Agata Pyrzyńska¹

**Recenzja: *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, tom 2,
red. A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, ISBN 978-
83-7285-862-7, Towarzystwo Naukowe Organizacji
i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2019, ss. 173**

Recenzowana monografia wydana pod redakcją pracowników naukowych Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu: A. Sokali, A. Frydrych-Depki oraz P. Rażnego, stanowi drugie już opracowanie z cyklu „Wokół wyborów i prawa wyborczego”. O ile jednak pierwszy z tomów tej publikacji² stanowił zbiór dziesięciu „Wykładów im. prof. dra Wacława Komarnickiego” wygłoszonych w latach 2008–2017 podczas ogólnopolskich obchodów *Global Election Day*³ w Toruniu, tak koncepcja tomu drugiego jest zgoła inna. Na potrzeby opracowania redaktorzy zdecydowali się także na zebranie tekstów poświęconych problematyce wyborczej, lecz niepozostających już w bezpośrednim związku z corocznymi obchodami Światowego Dnia Wyborów. Ich autorzy dokonali analizy kil-

¹ ORCID ID: 0000-0002-4573-4310, doktor, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: agata.pyrzynska@usz.edu.pl.

² Mowa tu o pozycji: *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2018.

³ *Global Election Day* od 2005 r. obchodzony jest w pierwszy czwartek lutego. Ogólnopolskie obchody tej uroczystości organizowane są – co do zasady – przez Centrum Studiów Wyborczych UMK, Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, zaś gospodarzem corocznych spotkań jest Wydział Prawa i Administracji UMK w Toruniu.

ku ważkich a zarazem niezwykle aktualnych problemów prawa wyborczego oraz referendalnego.

Pośród siedmiu opracowań zamieszczonych w monografii „Wokół wyborów i prawa wyborczego. Tom 2”, odnotować należy przede wszystkim zagadnienia będące przedmiotem ostatnich i co należy podkreślić – dość znaczących – zmian Kodeksu wyborczego⁴ dokonanych w latach 2018⁵ i 2019 r.⁶ W tym zakresie wymienić należy przede wszystkim rozdział dotyczący ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin, czy analizy odnoszące się do nowo powołanych instytucji urzędników wyborczych oraz społecznych obserwatorów wyborów. W pracy poruszono także problem transmisji przebiegu głosowania z lokali wyborczych, która – choć wprowadzona do polskiego prawa wyborczego w 2018 r. – nie została wykorzystana w żadnym z procesów wyborczych na skutek jej uchylenia przez ustawodawcę ustawą z 31 stycznia 2019 r. Ponadto, w monografii poruszono zagadnienia bardziej uniwersalne, dotyczące kształtu karty do głosowania czy zasad międzynarodowej obserwacji wyborów w świetle standardów ONZ. Publikację wzbogaca także interesujące opracowanie dotyczące referendum ogólnokrajowego. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie zagadnienia podjęte w pracy są doniosłe i aktualne zarazem, toteż dobrze się stało, że autorzy podjęli trud ich analizy. Szczegółowe uwagi dotyczące poszczególnych tekstów zostaną przedstawione w dalszej części niniejszej recenzji.

Kolejną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest afiliacja autorów poszczególnych rozdziałów. Wskazać należy, że są to głównie osoby związane ze współpracującymi ze sobą jednostkami badawczymi, działającymi pod patronatem Państwowej Komisji Wyborczej, których działalność ukierunkowana jest *stricte* na problematykę wyborczą. Mowa tu o Centrum Studiów Wyborczych afiliowanym przy Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego. Główny obszar badawczy większości autorów ogniskuje się na szczegółowych aspek-

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 648 ze zm.).

⁵ Zmiany dokonane zostały ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększaniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

⁶ Ustawa z 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 273).

tach procesu wyborczego, co wyraźnie przebrzmiewa w poszczególnych rozdziałach niniejszej pracy.

