

Agata Pyrzyńska¹

Recenzja. Tomasz Gąsior, Grzegorz Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, ISBN: 978-83-812-8974-0, C.H. Beck, Warszawa 2018, ss. 230

Publikacja autorstwa Tomasza Gąsiora oraz Grzegorza Gąsiora pt. „Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia” stanowi ciekawe opracowanie, które śmiało nazwać można podręcznikiem organizacji wyborów samorządowych. Już w tytule pracy autorzy wyraźnie zasygnalizowali, że przedmiotem ich zainteresowania będą tylko „wybrane zagadnienia” dotyczące organizacyjnej sfery samorządowego procesu wyborczego. Takie ujęcie tematu wydaje się słuszne, bowiem nie sposób w jednej publikacji przedstawić wszystkich problemów składających się na przedmiotowe zagadnienie. Autorzy zatem wyselekcjonowali w opracowaniu problemy w ich odczuciu najistotniejsze. W efekcie omawiają trzy zasadnicze obszary: podmioty wyborcze w organizacji wyborów, zadania samorządów oraz terminarz wyborczy poszerzony o obowiązki powyborcze, który – jak się wydaje – stanowi *clou* całego opracowania. Taki układ z pewnością nie jest przypadkowy. Administracja wyborcza, wsparta przez strukturę Krajowego Biura Wyborczego oraz nową instytucję – Korpus Urzędników Wyborczych, to przecież rudymentalne elementy każdego procesu wyborczego. Kształt oraz praktyczne funkcjonowanie tychże struktur stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny poziomu demokratyzacji proces-

¹ ORCID ID: 0000-0002-4573-4310, doktor, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy. E-mail: agatapyrzyńska@poczta.onet.pl.

su wyborczego. Za ważne uznać należy także ujęcie w publikacji problematyki zaangażowania w organizację wyborów organów samorządowych. Bez kooperacji na linii organy wyborcze – Krajowe Biuro Wyborcze – samorząd, przeprowadzenie jakiegokolwiek procesu wyborczego nie byłoby możliwe. Wreszcie za ciekawe uznać należy podejście autorów do pozostałej części omawianych zagadnień. W tym zakresie bowiem zdecydowali się na opis procesu wyborczego widzianego przez pryzmat kalendarza wyborczego. Takie ujęcie pozwoliło na uporządkowanie kolejnych czynności podejmowanych przez podmioty zaangażowane w proces wyborczy, co w efekcie daje czytelnikowi wrażenie „udziału” w postępujących po sobie etapach wyborów. Jak się wydaje czynnikiem skłaniającym autorów do przyjęcia takiej systematyki mógł być fakt, iż obaj organizacyjną sferę procesu wyborczego znają doskonale. Są to bowiem osoby związane z Krajowym Biurem Wyborczym, a zatem nie tylko teoretycy, lecz przede wszystkim praktycy prawa wyborczego, co zresztą przekłada się na precyzyjny i szczegółowy sposób prezentacji przedmiotowych treści.

Podjęcie wskazanego powyżej tematu uznać należy za uzasadnione. Składa się na to kilka argumentów. Po pierwsze – zasadnicze – pośród wszystkich rodzajów elekcji to właśnie wybory samorządowe uznać należy za najtrudniejsze z punktu widzenia organizacyjnego. W istocie składają się na nie bowiem aż cztery procedury wyborcze zmierzające do wyłonienia przedstawicieli do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wspomniany stopień skomplikowania wyborów samorządowych, nierzadko powoduje niezrozumienie ich przebiegu, a w konsekwencji może przekładać się na nieuzasadniony negatywny odbiór np. tempa pracy organów wyborczych ustalających wyniki głosowania, a następnie wyniki wyborów. Nie ulega zatem wątpliwości, że działania edukacyjne w tym zakresie są jak najbardziej pożądane. Po drugie podkreślenia wymaga, że polskie prawo wyborcze charakteryzuje duża dynamika zmian. Zjawisko to ocenić należy negatywnie z uwagi na specyficzny charakter prawa wyborczego, wyjątkowo podatnego na wpływy polityczne. Zważywszy na fakt, iż w styczniu 2018 r. ustawodawca zdecydował się na wręcz rewolucyjną zmianę Kodeksu wyborczego², ujęcie i szerokie omówienie w publikacji nowych regu-

