyborczej, a ponadto opracowania projektów ustaw o odwoływaniu posłów i radnych⁵¹. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada komisja poinformowała, iż nie uważa za celowe przedstawienie opracowanych wstępnie projektów ustaw do uchwalenia, ponieważ „nie dojrzały one jeszcze do tego”; kończący kadencję Sejm przekazał w związku z tym projekty „jako materiał roboczy następnemu Sejmowi”⁵². Sejm PRL II kadencji wykorzystał je przy regulacji trybu odwoływania w ordynacji wyborczej do rad narodowych, uchwalonej 31 października 1957 r., natomiast sprawa regulacji trybu odwoływania posłów została odroczone na długie lata.

Ustawodawca zwlekał aż trzydzieści trzy lata z wywiązaniem się z nałożonego nań przez konstytucję z 1952 r. obowiązku określenia tego postępowania, co było bezsprzecznie wykładnikiem braku woli kierownictwa partyjnego w tym zakresie. Wprowadzenie do ordynacji wyborczej z 1976 r. przepisów o trybie odwoływania posłów nie rozwiązało problemu, ponieważ ustawodawca tylko fragmentarycznie zrealizował dyrektywę konstytucyjną, nie określając nawet najważniejszej sprawy – sposobu podejmowania przez wyborców decyzji o odwo-

⁴⁷ Zob. np. K. Biskupski, *Niektóre problemy socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 10, s. 548; idem, *Uwagi o konstytucji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 11, s. 1; A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 612.

⁴⁸ Por. A. Burda, R. Klimowiecki, op. cit., s. 638; J. Czapczyński, *Czy przyspieszyć wybory do rad narodowych*, „Rada Narodowa” 1957, nr 4, s. 2.

⁴⁹ Zob. O. Czapów, *Co ludzie myślą o radach narodowych*, „Rada Narodowa” 1957, nr 47, s. 7.

⁵⁰ *Plenum KC PZPR*, Warszawa 1956, s. 132.

⁵¹ Za podstawę swych prac komisja przyjęła propozycje rozwiązań przedstawione przez S. Rozmaryna.

⁵² Spr. sten. z X sesji Sejmu PRL, 38 posiedzenie w dniu 19 listopada 1956 r., łam 665.

laniu posta⁵³. Trzeba było aż wstrząsu, które wywołały wydarzenia z początku lat osiemdziesiątych, by Sejm wyczerpująco sprecyzował tryb, o którym mowa. Został on określony w ordynacji wyborczej do Sejmu z 29 maja 1985 r., i to „pryncypialnie”, gdyż odwołanie na podstawie tej ustawy miało być przeprowadzane jako akt odwrotny wyborów, czyli w drodze powszechnego głosowania w okręgu wyborczym.

Taki system odwołania był również przewidziany wobec radnych w ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r. Tryb ten uległ generalnej zmianie i uproszczeniu w 1973 r., a następnie podlegał modyfikacji w 1984 r. i 1988 r.: nie ożywiło to instytucji odwołalności, na co pewien wpływ mogło wywrzeć utrzymywanie „konkurencyjnej” procedury pozbawiania mandatów przez rady narodowe.

XI. Konstytucje europejskich państw komunistycznych nie precyzowały okoliczności mogących stanowić przyczynę odwołania przedstawiciela przez wyborców. Ograniczały się one zwykle do sformułowania samej zasady odwołalności; jedynie Konstytucja ZSRR z 1977 r. stwierdzała ogólnie, że odwołany może być deputowany, który „zawiódł zaufanie wyborców” (art. 107). W tej też właśnie ogólnej formule zawierały się podstawy odwołania wskazywane w ustawodawstwie zwykłym innych państw.