Odnosząc się do systematyki recenzowanej monografii należy wskazać, że poszczególne teksty ułożone zostały według klucza alfabetycznego, biorąc pod uwagę nazwiska autorów. Taki układ treści jest bezpieczny i oczywiście dopuszczalny. Można byłoby jednak rozważyć inną strukturę pracy, opartą o kryterium problemowe. Wniosek taki można wysnuć w szczególności biorąc pod uwagę rozdział poświęcony problematyce referendalnej, a zatem instytucji demokracji bezpośredniej. Tematycznie odbiega on od pozostałych, oscylujących wokół zagadnień prawa wyborczego *sensu stricto*.

W ramach uwag wprowadzających odnotowania wymaga jeszcze jedna, istotna kwestia – recenzowana monografia opatrzona została bowiem szczególną dedykacją. Redaktorzy tomu postanowili poświęcić opracowanie pamięci Ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego – postaci szczególnej zarówno dla administracji wyborczej, jak i kształtowania się polskiego prawa wyborczego. Był to bowiem wieloletni Kierownik, a od 2011 r. – Szef Krajowego Biura Wyborczego oraz – co należy podkreślić – zdecydowany orędownik kodyfikacji polskiego prawa wyborczego. K.W. Czaplicki, z uwagi na niekwestionowane doświadczenie praktyczne, dostrzegał wiele palących problemów prawa wyborczego, uczestniczył także w pracach legislacyjnych nad jego zmianami. Dodać należy, że był osobą, która jak mało kto dostrzegała potrzebę i korzyści płynące z łączenia praktyki wyborczej z wnioskami wypracowywanymi przez środowisko naukowe. Nie dziwi zatem fakt, że był w sposób szczególny związany z działalnością zarówno CSW UMK jak i CSW UŁ, współuczestnicząc w ich powołaniu, wspierając ich naukową działalność oraz kooperację z organami wyborczymi i Krajowym Biurem Wyborczym. Monografię rozpoczyna wzruszające wspomnienie zmarłego w dniu 28 października 2018 r. K.W. Czaplickiego, którego autorem jest Kierownik CSW UMK, Andrzej Sokala.

Pierwszym z rozdziałów zawartych w monografii jest stosunkowo obszerne w zestawieniu z pozostałymi (s. 16–60) opracowanie przygotowane przez Martę Czakowską pt. „Wokół ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast”. Autorka podejmuje w nim kontrower-

syjne⁷ zagadnienie wprowadzone do Kodeksu wyborczego na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększaniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W pracy przeanalizowano wcześniejsze propozycje wprowadzenia ograniczenia w zakresie dopuszczalnej ilości kadencji organów wykonawczych gmin, a także omówiono przebieg prac nad klauzulą *term limits* w ustawie zmieniającej z 11 stycznia 2018 r. Należy podkreślić, że autorka włożyła znaczny wysiłek w bardzo skrupulatne zrekonstruowanie niemal całej naukowej dyskusji w tym zakresie, wskazując na zgłaszane w doktrynie poglądy „za” (m.in. M. Rulka, J. Szymanek, B. Banaszak) i „przeciw” (m.in. M. Chmaj, A. Sokala, J. Flis, H. Izdebski) wprowadzeniu omawianego rozwiązania do prawa polskiego, z wyraźną przewagą argumentów drugiej grupy. Nie sposób także nie zgodzić się z autorką, że takiej rzetelnej i pogłębionej dyskusji zabrakło w toku samego procesu legislacyjnego, przede wszystkim zaś w toku debaty na forum komisji sejmowej.

Kolejny rozdział monografii, opracowany przez Annę Frydrych-Depkę, stanowi próbę oceny karty do głosowania z perspektywy wyborcy, na co autorka zwraca uwagę już w tytule opracowania („Karta do głosowania. Kilka refleksji z punktu widzenia polskiego wyborcy”). Problematyce właściwego kształtu karty do głosowania poświęcono już sporo uwagi⁸, lecz – jak pokazuje praktyka – wypracowanie optymalnego wzorca nie jest zadaniem prostym. Wynika to z faktu, iż karta do głosowania musi stanowić wynikową

⁷ Por. m.in. A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 11 k.w.*, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 31–33.