² Mowa tu o ustawie z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

lacji stworzyło osobom zainteresowanym znaczące ułatwienie w zrozumieniu nowoprzyjętych rozwiązań. W tym kontekście na szczególne zaakcentowanie zasługuje fakt, iż recenzowana publikacja jest jednym z pierwszych opracowań, które tematykę wspomnianej nowelizacji podejmuje w sposób niemal kompleksowy³. Wiązało się to z faktem, iż zdecydowana część tychże – nowych – rozwiązań dotyczyła bezpośrednio wyborów samorządowych (m.in. zmiana możliwego terminu przeprowadzenia głosowania w wyborach samorządowych, wprowadzenie zasady dwukadencyjności wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zmiany w systemie wyborczym *sensu stricto* w wyborach do rad gmin, nowe zadania komisarzy wyborczych w toku wyborów samorządowych, nowy kształt i tryb powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych), inne po raz pierwszy miały znaleźć zastosowanie właśnie podczas wyborów samorządowych w 2018 r. (np. włączenie w proces wyborczy urzędników wyborczych, wprowadzenie instytucji społecznych obserwatorów). Ponadto, aprobując przyjąć należy moment wydania recenzowanego opracowania. Ukazało się ono w tzw. roku wyborczym – co więcej – niemal w przededniu zarządzenia wyborów samorządowych. Recenzowana publikacja datowana jest bowiem na lipiec 2018 r., podczas gdy Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ogłoszone zostało 14 sierpnia 2018 r.⁴ Tym samym przedmiotowa publikacja – na dzień zarządzenia wyborów – była jedną z najbardziej aktualnych pozycji bibliograficznych, szczegółowo omawiających organizację wyborów samorządowych.

W ramach uwag ogólnych na podkreślenie zasługuje jeszcze jeden istotny aspekt. Ważnym walorem publikacji jest oparcie jej treści nie tylko na analizie przepisów Kodeksu wyborczego, ale także sięgnięcie przez autorów do rozlicznych aktów stanowionych przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW). Przywołanie wytycznych, wyjaśnień, stanowisk czy informacji wydawanych przez PKW przy analizie poszczególnych zagadnień pozwoliło

³ Problematykę nowelizacji z 11 stycznia 2018 r. kompleksowo omówiono w: K. Składowski, A. Rakowska-Trela, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. poz. 1561).

autorom na o wiele bardziej szczegółowe przedstawienie omawianej materii. Wskazać bowiem w tym miejscu należy, że w praktyce przeprowadzenie wyborów bez odniesienia się do wewnętrznych aktów polskiego centralnego organu wyborczego, byłoby wręcz niemożliwe. Regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym, czy aktach wykonawczych wydanych z jego delegacji, nie rozwiązują bowiem licznych problemów praktycznych, w szczególności powstających na kanwie konkretnych przypadków wątpliwości interpretacyjnych. Wiążące wytyczne czy wyjaśnienia PKW niejednokrotnie przyczyniały się do zapewnienia jednolitego kierunku działania organów wyborczych niższego stopnia oraz niejako wypełniały zauważalne w aktach prawa powszechnie obowiązującego luki w zakresie technicznych aspektów organizacji wyborów. W przedmiotowej publikacji autorzy wielokrotnie cytują fragmenty wskazanych dokumentów, co przekłada się z jednej strony na dokładniejsze przedstawienie treści, z drugiej zaś uświadamia odbiorcom stopień skomplikowania procesu wyborczego.

