

Stefan Stępień

Przygotowanie i uchwalenie ustaw w sprawie referendum 1946 roku

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 1, 151-164

1994

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stefan STĘPIEŃ

Przygotowanie i uchwalenie ustaw w sprawie referendum 1946 roku

The Preparation and Passing of the Bill Concerning the Referendum of 1946

Pomysł referendum wysunęło najprawdopodobniej PSL¹, lecz jego zorganizowanie w kształcie, w jakim je przeprowadzono, pozostaje dziełem PPS i PPR.² Podchwyciły one tę myśl, kiedy okazało się niemożliwe utworzenie na ich warunkach bloku wyborczego wszystkich sześciu, dopuszczonych do legalnej działalności, partii. Po zerwaniu rozmów toczonych w tej sprawie w ciągu lutego 1946 r., PPR i PPS stanęły przed dylematem określenia dalszej taktyki wyborczej. Mając świadomość wpływów opozycji i

¹ Protokół czwartego posiedzenia porozumiewawczego stronnictw PPS, PPR, PSL w sprawie bloku wyborczego odbytego w dniu 22 lutego 1946 r., [w:] *Archiwum Ruchu Robotniczego*, t. IX, Warszawa 1984, s. 230; R. Turkowski, *Polskie Stronnictwo Ludowe w obronie demokracji 1945-1949*, Warszawa 1992, s. 131.

² W świetle dotychczasowego stanu badań i źródeł trudno powiedzieć, która z tych dwóch partii pierwsza podchwyciła sugestię PSL. Dawniejsza literatura historyczna prezentowała pogląd, że pomysł referendum był dziełem PPR. Stanowisko to podał w wątpliwość T. Marczałak. Por. jego prace: *Prasa PSL wobec referendum*, „Sobótka” 1976, nr 1, s. 27 i n. oraz *Propaganda polityczna stronnictw przed referendum z 30 VI 1946 r.*, Wrocław 1986, s. 45 i n. Opierając się głównie na *Dzienniku E. Osóbki-Morawskiego* wysunął tezę, że z partii bloku stroną inicjującą była PPS. Hipoteza ta spotkała się z krytyczną oceną B. Pasierba, *Referendum ludowe w 1946 r. Inicjatorzy, Rola Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „Sobótka” 1977, nr 1, s. 114-117. Przychyła się on do poglądu, że referendum było przedsięwzięciem PPR bądź wspólnym komunistów i socjalistów. Sceptycznie do tezy o inicjatywnej roli PPS odnosi się także K. Kersten. W książce *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Lublin 1989, s. 198 pisze: „Podobnie jak w listopadzie 1945 r. w kwestii bloku wyborczego, tak i teraz, inicjatywna rola PPS mogła być pozorną”. Stanowisko T. Marczałaka podziela A. Paczkowski, autor najnowszej publikacji na temat głosowania ludowego. Por. *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, Opr. A. Paczkowski [w:] *Dokumenty do dziejów PRL. Referendum z 30 czerwca 1946 r.* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1993, s. 8.

dużego jeszcze oporu społeczeństwa wobec władzy — spotęgowanego niezadowolaniem ludności miejskiej i wiejskiej z istniejących warunków życia — przewidywały swą klęskę w wypadku wolnych wyborów i wystawienia przez PSL i SP oddzielnych list kandydatów. Opublikowane niedawno przez Paczkowskiego prawdziwe wyniki referendum dowodzą, że gdyby 30 czerwca przeprowadzono wybory do Sejmu, to przyniosłyby one przegraną obozu pekawuenowskiego.³ Sytuację taką PPR i PPS wykluczały i aby do niej nie dopuścić postanowiły odstąpić od wcześniej deklarowanego wiosennego terminu wyborów. Szukając uzasadnienia dla tej decyzji sięgnęły po koncepcję referendum. Rozwiązanie to miało jeszcze ten atut, że sam pomysł pochodził od PSL, w związku z czym PPR i PPS mogły liczyć, że nie będzie przez niego zwalczany. Instytucja referendum ponadto stwarzała partiom robotniczym okazję do wypróbowania swego aparatu i pozwalała, przy umiejętnym sformułowaniu pytań, narzucić opozycji niewygodną dla niej platformę walki. Zamierzano postawić społeczeństwu takie pytania, które wymuszają na PSL postawę solidarności z pozostałymi partiami TRJN bądź wywołają w nim rozłam lub osłabiają go wewnątrz.

PPR i PPS, opowiadając się za przełożeniem wyborów, kierowały się nie tylko przedstawionymi powyżej względami, ale także własnymi, różniącymi się od siebie, koncepcjami w przedmiocie kształtowania dalszych stosunków politycznych w kraju. Socjaliści sądzili, że utworzenie bloku skupiającego wszystkie partie nie jest sprawą całkowicie straconą. Postulaty złożone przez Stanisława Mikołajczyka odnośnie do podziału mandatów interpretowali jako grę zmierzającą do uzyskania jak największej liczby miejsc w parlamencie i liczyli, że zdołają nakłonić obie strony, tj. PSL i PPR do wzajemnych ustępstw umożliwiających zawarcie porozumienia. Celem PPS było przedłużenie istniejącej struktury partyjnej na okres powyborczy, obawiano się bowiem sytuacji, w której PSL pójdzie do wyborów oddzielnie, i konieczne będzie tworzenie wspólnego bloku z PPR, SL i SD. Konstrukcja bloku czterech partii zdaniem socjalistów osłabiała ich rolę i znaczenie, a wzmacniała hegemoniczną pozycję komunistów.