⁸ Warto w tym zakresie odnotować chociażby szeroko zakrojone konsultacje społeczne dotyczące optymalnego kształtu karty do głosowania przeprowadzone w 2016 r. przez Krajowe Biuro Wyborcze i Państwową Komisję Wyborczą przy znaczącym udziale organizacji pozarządowych oraz wyborców – por. Raport z konferencji „Dialog dla wyborów”, http://pkw.gov.pl/pliki/1481621258_20–30–16%20Raport.pdf (27.12.2019) a także prace: A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 40 k.w.*, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy...*, s. 59 i nast.; W. Hermeliński, *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 16; R. Zych, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2016, s. 127, czy A. Pyrżyńska, *Karta do głosowania w polskim prawie wyborczym. Wybrane zagadnienia*, [w:] A. Pyrżyńska, P. Raźny, W. Miller, *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego. Tom 3*, Toruń 2019, s. 163 i n.

wielu czynników, w tym systemu wyborczego stosowanego w poszczególnych rodzajach wyborów, potrzeb różnych grup wyborców, w tym osób niepełnosprawnych, a nawet ograniczeń o charakterze *stricte* technicznym.

Rozdział trzeci monografii autorstwa Anny Rakowskiej-Treli dotyczy stosunkowo nowej instytucji urzędników wyborczych. Znamienna jest już konstrukcja tytułu przedmiotowego rozdziału – „(Dez)organizacja wyborów samorządowych. Urzędnicy wyborczy”, z którego *prima facie* wyczytać można ogólne nastawienie autorki do opisywanej instytucji. W przedmiotowym artykule omówiono tryb przyjęcia ustawy z 11 stycznia 2019 r. wprowadzającej do polskiego porządku prawnego urzędników wyborczych oraz problemy związane z pierwszym naborem do Korpusu Urzędników Wyborczych. Autorka zasadnie odnotowuje, że pośpiech towarzyszący pracom legislacyjnym nie pozwolił na głębszą refleksję nad przyjętymi regulacjami, dla których „poligonem doświadczalnym” stały się wybory samorządowe zarządzone na dzień 21 października 2018 r. W konsekwencji pokłosem przyjętego trybu procedowania była konieczność rychłej zmiany przepisów oraz zdecydowana reakcja na brak prognozowanego przez ustawodawcę zainteresowania nową instytucją w drodze wydawanych przez PKW aktów wewnętrznych⁹. Autorka odniosła się także do statusu urzędników oraz katalogu ciążących na nich zadań. W opracowaniu słusznie podkreślono, że urzędnicy z punktu widzenia merytorycznego podlegają komisarzom wyborczym oraz – w zakresie wiążących ich wytycznych – PKW. Jak się jednak wydaje, biorąc pod uwagę tryb kreacji i odwołania urzędników wyborczych, które należą do kompetencji Szefa Krajowego Biura Wyborczego, wskazać należy, że układ aktualnie przewidzianych przez ustawodawcę zależności nie jest do końca zrozumiały i transparentny. W opracowaniu wskazano także na – jak się okazało – niebywale ważny z punktu widzenia praktycznego, problem zmiany podejścia do organizacji wyborów przez podmioty reprezentujące samorząd terytorialny w związku z wprowa-

⁹ W związku z niewystarczającym zainteresowaniem nową instytucją wśród kandydatów na urzędników wyborczych, konieczne było zmniejszenie ich pierwotnie określonej liczby (uchwała PKW z 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, M.P. poz. 526), co nastąpiło w uchwałach PKW z 26 marca 2018 r. oraz 26 kwietnia 2018 r. zmieniających uchwałę PKW w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych (M.P. poz. 528 oraz poz. 529).

dzeniem do Kodeksu instytucji urzędników wyborczych. Autorka słusznie jednak podkreśla, opierając się na brzmieniu przepisów oraz uwzględniając poglądy prezentowane przez Szefa KBW, że zmiany ustawowe w żaden sposób nie zdeprecjonowały skądinąd kluczowej roli samorządu terytorialnego w organizacji wyborów.

