

Prof. dr hab. Marek Chmaj
Wydział Prawa Uniwersytetu SWPS

Warszawa, 5 października 2017 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Szarek-Morajko
„Administracja wyborcza w Polsce”
przygotowanej pod kierunkiem
prof. UMCS dr hab. Wojciecha Orłowskiego, ss. 300.**

Recenzowana rozprawa doktorska nosi tytuł: „**Administracja wyborcza w Polsce**”. Tytuł rozprawy został zakreślony właściwie i pozwala na ujęcie problemu badawczego zarówno w określonym czasie, jak i przestrzeni.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, spiętych klasyczną klamrą wstępu i zakończenia. Niestety nie udało się Doktorantce trudną skądinąd sztuką zachowania należytej proporcji pomiędzy poszczególnymi rozdziałami. Wyraźną dysproporcję ukazuje poniższe wyliczenie: najkrótszy – I rozdział liczy 20 stron, zaś najdłuższy – III ma 67 strony. Pozostałe rozdziały liczą: II – 58, IV – 61, V - 39 strony.

We wstępie do rozprawy, liczącym 7 stron, Autorka podkreśla rolę pięciu podstawowych zasad, niezbędnych dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów – zasady powszechności, zasady równości, zasady bezpośredniości, zasady tajności głosowania oraz zasady wolnych wyborów. Wyjaśnia pojęcie *polskiej administracji wyborczej* oraz pojęcie *wyborczego aparatu pomocniczego*. Wskazuje również na ugruntowane dyrektywy w zakresie organizacji organów wyborczych, zawarte w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, który to został przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji w Wenecji w 2002 r. Podkreśla, że praca została poświęcona polskim organom wyborczym oraz wyborczemu aparatowi pomocniczemu i ma na celu scharakteryzowanie polskiej administracji wyborczej ukształtowanej w głównej

mierze na dorobku prawnym zgromadzonym na przestrzeni XX w. Zastrzega jednocześnie, iż wskazana problematyka nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem wśród polskich przedstawicieli doktryny prawa wyborczego, a występujące publikacje w znacznej części się zdezaktualizowały lub mają nieco inny zakres przedmiotowy.

Jak Autorka deklaruje w dalszej części wstępu, zasadniczym celem rozprawy jest odpowiedź na najistotniejsze pytanie: Czy polska administracja wyborcza gwarantuje właściwe korzystanie z praw wyborczych? Co jest jej mocną stroną, a co należy zmienić? Odpowiedź na to pytanie została udzielona zarówno w tekście rozprawy, jak i we wnioskach końcowych.

W pracy wykorzystano szereg metod badawczych, w tym metodę: formalno-dogmatyczną, a pomocniczo także metodę prawnoporównawczą, i historyczną, a także metodę wykładni językowej w zakresie stosowania przepisów, instytucjonalno-prawną oraz komparatystyczną. Takie ujęcie badawcze jest prawidłowe, aczkolwiek z dużą ostrożnością należy stosować metodę komparatystyczną, ponieważ porównywać można tylko systemy, które są względem siebie porównywalne.

Rozdział pierwszy nosi tytuł „Współczesne modele administracji wyborczej”. Autorka wyróżnia i omawia poszczególne modele organizacji administracji wyborczej, prezentowane przez przedstawicieli doktryny prawa wyborczego. W dalszej części tego rozdziału skupia się przede wszystkim na klasyfikacji dokonanej przez szwedzką organizację pozarządową - Instytut na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (IDEA), która wyróżnia trzy modele administracji wyborczej, a mianowicie: model instytucji niezależnej, model rządowej administracji wyborczej oraz model mieszany. Pierwszy z nich szczegółowo opisuje na przykładzie Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Estonii. Drugi model - model rządowej administracji wyborczej - opisuje na przykładzie organów administracji wyborczej funkcjonujących w Republice Czeskiej oraz w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Natomiast model mieszany opisuje na przykładzie Królestwa Hiszpanii i Republiki Francuskiej. Kończąc rozważania podkreśla, iż brak jest w Europie jednolitej normy w zakresie organizacji administracji wyborczej. Natomiast, zauważa unikatowość polskiego modelu administracji wyborczej.