Inne cele przyświecały komunistom. Po załamaniu się rozmów lutowych kierownictwo PPR nie wierzyło w szanse bloku z PSL i uzyskany dzięki przełożeniu wyborów czas oraz kampanię wokół referendum postanowiło wykorzystać na rozprawę z nim, organizując zmasowany atak na jego politykę. Za pomocą środków nacisku politycznego, wzmożonych represji i szantażu zamierzano doprowadzić do ukształtowania się antymikołajczykowskiej opozy-

³ *Dokumenty do dziejów PRL.*, s. 159 — dok. nr 12.

cji w stronnictwie oraz załamania ducha oporu w narodzie. PSL jako partia niezależna miała zniknąć ze sceny politycznej.

Polityka PPR po zerwaniu rozmów z PSL zorientowana była na utworzenie bloku z partii „lubelskich”. Realizacja tej koncepcji nie mogła nastąpić szybko, wymagała czasu i przekonania do niej przede wszystkim socjalistów. Politycy PPR zdawali sobie sprawę, że władze PPS nie odstąpią tak prędko od myśli stworzenia bloku wszystkich sześciu partii, który to blok uważali za rozwiązanie najlepsze dla Polski. Dodajmy, że nawet ta taktyka była w łonie PPS krytykowana, a wcale nie do rzadkości należały głosy domagające się oddzielnego pójścia do wyborów.⁴ Komuniści musieli się liczyć z faktem, iż jeszcze większe zastrzeżenia wywoła konstrukcja bloku węższego, którego podstawę tworzyłyby PPR i PPS. W masach członkowskich istniały silne nastroje przeciwne współpracy z komunistami; byli oni postrzegani jako partner nielojalny, z którym współdziałanie jest wręcz niemożliwe.⁵

Idea referendum pod koniec drugiej dekady marca wykrystalizowała się już na tyle, że Roman Zambrowski mógł na posiedzeniu Sekretariatu KC PPR, 21 tegoż miesiąca, podać przybliżoną treść pytań i poinformować zebranych o poczynionych z PPS uzgodnieniach. Ta ostatnia partia zgodziła się na odegranie roli oficjalnego inicjatora referendum, co nastąpiło na posiedzeniu Rady Naczelnej obradującej w dniach 31 III–1 IV 1946 roku. Ze strony PPR było to sprytne posunięcie taktyczne, mające silnie związać PPS z jej polityką i wciągnąć socjalistów do aktywniejszej walki z PSL.

W związku z decyzją o przeprowadzeniu referendum zawieszona została działalność, powołanej na początku lutego 1946 r., poselskiej Komisji Nadzwyczajnej, przygotowującej projekt ordynacji wyborczej do Sejmu.⁶ Spo-

⁴ S. Matuszewski na konferencji redaktorów pism socjalistycznych 1 marca 1946 r. tak oto widział sytuację w PPS: „Szeptę się po cichu, a mówi się głośno o tym, że lepiej byłoby żeby nasza partia poszła do wyborów oddzielnie, a więcej mielibyśmy sympatyków”. Jeśli nawet ocena Matuszewskiego jest przesadzona to i tak oddaje ona ówczesne nastroje w PPS. Na postawę antyblokową jako dominującą wśród pepeesowców wskazywali prawie wszyscy przemawiający na konferencji redaktorzy pism regionalnych. Archiwum Akt Nowych, Centralny Komitet Wykonawczy Polskiej Partii Socjalistycznej (dalej: AAN, CKW PPS), 235/VIII-6, k.28–33; Por. też Marczałak, *Propaganda polityczna stronnictwa przed referendum*. . . s. 48–49, 67.

⁵ AAN, CKW PPS, 235/VIII-6, k. 28–30, 33a — 34a, Protokół konferencji redaktorów pism socjalistycznych z 1 III 1946 r. B. Winnicki z Wrocławia oceniał, że w organizacji dolnośląskiej jest tylko około 10% zwolenników współpracy z PPR. O antypepeerowskim nastawieniu mówili również redaktorzy z innych ośrodków.

⁶ Efektem uzgodnień poczynionych przez jej organ roboczy (podkomisję) był opracowany przez F. Mantla wstępny projekt ordynacji wyborczej do Sejmu, noszący datę 11 III 1946 r. Szerzej o działalności Komisji Nadzwyczajnej zob. S. Stępień, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego 1947 r. — jej przygotowanie i uchwalenie*, „Annales

śród części członków Komisji (mieszkających w Warszawie) i kilku przedstawicieli Prezydium Rady Ministrów i Prezydium KRN uformowano nową komisję, której zadaniem było rozpatrzenie projektów ustawy o głosowaniu ludowym. Na inauguracyjnym posiedzeniu, w dniu 18 IV 1946 r., Stanisław Szwalbe poinformował zebranych, że tworzona komisja będzie traktowana jako ciało rządowe, gdyż Prezydium KRN nie rozszerzyło uprawnień Komisji Nadzwyczajnej na opracowanie ustawy o referendum.⁷