Na marginesie warto także dodać, że z punktu widzenia redakcyjnego, poza wyraźnym oznaczeniem fragmentów zaczerpniętych z aktów PKW, pozytywnie ocenić należy także wyodrębnienie w tekście głównym informacji oznaczonych jako „Orzecznictwo” bądź „Ważne”. Dzięki temu uwagi o charakterze dygresyjnym, zaczerpnięte z judykatury bądź uznane przez autorów za szczególnie istotne dla omawianego zagadnienia, nie zaburzają głównego toku rozważań. Co więcej, każdy rozdział publikacji kończy przytoczenie podstawy prawnej podejmowanych zagadnień. Dzięki temu ewentualne pogłębienie materii poprzez sięgnięcie do materiału źródłowego, nie sprawi odbiorcom większego problemu.

Przechodząc do uwag merytorycznych dotyczących poszczególnych rozdziałów wskazać należy, że autorzy w swojej pracy wyselekcjonowali najważniejsze zagadnienia samorządowego prawa wyborczego. Rozdział pierwszy stanowi próbę syntetycznego opisu organów administracji wyborczej oraz podmiotów zaliczanych do wyborczego aparatu pomocniczego, przygotowujących i przeprowadzających wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz wybory radnych. Autorzy słusznie wskazali już na samym początku rozważań, jak wiele osób zasiadających w tychże podmiotach zaangażowanych jest w ogromne przedsięwzięcie, jakim są wybory samorządowe (ponad 500 000 osób). W rozdziale wskazano na kształt oraz zadania PKW, silnie

akcentując istotny mankament utrudniający rzeczywiste wykonywanie zadań przez Komisję – brak jej umocowania w Konstytucji RP. W dalszej części rozdziału sporo uwagi poświęcono pozycji i zadaniom komisarzy wyborczych. Autorzy w sposób wnikliwy zebrali zadania wspomnianych organów pomieszczone w różnych częściach Kodeksu wyborczego, skupiając uwagę także na zadaniach nowych, wprowadzonych przez ustawę nowelizującą Kodeks wyborczy z 11 stycznia 2018 r. Za wartościowe uznać należy także przedstawienie roli i zadań Korpusu Urzędników Wyborczych, jako instytucji stanowiącej zupełne *novum* w polskim prawie wyborczym. Pewien niedosyt budzi natomiast podrozdział poświęcony Krajowemu Biuru Wyborczemu (KBW), w którym odnotowano praktycznie tylko kodeksowe zadania tejsze jednostki oraz nieco szerzej opisano pozycję i procedurę powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Biorąc jednak pod uwagę rolę KBW (w szczególności zaś jej terenowych delegatur) w przygotowaniu i organizacji wyborów, uzasadnionym byłoby bardziej szczegółowe przedstawienie praktycznego wkładu tego podmiotu w tytułową problematykę.

W rozdziale II poświęconym zadaniom samorządów szeroko omówiono m.in. problematykę podziału na okręgi i obwody głosowania. Z uwagi na fakt, iż w tym zakresie ustawodawca przewidział zmiany, podjęcie tych kwestii przyjąć należy z aprobatą. Pewien niedosyt pozostawia zasygnalizowane w pracy zagadnienie dwukadencyjności monokratycznych organów wykonawczych gmin, stanowiące *novum* w polskim prawie wyborczym. Badacze słusznie zauważają, że nowe regulacje będą generować szereg pytań, dotyczących m.in. tego, czy ograniczenie do dwóch kadencji dotyczyć będzie tylko kadencji następujących bezpośrednio po sobie, czy także kadencji rozdzielonych, a także czy po zakończeniu drugiej kadencji w danej gminie ta sama osoba będzie mogła ubiegać się o mandat wójta w innej gminie. Choć nie wpływa to na ogólny walor merytoryczny opracowania, z pewnością próba odniesienia się przez autorów do tego rodzaju potencjalnych problemów praktycznych czyniłaby przedmiotową publikację jeszcze bardziej interesującą – również z doktrynalnego punktu widzenia. Wysoko ocenić należy natomiast szerokie omówienie problematyki związanej z rejestrem wyborców, z uwagi na fakt, iż jest to jedna z głównych gwarancji zasady powszechności wyborów. Dodać trzeba, że w opracowaniu dużo miejsca poświęcono także instytucji wniosku o wpis do rejestru wyborców. Te rozważania wydają się