Rozdział drugi, zatytułowany „Historia administracji wyborczej” kompleksowo odnosi się do jej funkcjonowania w Polsce, począwszy od 1918 r. z wyróżnieniem trzech okresów: administracji wyborczej w latach 1918–1952, administracji wyborczej w latach 1952–1989 oraz administracji wyborczej w latach 1989–2011. Doktorantka przedstawia funkcjonujące organy administracji wyborczej na podstawie wszystkich obowiązujących ordynacji wyborczych,

począwszy od ordynacji z 1918 r. Dodatkowo, informacje te przedstawia w umieszczonych w tekście tabelach. Zauważa, że okres II RP to czas, w którym system demokratyczny ewoluował w rządy autorytarne, dla których naganianie zasad systemu prawnego dla politycznych potrzeb było rzeczą naturalną. Podkreśla, iż budowanie silnej i niezależnej administracji wyborczej stało się możliwe dopiero po roku 1989. Kończąc rozważania na temat historii administracji wyborczej w Polsce dochodzi do wniosku, iż na jakość funkcjonowania administracji wyborczej wpływ mają nie tylko „suche” regulacje prawne, ale i uwarunkowania polityczne.

Kolejny, najobszerniejszy w pracy, trzeci rozdział został zatytułowany „Stałe organy wyborcze: Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzom wyborczym. Autorka omawia PKW, skupiając uwagę przede wszystkim na jej składzie, trybie powoływania i kadencji członków, organizacji pracy, posiedzeniach oraz zadaniach. Podobnej analizie poddaje instytucję komisarza wyborczego, zwracając uwagę na tryb jego powoływania, tryb odwoływania, uprawnienia, obowiązki i zadania. Stanowczo opowiada się także za potrzebą konstytucjonalizacji PKW podkreślając, iż takie rozwiązanie zapewniłoby pełną niezależność Komisji od innych władz państwowych. W rozdziale tym Doktorantka, pomimo wskazania nielicznych uchybień ustawodawcy w omawianym zakresie, dochodzi jednak do wniosku, iż co do zasady organy te odpowiadają standardom międzynarodowym wyznaczonym przez Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych.

Rozdział czwarty został zatytułowany „Organy wyborcze o niestałym charakterze”. Autorka słusznie podkreśla, że w polskiej administracji wyborczej oprócz PKW oraz komisarzy wyborczych, występują także organy wyborcze powoływane na potrzeby konkretnych, zarządzonych już wyborów (*ad hoc*), do których należą okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. W rozdziale tym został szczegółowo omówiony skład każdej z wyżej wymienionych komisji wyborczych, ich tryb powołania i rozwiązania, jak również organizacja pracy. Analizie zostały poddane także zadania okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Autorka zauważa, że niektóre z obowiązujących rozwiązań prawnych (dotyczących przede wszystkim powołania odwoływania członków komisji) pozostają w opozycji z uznanymi międzynarodowymi standardami wyborczymi, określonymi chociażby w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Dostrzega przede wszystkim brak precyzyjnie wskazanych przyczyn, które uzasadniałyby odwołanie członka komisji wyborczej. Dodatkowo, w odniesieniu do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych wskazuje na brak ustawowo określonych minimalnych kryteriów, jakimi powinien cechować się kandydat do składu komisji. Wskazuje także na pewną niekonsekwencję polskiego ustawodawcy - związaną z powoływaniem obwodowej komisji wyborczej i zwołaniem jej pierwszego posiedzenia. Konkludując stwierdza, że

ma to niezwykle istotny wpływ na zaufanie obywateli do aparatu wyborczego i postuluje zmiany w tym zakresie.

W ostatnim, piątym rozdziale noszącym tytuł „Wyborczy aparat pomocniczy” przedstawiono Krajowe Biuro Wyborcze oraz pełnomocników do spraw wyborów. Zaprezentowana została przede wszystkim struktura oraz zadania KBW, ale także omówiono tryb powoływania i zadania urzędników wyborczych. W tej części pracy Doktorantka podkreśla konieczność zreformowania struktury KBW, która Jej zdaniem w obecnym kształcie nie jest dostosowana do wyzwań, jakie stawiane są współcześnie przed administracją wyborczą. Zwraca również uwagę na rolę urzędników wyborczych w prawidłowym oraz sprawnym przeprowadzeniu wyborów i z tych też względów postuluje wzmocnienie ich pozycji, a także wprowadzenie ustawowej obligatoryjności ich powoływania.