Problemem wzbudzającym sporo kontrowersji była kwestia zasad organizacyjnych postępowania odwoławczego. Lenin dowodził, że odwoływanie przedstawicieli powinno odbywać się „najbardziej dostępnym sposobem”⁵⁴, „na żądanie większości ich wyborców”⁵⁵. W ustawodawstwie wykształciły się dwa podstawowe podejścia do tej sprawy. Pierwsza z nich zasadzała się na założeniu, że odwołanie jest aktem przeciwnym (*actus contrarius*) w stosunku do aktu wyborczego. Pociągało to za sobą konieczność oparcia trybu odwoływania na zasadach analogicznych do zasad prawa wyborczego. Wielu zwolenników miała bardziej „praktyczna” i „elastyczna” koncepcja regulacji omawianego trybu, zgodnie z którą odwołanie powinno odbywać się w sposób możliwie najprostszy, bez potrzeby sięgania po wszystkie reguły prawa wyborczego. Uzasadniano ją niekiedy następująco: skoro odwołanie jest konsekwencją kontroli wyborców nad swoimi mandatariuszami, to tryb jej realizacji powinien także wiązać się z formami tej kontroli. Przyjęcie tej koncepcji czyniło instytucję odwołalności mniej

⁵³ W świetle przyjętych rozwiązań wyborcy mogli wypowiedzieć się w sprawie odwołania posta dopiero po podjęciu przez Sejm uchwały o zwróceniu się do nich o odwołanie i określeniu jednocześnie przez ten organ trybu postępowania odwoławczego, co umożliwiałoby jego ustalanie odrębnie i odmiennie dla każdego wypadku; zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 358; S. Gebert, *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1–2, s. 124.

⁵⁴ Por. KPZR w *rezolucjach i uchwałach*, Warszawa 1956, cz. I, s. 468–469.

⁵⁵ W. I. Lenin, *Dzieła*, t. 24, s. 497.

skomplikowaną, z czym łączono złudną nadzieję na jej „reanimację”. W ewolucji ustawodawstwa uwidoczniła się jednak tendencja od odchodzenia od trybu uproszczonego. W końcu lat osiemdziesiątych ostał się on jedynie w ZSRR, Czechosłowacji i Polsce (radni).

XII. Jest prawdą oczywistą, że o rzeczywistej roli ustrojowej i społecznej instytucji politycznych rozstrzyga w ostatniej instancji praktyka polityczna, a nie regulacja prawna. Tymczasem ogromne znaczenie przypisywane przez konstytucje i doktrynę państw socjalistycznych odwołalności przedstawicieli – jak i w ogóle ich zależności od wyborców – nie szło w parze z praktyką, a właściwie z jej brakiem. Inaczej jednak być nie mogło w antydemokratycznych reżimach politycznych, wykluczających wpływ społeczeństwa na sprawy publiczne, jego autentyczną, nieskrępowaną aktywność. „Fasadowość życia politycznego w państwach realnego socjalizmu i zastąpienie rzeczywistych mechanizmów przez decyzje aparatu partyjnego spowodowały, iż mandat imperatywny w byłych państwach socjalistycznych był bardziej »wolny« niż jakkolwiek mandat wolny na Zachodzie. Nie świadczyło to jednak o zaletach tej konstrukcji mandatu. [...] Brak wpływu wyborców na deputowanych nie oznaczał niezależności tych ostatnich; konsumowała je bowiem partia. Zresztą w nieautentycznym systemie politycznym żadne mechanizmy konstytucyjne nie grały swej prawdziwej roli”⁵⁶. Rozbieżność między doktrynalno-prawnym podejściem do zagadnienia odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami a praktyką dodatkowo pogłębiała okoliczność zaniku znaczenia klasycznej pozaprawnej formy odpowiedzialności reprezentanta, jaką jest niewybranie go w kolejnych wyborach; w następstwie ściśle plebiscytarnego charakteru wyborów, sprawa obsady organów przedstawicielskich rozstrzygała się już na etapie ustalania kandydatów na deputowanych.

Typowym przykładem była Polska: od okresu przełomu październikowego w 1956 r. aż do upadku PRL odwołalność była instytucją w zasadzie martwą. Można rzec za J. Stembrowiczem, że „długotrwała praktyka mandatu nieodwołalnego stworzyła określoną tradycję tego mandatu w Polsce Ludowej, która weszła też do rzeczywistej konstytucji”⁵⁷. Cztery przypadki odwołań radnych z rad gminnych, które miały miejsce w latach osiemdziesiątych⁵⁸, opinii tej nie były w stanie podważyć.

⁵⁶ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 21–22.