Komisja miała do rozpatrzenia dwa projekty; jeden opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz drugi nadesłany przez Konstantego Grzybowskiego na prośbę Feliksa Mantla (PPS).⁸ Za podstawę dalszych prac przyjęła projekt rządowy, ale zanim przejdziemy do jego analizy spróbujemy się przyjrzeć materiałom opracowanym przez Grzybowskiego. Składały się one z dwóch części — pierwszej, dotyczącej ogólnych kwestii związanych z referendum i zasadami jego przeprowadzenia oraz drugiej, stanowiącej szkic projektu ustawy. Część pierwsza była swego rodzaju instrukcją prawnopolityczną prowadzenia kampanii na rzecz referendum i rozgrywania walki z opozycją. Zawierała opinie na temat podstaw prawnych głosowania ludowego, skutków jego przeprowadzenia oraz pytań, na które społeczeństwo ma udzielić odpowiedzi. Tym, którzy negowali referendum, posługując się argumentem, iż Konstytucja marcowa nie przewiduje takiej formy demokracji, zalecał, by odpowiadali, że nie stanowi ona również takowego zakazu. Instytucje demokracji bezpośredniej — stwierdził Grzybowski — nie są sprzeczne z Konstytucją, albowiem nie formułuje ona wyraźnego zastrzeżenia, że „naród działa tylko przez organy”, jednakże dla pełnego uzasadnienia legalności

Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio F, 1985, t. XL, s. 195 i n.

⁷ AAN, Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Narodowej (dalej: AAN, BP KRN 39, k. 343-344, Sprawozdanie z posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego w dniu 18 IV 1946.; *Ibid.*, 26, k. 2, Protokół 1 posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego z 18 IV 1946 r. Na posiedzeniu tym obecni byli z PPR — L. Kasman, Z. Kliszko, z PPS — R. Obrączka, W. Reczek, z SL — A. Kaczocho-Józefski, S. Wilanowski, H. Wyrzykowski, W. Garnarczyk, S. Cieślak, z SD — E. Hiżowa, M. Arczyński, z PSL — S. Osiecki, S. Wójcik, z SP — K. Popiel, T. Michejda oraz S. Grabski — bezpartyjni. Z ramienia Prezydium KRN przewodniczył S. Szwalbe. Jako rzeczoznawcy, a *de facto* członkowie komisji, uczestniczyli: I. Klajnerman z Biura Prezydzialnego KRN oraz ze strony rządowej — M. Jaroszyński i M. Szuldenfrei. Ten ostatni był także członkiem KRN z żydowskiej partii socjalistycznej „Bund” i należał do klubu PPS.

⁸ F. Mantel (PPS) przewodniczył podkomisji opracowującej projekt ordynacji wyborczej do Sejmu i kiedy okazało się, że wybory będą odłożone, a w międzyczasie zostanie przeprowadzone referendum, zwrócił się do K. Grzybowskiego o przygotowanie odpowiedniego projektu ustawy. Gdy komisja opracowywała projekty ustaw o referendum F. Mantel przebywał już na placówce dyplomatycznej w Wiedniu.

referendum radził powoływać się na ogólną teorię państwa demokratycznego. Wynika z niej, że organ narodu, jakim jest parlament, może złożyć swemu mocodawcy, tj. narodowi, propozycję aby w pewnych sprawach sam się wypowiedział i nie jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami ustrojowymi. Jako przykłady takiej wykładni wskazywał głosowania ludowe w III Republice Francuskiej i Finlandii okresu międzywojennego.⁹

Przedstawiając następstwa przeprowadzenia referendum, z jakimi ekipa rządząca będzie musiała się liczyć, Grzybowski rozpatrywał je w płaszczyźnie prawnej i politycznej. W tej pierwszej — pouczał — nie będzie ono miało żadnych następstw, a to dlatego, że sądy w Polsce nie mają prawa badania zgodności ustaw z konstytucją, zatem rezultaty referendum nie będą mogły być przez jakikolwiek organ państwowy egzekwowane w formie uchylania aktów prawnych z jego wynikami sprzecznych. Pod względem prawnym — konkludował — organy władzy nie zostaną zobligowane do zastosowania się do wyników referendum, natomiast będzie ono powodować określone skutki polityczne. Nałoży na partie zobowiązanie do nieczynienia przedmiotem przyszłej kampanii wyborczej kwestii w nim rozstrzygniętych, a dla Sejmu wskazanie aby uchwalił konstytucję zgodną z wyrażoną wolą narodu. „Nie istnieje wprawdzie — dodawał dalej — żaden organ władzy, który będzie mógł unieważnić konstytucję” z powodu jej niezgodności z rezultatami głosowania ludowego, lecz z faktu, że Sejm jest „tylko reprezentantem narodu wynika, iż nie może on działać wbrew wyraźnej jego woli i uchwalenia konstytucji sprzecznej z wynikami referendum byłoby naruszeniem podstawowej zasady ustroju demokratycznego”.¹⁰

Pozytywnie odniósł się Grzybowski do projektowanych przez PPR i PPS pytań, na które społeczeństwo miało udzielić odpowiedzi. Odradzał uwzględnienie propozycji, wysuwanych między innymi przez prasę SL, poddania pod głosowanie takich jeszcze kwestii, jak: a) przyznanie praw wyborczych żołnierzom służby czynnej, b) obniżenie cenzusu wieku uprawniającego do posiadania prawa wyborczego, c) uznanie konkordatu z 1925 r. za szkodliwy dla interesów państwa i ludu polskiego, d) pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej winnych wywołania powstania warszawskiego. Zbyt duża liczba pytań — uważał — może zaciemnić wynik referendum, gdyż niektóre z nich są na rękę opozycji. Od siebie poddawał pomysł, zaznaczając, iż wiąże się z nim pewne ryzyko, zapytania narodu: czy obywatele „biorący udział w działalności antydemokratycznej mają być pozbawieni prawa głosowania

⁹ AAN, BP KRN. 26, k. 22–25, K. Grzybowski, Uwagi wstępne w sprawie referendum. Zastrzeżenia formalnoprawne do referendum zgłaszała początkowo prasa PSL. Zob. artykuł: *Błędna nazwa*, „Gazeta Ludowa” z 3 IV 1946, nr 93.