Dużą wartość posiada zakończenie, w którym Doktorantka zawarła syntetyczne i merytoryczne wnioski wynikające z całości rozprawy, w tym najistotniejsze problemy związane z funkcjonowaniem administracji wyborczej w Polsce na przestrzeni ostatnich lat, a także przedstawiła postulaty *de lege ferenda*. Przede wszystkim zauważyła pewną prawidłowość, iż w państwach o tzw. starej demokracji możliwe jest przeprowadzanie wyborów przez administrację rządową, zaś w państwach tzw. młodej demokracji na wszystkich szczeblach systemu organów wyborczych zauważalne i zasadne było powoływanie niezależnych i bezpartyjnych komisji.

Najważniejszym postulatem *de lege ferenda* jest konstytucjonalizacja PKW, co ma zapewnić temu organowi stabilność oraz pełną niezależność od innych władz państwowych. Należy dodać, że takie rozwiązanie pozwoli również PKW na wydawanie rozporządzeń do ustaw wyborczych i referendalnych, co skądinąd od dawna jest postulatem znacznej części doktryny prawa konstytucyjnego.

Doktorantka postuluje również:

- 1) nowelizację art. 157 par. 1 Kodeksu wyborczego, poprzez dodanie, iż PKW jest właściwa nie tylko w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, ale także ich przygotowywania;
- 2) nowelizację art. 157 par. 3 Kodeksu wyborczego, zwiększającego niezależność PKW poprzez wprowadzenie możliwości zasiadania w tym organie tylko przez jedną kadencję (akurat z tym postulatem można by było polemizować, ale Doktorantka ma przecież prawo do formułowania takich tez);
- 3) konieczność wprowadzenia przepisów wymuszających wyłączenie się sędziów-członków PKW, w razie rozpatrywania przez SN, NSA lub TK spraw wyborczych;

- 4) ograniczenie możliwości odwołania członka PKW przez Prezydenta RP na uzasadniony wniosek prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji (ten postulat zasługuje na bezwzględne poparcie, zwłaszcza w obecnych warunkach);
- 5) doprecyzowanie przepisów dotyczących powoływania członków PKW, poprzez wprowadzenie terminu na wydanie postanowienia w tej kwestii przez Prezydenta RP (jest to bardzo zasadny postulat, biorąc pod uwagę bieżącą praktykę polityczną);
- 6) zmniejszenie do czterech maksymalnej liczby powoływanych na poziomie województwa komisarzy wyborczych (ten postulat jest również wart dyskusji).

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, z uwagi na różnorodność oraz ilość dobranych przez Autorkę aktów prawnych, opracowań naukowych i orzeczeń. Jest to blisko pięćdziesiąt ustaw konstytucyjnych i ustaw zwykłych oraz rozporządzeń, drugie tyle uchwał PKW i zarządzeń różnych organów oraz trzysta monografii, komentarzy i artykułów naukowych. Tutaj należy zganić Doktorantkę za brak wyszczególnienia w bibliografii źródeł internetowych, z których przecież korzystała.

Praca jest napisana ciekawym, dobrym językiem prawniczym, z dużą znajomością analizowanych zagadnień. Technika pisania jest prawidłowa, zaś przypisy zgodne z przyjętymi standardami. Bezsporną zaletą recenzowanej pracy jest przedstawianie poszczególnych kwestii z dużą erudycją, ale jednocześnie z naukowym dystansem.

Z recenzenckiego obowiązku, bo jakże inaczej, należy wytknąć, że warstwa edytorska nie jest najmocniejszą stroną pracy. W przypisach dość często przy cytowanych publikacjach brakuje numerów stron, ponadto Doktorantka używa w nich dość niekonsekwentnie odnośniki zarówno łacińskie, jak i polskie. Niepoprawne jest również wskazywanie, że „Państwo i Prawo” jest wydawane w numerach, a nie w zeszytach. Należy jeszcze zganić Autorkę za używanie słowa „zapis,” na określenie przepisu prawnego, ewentualne normy prawnej. Jak to wielokrotnie podkreślał prof. Wiesław Skrzydło zapis występuje w prawie spadkowym i na sąd polubowny, a powielanie słownictwa naszych parlamentarzystów i publicystów jest niepotrzebnym „zachwaszczaniem” języka prawniczego.

Kilka powyższych uwag krytycznych w żadnym przypadku nie oddziałuje na merytoryczną ocenę całości. Konkludując, jednoznacznie stwierdzam, że, praca doktorska Pani mgr Katarzyny Szarek-Morajko pt. *Administracja wyborcza w Polsce*, przygotowana pod kierunkiem naukowym prof. nadzw. dr hab. Wojciecha Orłowskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu

naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. A zatem spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

W związku z powyższym opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Katarzyny Szarek-Morajko do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.



Prof. dr hab. Marek Chmaj