⁵⁷ J. Stembrowicz, *Konstytucja a ustroj państwowy i społeczny*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8–9, s. 240.

⁵⁸ W 1981 r. został odwołany jeden radny z rady gminnej, zaś w 1982 r. dwóch („Biuletyn Kancelarii Rady Państwa” 1983, nr 9, s. 6; zob. też Z. Kucnerowa, *Gdy wygasa mandat. Gdy nie starcza sił*, „Rada Narowa, Gospodarka, Administracja” 1983, nr 3, s. 41). W 1986 r. wyborcy w jednej z gmin odwołali radnego, który wyjechał za granicę i nie powrócił. Zdarzenie to opisała A. Racińska w artykule *Martwa dusza* („Rada Narodowa” 1987, nr 40).

Tylko w Związku Radzieckim – statystycznie rzecz biorąc – odwołalność była instytucją funkcjonującą, aczkolwiek trzeba od razu zaznaczyć, że w skromnym wymiarze. W latach 1959–1988 wyborcy odwołali ogółem ponad 10 tys. deputowanych, w tym z rad najwyższych republik związkowych i autonomicznych – 149, a z Rady Najwyższej ZSRR – 13⁵⁹. Aby zdać sobie sprawę z niewielkiej skali tych liczb, zauważmy, że w radach wszystkich stopni zasiadało jednorazowo w latach osiemdziesiątych ok. 2,3 mln deputowanych. Sprawą nieobojętną dla negatywnej oceny instytucji odwołalności jako realnego elementu procesu reprezentacji był również fakt jej stosowania nie w następstwie niewywiązywania się z obowiązków przedstawicielskich, lecz prawie wyłącznie wskutek popełnienia przez deputowanego przestępstwa, jak również – ale już zdecydowanie rzadziej – skompromitowania się w miejscu zamieszkania lub pracy⁶⁰. W kontekście takiej praktyki wymowna musiała być konstatacja W. M. Winogradowa: „Jeżeli jest możliwe formułowanie woli wyborców i jej realizacja w radzie, to prawo odwołania uzyskuje rzeczywiste znaczenie jako gwarancja nadrzędności woli wyborców. Jeżeli wola ta nie może być wyrażona i jeżeli deputowany nie może jej wypełniać w radzie, to podstawą jego odpowiedzialności może być ogólna ocena jego cech osobowych, jak i prowadzenia się”⁶¹. Są ponadto podstawy do przypuszczeń, że postępowanie odwoławcze zazwyczaj było wszczynane przez aparat polityczny i państwowy, a nie przez samych wyborców⁶².

Poza Związkiem Radzieckim rzadkie – można by rzec: incydentalne – przypadki odwołań zdarzały się jeszcze w Jugosławii. W Czechosłowacji odwołania miały miejsce tylko w czasie kryzysu politycznego lat 1968–1969⁶³. Odwołania zdarzały się ponadto w Rumunii przed 1974 r., a więc przed przyznaniem organom przedstawicielskim prawa do podejmowania uchwał o pozbawieniu mandatu swojego członka. Trudno jest jednak ocenić skalę tej praktyki; z dostępnych materiałów wynika, że objęła ona również deputowanych Wielkiego Zgromadze-

⁵⁹ M. N. Marczenko, I. N. Rożko, *Diemokratija w SSSR: fakty i domysły*, Moskwa 1988, s. 86–87; zob. też J. Osiński, *Przedstawicielskie organy władzy w ZSRR*, Warszawa 1987, s. 324–329.

⁶⁰ Zob. A. A. Biezugłow, *Sowietskij dieputat. Gosudarstwienoprawowoj status*, Moskwa 1971, s. 203; A. T. Lejzerow, *Saweckaja wybarczajaja sistema*, Mińsk 1974, s. 118–119; A. I. Nowickij, *Problemmije woprosy prawa otżywa dieputata w SSSR*, [w:] *Problemmije prawa i socjalistycznej zakonnosti*, „Trudy WjuZi” 1976, t. 42, s. 27; T. D. Zrazewskaja, *Otwiestwiennośť po sowietskomu gosudarstwiennomu prawu*, Woroneż 1980.