¹⁰ AAN, BP KRN K. Grzybowski, Uwagi wstępne w sprawie referendum, k. 26–27.

do Sejmu”. Wprowadzenie takiego ograniczenia — nadmieniał — byłoby sprzeczne z Konstytucją marcową i uchwałami konferencji jałtańskiej, ale gdyby w referendum, „w którym biorą udział wszyscy obywatele państwa, udało się uzyskać odpowiedź pozytywną na to pytanie — byłoby to wielkim wzmocnieniem stanowiska ustawodawcy odnośnie do przyszłej ordynacji wyborczej”.¹¹

Dopuszczając powszechność głosowania w referendum — nie decydowało ono o powołaniu i składzie organu władzy w państwie — w przypadku wyborów sejmowych zalecał ograniczenie udziału opozycji, opierając się na kryterium stosunku do demokracji, co w praktyce oznaczało akceptację istniejącej rzeczywistości. Opracowanie Grzybowskiemu oddaje obawy, jakie w kręgach inteligencji, przychylenie odnoszącej się do istniejącego reżimu, żywiono wobec wolnych wyborów.

Przygotowany przez Grzybowskiego szkic ustawy o głosowaniu ludowym odpowiadał omówionym wcześniej założeniom. Precyzował ponadto warunki skuteczności referendum (frekwencja minimum 50% uprawnionych do głosowania) i uznania pytania za potwierdzone (odpowiedzi „tak” udzieli przynajmniej połowa biorących udział w głosowaniu).¹²

Zwołana na 18 kwietnia komisja przyjęła za podstawę swej pracy projekt Ministerstwa Sprawiedliwości. Na wniosek Michała Szuldenfreia — dyrektora Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów — postanowiła podzielić go na dwie części i przygotować nie jedną, lecz dwie ustawy. Pierwsza miała zawierać postanowienie o przeprowadzeniu referendum i określić jego przedmiot, a druga regulamin (ordynację) głosowania ludowego. Treść pytań nie wzbudziła większej dyskusji; sugestia Grzybowskiemu dodania czwartego pytania nie była w ogóle rozpatrywana. Jedyna ważniejsza poprawka dotyczyła pytania drugiego, a wniosł ją Stanisław Wójcik z PSL. W pytaniu tym, które brzmiało: „czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, wprowadzonego przez reformę rolną i przejścia na

¹¹ *Ibid.*, k. 28.

¹² *Ibid.*, k. 29–31, Szkic ordynacji głosowania ludowego opracowany przez K. Grzybowskiemu. Proponował on następującą ujęcie pytań: „1) czy naród zatwierdza decyzje odnośnie granic, ustalone na konferencji krymskiej i poczdamskiej i uznaje je jako podstawy polityki przyjaźni z ZSRR i zabezpieczenia od agresji Niemiec?, 2) czy obywatele państwa polskiego biorący udział w działalności antydemokratycznej mają być pozbawieni prawa głosowania do Sejmu konstytucyjnego?, 3) czy Konstytucja Rzeczypospolitej ma być uchwalona przez jednoizbowy Sejm?, 4) czy podstawowe zasady przebudowy ustroju społecznego, w szczególności reforma rolna i nacjonalizacja przemysłu mają być utwierdzone w przyszłej konstytucji”. Udział w głosowaniu przysługiwał każdemu obywatelowi, który ukończył 18 lat życia i korzysta z pełni praw cywilnych i nie został skazany za przestępstwa skutkiem których jest pozbawienie praw obywatelskich.

własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej?” proponował zwrot „przejęcie na własność państwa” zastąpić sformułowaniem „unarodowienie”, co miało wskazywać, że dobra znacjonalizowane nie mogą być uważane i traktowane jako własność państwa, lecz narodu i społeczeństwa. Komisja zaakceptowała ten wniosek i po poprawce redakcyjnej Karola Popiela, dotyczącej dwóch ostatnich wyrazów, pytanie przyjęło następującą postać: „czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego wprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienia podstawowych gałęzi gospodarki krajowej?”.¹³

Najwięcej wątpliwości nasuwał artykuł dotyczący określenia kategorii osób (grup) pozbawionych prawa głosowania. Według projektu resortu sprawiedliwości w referendum mieli wziąć udział wszyscy obywatele polscy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy ukończą 21 lat, w tym żołnierze służby czynnej, za wyjątkiem:

- a) pozbawionych lub ograniczonych w zdolności do działań prawnych;
- b) pozbawionych praw rodzicielskich lub opiekuńczych,
- c) wydalonych na mocy sądu dyscyplinarnego ze służby państwowej lub samorządowej albo pozbawionych wyrokiem takiego sądu stanowiska publicznego lub prawa wykonywania zawodu w ciągu 5 lat od uprawomocnienia wyroku,
- d) wykluczonych ze służby państwowej,
- e) skazanych wyrokiem, choćby nieprawomocnym, na utratę praw publicznych lub wydalenie z wojska,
- f) skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwa popełniane z chęci zysku lub niskich pobudek, jeżeli nie minęło 5 lat od uprawomocnienia się wyroku,
- g) pozbawionych wolności przez sąd lub inny organ orzekający lub umieszczonych w zakładzie leczniczym, lub w domu pracy przymusowej,
- h) umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych,
- i) utrzymujących się z nierządu.¹⁴