Kolejne z opracowań odnosi się do zasad międzynarodowej obserwacji wyborów przyjętych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Tematyka międzynarodowego monitoringu wyborów prowadzonego przez organizacje międzynarodowe, wśród których prym wiodą przede wszystkim OBWE oraz Rada Europy, stanowi bez wątpienia zagadnienie niezwykle ważne. Misje obserwacyjne, zarówno długo jak i krótkoterminowe, odgrywają niebagatelne znaczenie w budowaniu demokratycznych standardów wyborczych w wielu częściach świata, zaś ich ilość sukcesywnie wzrasta. Paweł Raźny w swojej analizie skupił się na dyrektywach płynących z dokumentów przyjętych w 2005 r. – Deklaracji Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz stanowiącym w istocie jej załącznik – Kodeksie Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów. W opracowaniu, po uwagach wprowadzających, dotyczących przede wszystkim zasady wolnych wyborów jako podstawy dla prowadzenia międzynarodowego monitoringu wyborczego, przytoczono brzmienie wskazanych dokumentów, wskazując na kompleksowe ujęcie wytycznych dotyczących analizowanego mechanizmu wzmocnienia demokratycznego przebiegu procesów wyborczych. Szkoda jednak, że opracowanie to nie zostało wzbogacone o konkretne – praktyczne – implikacje prowadzonych misji. W tym zakresie bowiem podmioty monitorujące legitymują się bogatym i ciekawym dorobkiem¹⁰.

Tekst przygotowany przez Krzysztofa Skotnickiego oraz Magdalenę Wrzalik, podobnie jak opracowania M. Czakowskiej czy A. Rakowskiej-Treli do-

¹⁰ Warto w tym zakresie wskazać na dane ujęte m.in. w opracowaniach K. Spryszaka, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015; J. Jaskierni, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych procesów demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006; A. Pyrzyńskiej, *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015 oraz licznych raportach z przeprowadzonych misji, np. OBWE (<https://www.osce.org/elections>).

tyczy nowej instytucji, wprowadzonej w 2018 r. do polskiego prawa wyborczego. Autorzy skupili się bowiem na instytucji społecznych obserwatorów wyborów. W odróżnieniu jednak od wcześniej zaprezentowanych stanowisk, w tym przypadku omówiono rozwiązanie, które uznać należy za – bez wątpienia – potrzebne w polskim prawie wyborczym. Od wielu lat bowiem, przede wszystkim w sektorze organizacji pozarządowych, postulowano o umocowanie w przepisach prawa wyborczego uprawnienia niezależnych podmiotów, a zatem niepowiązanych z poszczególnymi komitetami wyborczymi, do obserwowania przebiegu polskich procedur wyborczych. Stało się to na mocy wspomnianej wcześniej ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy z 2018 r. W pracy autorzy słusznie jednak podnieśli, że choć umocowanie przedmiotowej instytucji stanowi krok naprzód, to ustawodawca nie przywiązał należytej wagi do redakcji art. 103c Kodeksu wyborczego, regulującego status społecznych obserwatorów wyborów. W konsekwencji autorzy zasadnie podnoszą, że nie do końca jasno określono, jakie cechy muszą spełniać stowarzyszenia i fundacje, aby móc zgłosić swojego obserwatora (czy konieczne jest spełnienie przez owe podmioty tylko jednego czy też łącznie wszystkich celów określonych w art. 103c § 1 k.w.). Ponadto ustawodawca nie dookreślił trybu weryfikacji uprawnień obserwatorów w lokalu wyborczym, w wyniku czego procedurę tę określiła w wytycznych PKW, obciążając tym obowiązkiem obwodową komisję wyborczą¹¹. Takie zaś rozwiązanie budzi wątpliwości z uwagi na charakter wytycznych, które przecież zgodnie z art. 161 § 1 k.w. wobec obserwatorów społecznych nie mają mocy wiążącej. Warto także odnieść się do jednego z kilku postulatów autorów, zgodnie z którym pożądanym byłoby – dla zapewnienia porządku i komfortu pracy komisji – ustalenie maksymalnej ilości obserwatorów w lokalu wyborczym, uzależniając tę liczbę od ilości komitetów wyborczych zgłaszających listy kandydatów w okręgu, w którym działa dana komisja obwodowa lub od ilości członków komisji. Wydaje się jednak, że takie ograniczenie godziłoby w rudymenarne dla procesu wyborczego zasady równości oraz wolności procesu wyborczego.