⁶¹ W. M. Winogradow, *Ob imperatiwnosti dieputatskich mandatow dieputatow Sowietow w SSSR*, „Wiestnik Moskowskogo Uniwiersitieta” 1974, nr 1, s. 44.

⁶² Por. np. B. A. Czagin, I. A. Uszakow, *Socjalistycznej diemokratizm, jego sowierszenstwowanie i razwitije*, [w:] *Leninizm i problemy gosudarstwiennego uprawlienija*, red. D. A. Kerimow i B. A. Czagin, Leningrad 1969, s. 86.

⁶³ Jak podaje G. Balik, ze słowackich komitetów narodowych odwołano wówczas ok. 12% ich członków; zob. M. Szabanow, J. Kovařík, G. Balik, *Priedstawitielnaja sistiem CzSRR w period postrojienija razwitogo socjalizma*, Moskwa 1979, s. 55.

nia Narodowego⁶⁴. W Bułgarii, NRD i na Węgrzech odwołalność była instytucją całkowicie martwą.

XIII. Konstrukcja mandatu wolnego nie dopuszcza odpowiedzialności reprezentantów w czasie kadencji. Argumentem przemawiającym za jej zbędnością stała się opinia, iż „skierowałaby się najczęściej przeciw interesom publicznym, przeciw istotnym interesom mocodawców, bo paraliżowałaby obawą działalność przedstawicieli, która, aby być pożyteczną, musi być swobodną; gwałciłaby przy tym albo przerywała ciągły wątek działalności instytucji reprezentacyjnych”⁶⁵. Refleksem takiego spojrzenia jest na ogół jej odrzucanie przez współczesne prawo konstytucyjne państw demokratycznych.

W kilku z nich istnieją – specyficzne dla systemu mandatu imperatywnego – prawne możliwości pozbawienia przez wyborców pełnomocnictwa przed upływem kadencji. Wymieńmy takie instytucje, jak *Aberrungsrecht* w kilku szwajcarskich zgromadzeniach kantonalnych, *recall* w niektórych stanach i miastach USA czy też zapisaną w konstytucji japońskiej z 1946 r. odwołalność członków zgromadzeń lokalnych⁶⁶. Nie stanowią one jednakże jakiejś reguły; są raczej wyjątkiem od ogólnie obowiązującej formuły mandatu wolnego. Tam zaś, gdzie tego rodzaju instytucje przyjęto, zwykle nie dotyczą członków parlamentów; są oprócz tego niestosowane, a w przypadku Szwajcarii zasada odwołalności odnosi się tylko do całych składów zgromadzeń kantonalnych, a nie pojedynczych mandatariuszy.

Odwołalność całych ciał przedstawicielskich znana jest obecnie również polskiemu porządkowi prawnemu, lecz jedynie na szczeblu lokalnym – w odniesieniu do organów uchwałodawczych samorządu lokalnego, czyli sejmików województw, rad powiatów i rad gmin. Nie można odmówić tej instytucji demokratycznego charakteru ani podważyć jej zasadności, gdyż – jak się wydaje – istnieje kolektywny stosunek między organem przedstawicielskim a całą ludnością przezeń reprezentowaną, trudno jednak oprzeć się konstatacji, iż jest ona specyficzna – tak jak odwołalność poszczególnych reprezentantów – raczej dla czasów rewolucyjnych przemian politycznych⁶⁷.

⁶⁴ C. Manescu przytacza fakt odwołania 5 członków tego organu; zob. C. Manescu, *Parliament in the Socialist Democracy of Romania*, „Inter-Parliamentary Bulletin” 1974, nr 1, s. 7.

⁶⁵ A. Esmein, op. cit., s. 345.

⁶⁶ Do 1997 r. obowiązywał w Liechtensteinie przepis konstytucyjny przyznający wyborcom prawo odwołania członka parlamentu (Landtagu) na wniosek frakcji politycznej; nigdy jednak nie zdecydowano się na szczegółowe określenie trybu odwoławczego; zob. M. Śmigasiewicz, *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999, s. 81.

⁶⁷ Była ona przyjęta i stosowana m.in. w Związku Radzieckim przed uchwaleniem konstytucji z 1936 r.