Zakres proponowanych wykluczeń sprzeczny był z zasadą, że podstawą ograniczenia praw obywatelskich w życiu politycznym może być tylko prawomocny wyrok sądowy. Za przyjęciem projektowanego zapisu z wyjątkiem punktu ostatniego, wypowiedział się tylko Henryk Wyrzykowski z SL. Inni uczestnicy posiedzenia mieli do rozpatrywanego artykułu zastrzeżenia. Stanisław Grabski zanegował punkt „c” i „d” uzasadniając, że tego typu orze-

¹³ AAN, BP, KRN, 26, k. 3, Protokół 1 posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego 18 IV 1946 r.; *Ibid.* k. 7, Rządowy projekt ustawy o głosowaniu ludowym.

¹⁴ AAN, BP, KRN, 26, k. 8 Rządowy projekt ustawy o głosowaniu ludowym.

czenia nie powodują utraty praw obywatelskich. Maurycy Jaroszyński, dyrektor Biura Usprawnienia Administracji przy Prezydium Rady Ministrów, wyrażał opinie, że ograniczenia w prawie głosowania przy referendum winny być liberalniejsze niż w wypadku wyborów sejmowych. Podobne stanowisko zajął Leon Kasman (PPR) i Szuldenfrei (Bund, członek klubu PPS). Ten ostatni zaproponował — co zostało przyjęte — skreślenie punktów „b — i” oraz dodanie po punkcie „a” nowego punktu „b” o pozbawieniu prawa głosowania skazanych po 22 lipca 1944 r. prawomocnym wyrokiem sądowym na utratę praw publicznych.¹⁵ Pod względem formalnym ograniczenie to nie godziło w zasadę powszechności głosowania, ale jeśli wziąć pod uwagę przepisy prawne stanowiące podstawę wyroków skazujących, to uwidacznia się wówczas także polityczny wymiar tego wykluczenia.

Po doświadczeniach wojny i okupacji nie mogła nie wypłynąć podczas obrad komisji sprawa kryterium narodowościowego przy korzystaniu z praw obywatelskich. Stefan Wilanowski z SL wnosił o zaznaczenie w ustawie, że prawa udziału w referendum nie mają osoby, które korzystały z przywilejów władzy okupacyjnej, członkowie Goralenvolku, oraz ludność narodowości niemieckiej, rosyjskiej, ukraińskiej i białoruskiej. W ramach realizowanej polityki rządowej mieściły się dwie propozycje Jaroszyńskiego. Wnioskował, aby w ustawie znalazło się: a) stwierdzenie prawa do głosowania rodzimej ludności polskiej Ziemi Odzyskanych, b) postanowienie, że prawo głosowania nie przysługuje osobom narodowości; niemieckiej i volksdeutschom, którzy nie zostali zrehabilitowani. Komisja nie uwzględniła nacjonalistycznego w swej treści postulatu Wilanowskiego, a także propozycji Jaroszyńskiego. W wypadku tej ostatniej uznała, że ogólna formuła figurująca w projekcie, w myśl której prawo głosowania przysługuje wszystkim obywatelom polskim, umożliwia udział w referendum zrehabilitowanym na podstawie obowiązujących przepisów volksdeutschom, a także autochtonom, którzy uzyskują obywatelstwo polskie.¹⁶

Dalsze poprawki, zgłaszane pod adresem projektu, dotyczyły trybu umieszczania w spisie obywateli uprawnionych do głosowania osób, które zmieniały miejsce zamieszkania (repatriantów, przesiedleńców i innych), powoływania aparatu głosowania, mężów zaufania, ważności kart nie wypełnionych. Wójcik złożył wnioszek, aby do zapisu, że generalnego komisarza głosowania ludowego powołuje Prezydium KRN, dodać, iż spośród sędziów Sądu Najwyższego. Zenon Kliszko (PPR) sprzeciwił się tej poprawce i została

¹⁵ ANN, BP KRN, 26, k. 3–4, Protokół 1 posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego 18 IV 1946 r.

¹⁶ *Ibidem.*

ona odrzucona przez komisję. Prezydium KRN pozostawiono całkowitą swobodę w obsadzie tej ważnej funkcji, a przyjęty projekt i uchwalona ustawa nie dawały prawnej gwarancji co do jej niezależności. Z inicjatywy Kliszki komisja zmieniła częściowo sposób kształtowania składu osobowego okręgowego i obwodowego aparatu głosowania. Trzech członków komisji miały powoływać rady narodowe, a jednego władze administracyjne; w projekcie wszystkich czterech delegowały rady narodowe. Na wniosek Aleksandra Kaczochy-Józefskiego (SL) dokonano skreślenia artykułu, mówiącego o obecności mężów zaufania stronnictw politycznych podczas głosowania i obliczania wyników. Protokolant nie odnotował, aby ktoś z uczestników posiedzenia wyrażał wówczas sprzeciw wobec likwidacji instytucji mężów zaufania. Za sprawą Grabskiego postanowiono, że przed rozpoczęciem głosowania komisja sprawdzi, czy urna jest pusta, a następnie ją opieczętuje. Mając na uwadze dokonujący się ruch ludności komisja wprowadziła zapis (z inspiracji Izaaka Klajnermana), że osoby, zmieniające miejsce zamieszkania w określonym czasie po wejściu w życie ustawy, będą na własne życzenie umieszczane w spisie głosujących gminy, do której przybyły.¹⁷