szczególnie aktualne i potrzebne, zważywszy na problemy z wpisaniem do rejestru, które zaistniały w związku z wyborami samorządowymi w 2018 r.

W rozdziale III – najobszerniejszym – szczegółowo omówiono poszczególne czynności wynikające z kalendarza wyborczego. W tym zakresie warto odnotować kilka istotnych problemów, na które – w pełni zasadnie – uwagę zwrócili autorzy. Po pierwsze, z uwagi na coraz powszechniejszą rolę Internetu w toku kampanii wyborczej, często pojawiają się pytania o status wpisów umieszczanych podczas kampanii na indywidualnych kontach użytkowników portali społecznościowych. W tym kontekście problem dotyczy tego, czy takie posty zachęcające do głosowania w określony sposób, uznać należy za spełniające przymiot „publicznych”, a zatem umożliwiających ich zakwalifikowanie jako formę agitacji wyborczej, czy też nie. W tym kontekście autorzy zdają się zajmować stanowisko, iż jest to zależne od „kryterium znajomości tych osób ze sobą”, a zatem od tego, czy „łączą ich jakieś relacje, potrafią kilka słów o sobie wzajemnie powiedzieć”. W takim bowiem przypadku uznać należałoby, iż jest to grupa zamknięta (nie ma charakteru publicznego), gdy zaś „jest to zbiór kilku tysięcy czy nawet kilkuset nieznających się, niemających ze sobą nic wspólnego osób, których nie łączą żadne bliższe relacje, raczej trudno byłoby uznać, że nie mają one charakteru publicznego”. Kolejnym ciekawym problemem podjętym w recenzowanej publikacji są zagadnienia związane z postępowaniem w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych (art. 111 Kodeksu wyborczego). Autorzy słusznie zwracają uwagę na dwa szczególnie interesujące problemy. Pierwszym z nich jest zasadność prowadzenia postępowania i wykonania orzeczenia w sytuacji, gdy nie ma szans na jego zakończenie przed dniem głosowania lub też, gdy zrealizowanie dochodzonych przez stronę roszczeń nie jest możliwe przed tym dniem. W tym zakresie autorzy uzależniają ową zasadność od treści żądania określonego przez zainteresowanego rozstrzygnięciem. Konkludują także, iż z punktu widzenia wnioskodawcy bezpieczniejsze jest możliwie szerokie określenie owego żądania. Drugą zajmującą kwestią jest problem ewentualnych konsekwencji finansowych wynikających z orzeczenia wydanego w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego (np. nakaz wpłaty kwoty do 100 000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego czy koszty publikacji sprostowania, odpowiedzi bądź przeprosin w prasie). Co do zasady komitet wyborczy *a limine* nie uwzględnia tego rodzaju wydatków w swoim

budżecie, te natomiast w praktyce mogą powodować przekroczenie limitu wydatków określonego przepisami szczególnymi Kodeksu. Tymczasem tego rodzaju przekroczenie należałoby traktować jako naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej. Wydaje się, że jest to problem wymagający szerszej dyskusji, a być może nawet interwencji ustawodawcy. Za ważny z punktu widzenia praktycznego i teoretycznego problem uznać należy także dostrzeżone przez autorów zagadnienie ograniczenia prawa finansowania kampanii wyborczej przez kandydatów w wyborach do rad gmin, niebędących obywatelami polskimi lecz posiadających obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, choć we wspomnianych wyborach posiadają oni bierne prawo wyborcze, to w odróżnieniu od kandydatów – obywateli polskich – nie mogą samodzielnie finansować prowadzonej przez siebie kampanii. Takie zaś rozwiązanie wydaje się naruszać zasadę równości szans wyborczych.