¹¹ Por. m.in. pkt 13–17 uchwały PKW z 2 września 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 13 października 2019 r. (M.P. poz. 890).

Po wtóre zaś, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, skala zainteresowania tą instytucją nie wydaje się stanowić większego zagrożenia dla sprawnej pracy komisji wyborczych.

Bardzo ciekawym rozdziałem pomieszczonym w recenzowanej monografii jest tekst Zbigniewa Witkowskiego oraz Macieja Serowańca pt. „Kilka uwag o niewykorzystanym potencjale instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce”. Autorzy dochodzą w nim do pesymistycznych aczkolwiek bez wątplenia trafnych wniosków, że choć referendum powinno być traktowane jako „swoisty środek konsensusu społecznego, który łagodzi występujące konflikty społeczne i polityczne, pozwalając tym samym na wprowadzenie do praktyki ustrojowej demokratycznych procedur w materii rozstrzygania spraw trudnych i skomplikowanych”, to w polskiej praktyce ustrojowej stało się elementem walki o władzę w rękach polityków.

W ostatnim z rozdziałów recenzowanej monografii Jarosław Zbieranek analizuje problematykę transmisji z lokali wyborczych w prawie polskim. Pierwsza część opracowania stanowi omówienie zastosowania tożsamej instytucji w innych państwach, w tym Federacji Rosyjskiej, Azerbejdżanie, Armenii i na Ukrainie. Autor zasadnie zauważa, że tego typu rozwiązania nie są stosowane w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, a przede wszystkim w republikach postsowieckich. Druga część pracy ma charakter bardziej sprawozdawczy. Autor przedstawił w niej bowiem, jak kształtowała się droga do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego w 2018 r. obligatoryjnej transmisji z lokali wyborczych, a także jakie czynniki bezpośrednio wpłynęły na rychłe usunięcie tej instytucji z Kodeksu wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że decyzja ustawodawcy o rezygnacji z tej, jakże kontrowersyjnej instytucji, stanowiła próbę naprawy pośpiesznie dokonanej zmiany.

Podsumowując, wskazać należy, że monografia „Wokół wyborów i prawa wyborczego. Tom 2” pod redakcją A. Sokali, A. Frydrych-Depki i P. Raźnego stanowi zbiór ciekawych i udanych analiz dotyczących aktualnych problemów prawa wyborczego i referendalnego. W szczególności uwagę zwraca przebrzmiewający w kilku rozdziałach negatywny stosunek do nowo przyjętych rozwiązań, wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r., jako procedowanych w niepotrzebnym pośpiechu i bez głębszego zastanowienia nad szczegółami konstrukcyjnymi wprowadzonych instytucji. Recenzowana mo-

nografia może być cennym źródłem informacji zarówno dla osób naukowo zajmujących się problematyką wyborczą jak i dla każdego wyborcy. Należy także wyrazić nadzieję, że przynajmniej część z zaprezentowanych w monografii postulatów *de lege ferenda* stanie się w przyszłości przedmiotem uwagi polskiego ustawodawcy.