Bardzo istotną dla wyników referendum była kwestia interpretacji woli głosującego, który nie wypełnił karty głosowania, tzn. nie umieścił przy pytaniu odpowiedzi „tak” lub „nie” bądź znaków im odpowiadających. W rozpatrywanym przez komisję projekcie, karty nie wypełnione uznane były za odpowiedź twierdzącą. Grabski domagał się skreślenia powyższego ustępu, Kaczocha-Józefski zaś i Wilhelm Garnarczyk z SL byli za jego zachowaniem. Inni członkowie komisji nie wypowiedzieli się w tej kwestii i ostatecznie postanowiono utrzymać to korzystne dla obozu PPR rozwiązanie.¹⁸

Do preredagowania projektu w myśl przyjętych ustaleń komisja powołała zespół w składzie: Kliszko, Jaroszyński i Szuldenfrei; ponieważ strona rządowa miała dwóch przedstawicieli, Jaroszyńskiego zastąpił Klajnerman — naczelnik Wydziału Prawnego w Biurze Prezydijskim KRN. Przygotowane przez nich projekty dwóch ustaw — o głosowaniu ludowym oraz przeprowadzeniu głosowania ludowego — stały się przedmiotem obrad komisji w dniu 24 IV 1946 r. Projekt pierwszej ustawy był bardzo krótki, liczył 5 artykułów, z których najważniejszy podawał treść pytań referendum. Pytania miały formę osobową i obecny na posiedzeniu profesor Jerzy Langrod z UJ zaproponował nadanie im brzmienia bezosobowego, np. w miejsce „czy jesteś za zniesieniem senatu?” wstawić „czy senat ma być zniesiony?”. Wyrzykowski argumentował, że forma bezosobowa może utrudnić

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibid.*, k. 5.

obywatelom udzielenie odpowiedzi, wywołać wątpliwości i byłaby odpowiednia „przy większym wyrobieniu politycznym społeczeństwa”. Jego wywody poparli Kaczocho-Józefski i Władysław Bieńkowski (PPR), natomiast za zmianą formy pytań nie wypowiedział się nikt z członków komisji postanowiła ona pozostawić ich dotychczasowe ujęcie, a cały projekt pierwszej ustawy przyjąć bez poprawek.¹⁹

Więcej uwag wywołał projekt drugiej ustawy określającej tryb i zasady przeprowadzenia referendum. Wyrzykowski i Wilanowski z klubu SL wystąpili z postulatem pozbawienia prawa głosu skazanych za zbrodnie popolite przed 1939 rokiem. Z poglądem tym polemizował Stanisław Gross (PPS), wnosząc o dodanie w artykule pierwszym punktu „c”, eliminującego z udziału w referendum wszystkich pozbawionych wolności przez sąd lub inny organ orzekający. W tym kierunku szedł też wniosek Klajnermana. Opowiadał się on za zmianą punktu „b” art. 1, stanowiącego o pozbawieniu prawa głosowania skazanych po 22 lipca prawomocnym wyrokiem sądowym na utratę praw publicznych i nadanie mu interpretacji rozszerzającej poprzez uznanie za podstawę wykluczenia nie samego prawomocnego wyroku, ale orzeczenia sadu. Przeciwno tym propozycjom poprawek wypowiadał się Stanisław Osiecki z PSL, tym niemniej wnioski Grossa i Klajnermana komisja zaaprobowała.

W porównaniu do ustaleń komisji z 18 kwietnia poprawki wprowadzone 24 kwietnia rozszerzały grono osób wykluczonych z udziału w referendum. Istotnym *novum* było zaliczenie do tej grupy osób ludzi pozbawionych wolności przez inny organ niż sąd, np. Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Jeśli zważymy że realizowany przez sądy wymiar sprawiedliwości opierał się na zaostrzonych przepisach karnych, wymierzonych w ludzi uznanych za wrogów tworzonej rzeczywistości, to przyjęte kryteria stanowiące podstawę ograniczenia praw obywatelskich jawią się jako elementy represyjnej polityki prowadzonej wobec opozycji.

Na wniosek Grzybowskiego — który uczestniczył także w posiedzeniu 24 kwietnia — komisja postanowiła, że wypełnianie kart do głosowania ma się odbywać za zasłoną. Dotychczasowy zapis nie wprowadzał takiego obowiązku, a pozostawiał sprawę tajności do uznania aparatu przeprowadzającego głosowanie. Z inicjatywy Jaroszyńskiego wprowadzono do projektu po-

¹⁹ AAN, BP KRN, 26, k. 34, Protokół 2 posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego 24 IV 1946 r.; *Ibid.* 68, k. 6, Projekt ustawy o głosowaniu ludowym opracowany przez Z. Kliszkę, M. Szuldenfreia i I. Klajnermana; Turkowski, *op.cit.*, s. 134, opierając się na informacjach prasowych podaje niezbyt dokładnie brzmienie drugiego pytania referendum.

stanowienia określające tryb postępowania w przypadku konieczności przerwania głosowania.²⁰