Dokonując zatem ogólnej oceny rozdziału III wskazać należy, że jego istotnym walorem, poza opisem kolejnych czynności wyborczych, jest podniesienie szeregu interesujących problemów, które mają doniosłe znaczenie praktyczne. Pewne wątpliwości czytającego może jednak budzić brak precyzji terminologicznej zauważalny w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich jest posłużenie się przez autorów pojęciem „tajności wyborów” na określenie tajności głosowania. Z uwagi jednak na fakt, iż pojęcie to pojawia się tylko raz, uznać należy, iż jest to swoiste przeoczenie. Drugie zastrzeżenie wzbudza pojęcie „parytetu” zastosowane jako tytuł podrozdziału 6.3. Zważywszy na fakt, iż w podrozdziale tym mowa jest głównie o regulacji zawartej w polskim Kodeksie wyborczym (art. 425 § 3 k.w.) – jak się wydaje – bardziej zasadnym byłoby zastosowanie przez autorów określenia „kwota wyborcza”, które to pojęcie nie jest tożsame z parytetem.

Odnosząc się natomiast do rozdziału IV dotyczącego dnia głosowania (jak wskazują autorzy „dnia wyborów”, co jednak może budzić wątpliwości) oraz obowiązków powyborczych, wskazać należy, iż omówiono w nim m.in. zagadnienia dotyczące sposobu głosowania. W tym zakresie szczególnie dużo miejsca poświęcono zarówno problematyce ważności głosu, jak i nowej definicji znaku „X” wprowadzonej wspomnianą wcześniej ustawą z 11 stycznia 2018 r. Autorzy zasadnie podnieśli, że nowe rozumienie znaku „X” jako co najmniej dwóch linii przecinających się w obrębie kratki, może powodo-

wać problemy interpretacyjne, a w konsekwencji przekładać się na sprawność pracy obwodowych komisji ds. ustalenia wyników głosowania. Za ważne – zważywszy na wątpliwości, jakie powstały w związku z organizacją wyborów samorządowych w 2018 r. – uznać należy uwagi dotyczące zarządzenia druku kart i ich dystrybucji. Autorzy słusznie zajęli jednoznaczne stanowisko, iż zmiana podmiotu odpowiedzialnego za zarządzenie i dystrybucję kart do głosowania oraz włączenie w procedurę ich wykonania urzędników wyborczych, nie zmieniły w tym zakresie roli samorządów, które powinny – oczywiście we współpracy z urzędnikiem wyborczym – dokonać wyboru drukarni i zamówienia kart. Pozytywnie ocenić należy także ujęcie w publikacji podrozdziału poświęconego sposobowi podziału mandatów w wyborach samorządowych. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że samorządowy system wyborczy *sensu stricto* nie jest powszechnie rozumiany przez wyborców. Z tego względu biorąc pod uwagę fakt, że recenzowana publikacja adresowana jest nie tylko do specjalistów z zakresu prawa wyborczego, lecz praktycznie do każdego zainteresowanego, w tym wyborcy, wyjaśnienie tego zagadnienia zasługuje na aprobatę.

Konkludując wskazać należy, że opracowanie „Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia” stanowi ciekawą pracę, w której autorzy nie tylko opisują poszczególne stadia procesu wyborczego, ale także wskazują na szereg problemów praktycznych, które mogą wystąpić na gruncie obowiązujących regulacji w toku organizacji wyborów samorządowych. W konsekwencji praca stanowi wartościowe źródło wiedzy nie tylko dla przeciętnego wyborcy, ale także każdego podmiotu zaangażowanego w organizację wyborów a nawet osób prowadzących badania w tym zakresie.