Uchwalone przez komisje projekty ustaw przedłożone zostały Krajowej Radzie Narodowej na X sesji 26–28 kwietnia 1946 r. Ustawę o głosowaniu ludowym wnosił w imieniu rządu premier Edward Osóbka-Morawski. W tej fazie legislacji zgłoszona została jedna poprawka, przez klub SD, polegająca na dopisaniu do pytania drugiego stwierdzenia mówiącego o zachowaniu ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej. Przeciwno tej poprawce głosowało dwóch posłów — spółdzielców, ale cały tekst ustawy uchwalono jednomyślnie.²¹ Pytanie drugie, przyjęło ostatecznie następującą postać: „czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?”. Było ono dwukrotnie zmieniane a pierwotnie brzmiało: „czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju zaprowadzonego przez reformę rolną i przejęcie na własność podstawowych gałęzi gospodarki narodowej?”²²

Do projektu ustawy o przeprowadzeniu głosowania ludowego — referowanego w imieniu komisji przez Kliszko — wpłynęły na posiedzeniu KRN dwie poprawki. Pierwszą zgłosił Wiesław Kaczmarek z PPS w imieniu OMTUR-u aby, jako kryterium wiekowe udziału w głosowaniu traktować ukończone 21 lat w dniu referendum, a nie w chwili wejścia w życie ustawy. Wniosek Kaczmarka KRN przyjęła. Drugą poprawkę złożył Kazimierz Banach w imieniu klubu PSL, a dotyczyła ona rozszerzenia składu komisji głosowania o przedstawicieli stronnictw politycznych — po jednym z każdego ugrupowania. Według zapisu projektu komisje miały składać się z pięciu osób — przewodniczącego, pochodzącego z nominacji, oraz czterech członków, w tym trzech delegowanych przez rady narodowe, a jeden przez władzę administracyjną. Poprawka zgłoszona przez Banacha miała na celu zapewnienie przedstawicielom PSL i SP udziału w organach przeprowadzających referendum, a tym samym sprawowanie współkontroli nad jego przebiegiem i obliczaniem wyników głosowania. Nie pomogło przemówienie Banacha, apelujące o zrozumienie uczuć narodu, większością głosów — w tym klubów PPR, PPS, SL, DS — wniosek PSL został odrzucony.²³ Mimo nieprzyję-

²⁰ AAN, BP KRN, 26. k. 35–36. Protokół 2 posiedzenia komisji do opracowania projektu regulaminu głosowania ludowego 24 IV 1946 r.; *ibid.*, 68, k. 13–14, Projekt ustawy o przeprowadzeniu głosowania ludowego opracowany przez Z. Kliszkę, M. Szuldenfreia i I. Klajnermana.

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z X sesji KRN, Warszawa 1946, L. 35–36, 196–198.

²² Zob. przypis 13.

²³ Sprawozdanie stenograficzne z X sesji KRN, l. 406–414. Z. Kliszko jako sprawozdawca

cia poprawki klub posłów PSL głosował za całością ustawy i uchwalono ją jednogłośnie.

Posiedzenie kwietniowe KRN odbywało się w sytuacji, którą charakteryzował wzrost napięcia w stosunkach między PSL a PPR. Nastąpiło zaostrzenie kursu represyjnego władz bezpieczeństwa wobec partii Mikołajczyka, obliczone na zastraszenie i ewentualne złamanie oporności jej członków. Atmosfera walki została przeniesiona na forum KRN. Znalazło to wyraz w przemówieniach przedstawicieli rządu, w tym także premiera oraz posłów. Pod adresem PSL padały różnorakie zarzuty i ostrzeżenia, że władze będą prowadzić nieubłaganą walkę z reakcją bez względu na to, gdzie się ona usadowi. Była to aluzja do PSL, że jednocześnie zasiada w rządzie i uprawia opozycję. W atakach na ludowców celowali głównie posłowie PPR i SL.²⁴ Klub PSL skierował do rządu szereg interpelacji dokumentujących działalność władz bezpieczeństwa wymierzoną w działaczy ludowych i mieszkańców wsi, prowadzoną z pogwałceniem zasad praworządności.²⁵

Klub PSL podjął jeszcze jedną próbę poddania referendum kontroli społecznej przy okazji nowelizacji ustawy o przeprowadzeniu głosowania ludowego.²⁶ Sprawę poczynienia zmian w ustawie rozpatrywano na wspólnym posiedzeniu komisji, która ją opracowywała i Konwentu Seniorów. PSL zgłosiło gotowość poparcia projektowanych zmian pod warunkiem, że uwzględniony zostanie jego wniosek dotyczący powołania przy komisjach głosowania mężów zaufania stronnictw politycznych. I tym razem partie

projektu ustawy tak ustosunkował się do poprawki złożonej przez PSL: „Jeżeli natomiast chodzi o poprawki zgłoszone do art. 6 i 7, wnoszę o odrzucenie tych poprawek. Zarówno w pierwszym, jak i drugim czytaniu projektu . . . oba artykuły były omawiane i dyskutowane. W zasadzie oba artykuły co do swej treści wzorowane są na odpowiednich artykułach ordynacji wyborczej 1922 r. Następnie gdybyśmy mieli przyjąć proponowane poprawki do art. 6 i 7 stworzylibyśmy ciało wielkie, niezdolne do normalnej pracy. Dlatego też wnoszę o odrzucenie poprawek zgłoszonych do art. 6 i 7”. Zbieżność z ordynacją 1922 r. — co podnosił Kliszko — jest tylko pozorna. Inny był układ stosunków partyjnych i politycznych w 1922 i 1946 roku. Rozwiązanie, które w realiach początku lat dwudziestych mogło być demokratyczne, w zmienionych warunkach dominacji jednej partii nabierało innego charakteru i znaczenia. Ponadto według ordynacji przedwojennej prawo wyboru członków komisji obwodowych posiadały rady gminne, a nie organy wyższego stopnia, jak to miało miejsce przy tworzeniu komisji przeprowadzających referendum.

²⁴ Sprawozdanie stenograficzne z X sesji KRN, t. 41–44, 55–59, 77–84, 130–132, 156–162, 175–182, 242–247, 312–316. Przemówienia Z. Kliszki, A. Korzyckiego, J. Cyrankiewicza, S. Janusza, W. Bieńkowskiego, S. Radkiewicza, K. Rusinka, A. Kaczochy-Józefskiego.

²⁵ *Ibid.*, t. 446–457. Zob. także przemówienie S. Bańczyka i S. Wójcika, t. 46–51, 99–106.

²⁶ Władze chciały przesunąć początek głosowania z godziny dziewiątej na siódmą oraz wprowadzić przepisy upoważniające Generalnego Komisarza do wydzielania obwodów głosowania dla żołnierzy WP i KBW i powołania w nich komisji. Zob. *Dziennik Ustaw RP*, 1946, nr 26, poz. 166.

bloku „demokratycznego” nie zechciały dopuścić przedstawiciele sił niezależnych do lokali głosowania i storpedowały inicjatywę PSL.²⁷

Przyjęte w ustawie ograniczenia prawa głosu, aczkolwiek nie miały charakteru *sensu stricto* politycznego, to odsuwały w praktyce część ludzi opozycji od udziału w referendum. Przy ówczesnych przepisach karnych oraz funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i praworządności, wśród osób pozbawionych wolności w różnym trybie — nie tylko przez sądy, lecz i inne ograny orzekające — byli rzeczywiści przestępcy, ale i ludzie uznani za przestępców ze względów politycznych na podstawie wątpliwych czy spreparowanych dowodów. Ograniczenia prawa głosowania nie miały jednakże wpływu na wyniki referendum. Zależały one przede wszystkim od aparatu powołanego do jego przeprowadzenia. Tworzenie jego było tak pomyślane, aby składał się z członków PPR i co bardziej zaufanych reprezentantów PPS, SL i SD. Rady narodowe szczebla powiatowego miały powoływać trzech członków obwodowych komisji głosowania, a wszystkich partii było sześć i przy zablokowanej postawie całej czwórki szanse PSL były prawie żadne. Jeśli zważymy ponadto, że ustawa nie dopuszczała istnienia mężów zaufania, to nasuwa się konkluzja, iż siły rządzące miały duże możliwości wpływania na wyniki referendum i ich fałszowania. Jak olbrzymiego fałszerstwa dopuściły się władze, pokazują opublikowane niedawno przez Paczkowskiego dokumenty zawierające prawdziwe wyniki głosowania ludowego.²⁸

SUMMARY

The Polish Peasants' Party's (PSL) refusal to accept the electoral coalition of all parties made the Polish Workers' Party (PPR) and its collaborators postpone the election date assigned for the Spring of 1946 and organize a referendum. The executive committee of the National Council (KRN) selected a commission, consisting of the representatives and the members of the administration, in order to discuss a project of the legislation regulating the referendum prepared by the Ministry of Justice.

The commission had two hearings which took place on April 18th and 24th. The hearings allowed to propose the final versions of two bills, that were put forward during the 10th session of the Council (April 26th — 28th, 1946), those being the bill of the

²⁷ AAN, BP KRN, 28, k. 77–80 Protokół posiedzenia Konwentu Seniorów i komisji do opracowania projektu ustawy o przeprowadzeniu głosowania ludowego z 7 VI 1946 r. S. Osiecki z PSL i S. Bukowski z SP przekonywali, że ustanowienie mężów zaufania przyczyni się do „zwiększenia zaufania” społeczeństwa do referendum. Argumenty te nie trafiły do pozostałych partii, a Z. Kliszko wręcz stwierdził, że jest przeciwny wnioskowi właśnie dlatego „ponieważ ma odmienną (od PSL —S.S.) ocenę tego zaufania”. W. Reczek z PPS mówił zaś, iż powołanie mężów zaufania stronnictw przy komisjach głosowania uczyniłoby z referendum akt o charakterze partyjnym a nie państwowym.

²⁸ Zob. przypis 3

general people's election and the bill regulating such elections. The former included the resolution to organize the referendum and defined its subject. After the motion of the Peasant Party representative, the bill changed the wording of the second question, as compared with the Ministry of Justice version, to the state. The changes introduced to the body of the second bill loosened the original electoral restrictions.

The coalition led by the Polish Workers' Party had no interest in limiting the participation in the referendum. The coalition primarily aimed at gaining control over the conduct of general people's election. The established procedures were to guarantee the presence of the Party members in the administrative apparatus of the referendum. The motion of the Polish Peasants' Party parliamentary club regarding representation of all six parties in the electoral committees was overridden by the votes of the Workers's Party representatives.

The limited presence of the opposition in the referendum administrative apparatus gave the communists an opportunity to falsify the results. Therefore the official results are questionable.