

Rzeszów, 5 października 2017 r.

prof. nadzw. dr hab. Sabina Grabowska
Uniwersytet Rzeszowski

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Szarek-Morajko
„Administracja wyborcza w Polsce”, Lublin 2017, ss. 293**

**przygotowanej pod kierunkiem
promotora prof. nadzw. dr hab. Wojciecha Orłowskiego
i promotora pomocniczego dr Wojciecha Mojskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie**

1. Wybór tematu i tytuł rozprawy

Jak zauważa we Wstępie Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko „Wybory – definiowane jako regularne odnawianie składu wybieralnych władz w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych – są nieodłącznym elementem każdego demokratycznego państwa prawnego. Jednak przeprowadzenie uczciwych wyborów jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy administracja wyborcza pozostaje neutralna politycznie i niezależna od innych organów państwowych. Obecnie polska administracja wyborcza jest stałą instytucją wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo z systemu administracji publicznej. Jednak jak pokazują karty historii, nie zawsze tak było, gdyż administracja wyborcza była, jest i zapewne będzie narażona na ingerencję ze strony władz (władzy ustawodawczej czy wykonawczej)” (str. 7)

Dlatego też wybór tematyki związanej z administracją wyborczą w Polsce jako przedmiotu dysertacji doktorskiej bardzo dobrze wpisuje się w aktualne tendencje badawcze. Stanowi uzupełnienie szerszego tematu prawa wyborczego i przybliży sprawy związane z polskimi regulacjami w zakresie administracji wy-

borczej. Kwestie analizowane w tym opracowaniu są istotne i ważne z punktu widzenia obywateli państw demokratycznych, w których prawo wyborcze jest podstawowym konstytucyjnym prawem politycznym, a właściwa regulacja jest sprawą najważniejszą.

W związku z powyższym uważam, że tematyka przedstawionej mi do recenzji rozprawy doktorskiej została dobrana właściwie, a treść rozprawy doktorskiej odpowiada jej tytułowi.

2. Metody badawcze i baza źródłowa

Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko przygotowując rozprawę doktorską wykorzystwała szeroki wachlarz metod badawczych, aby kompleksowo przedstawić zagadnienia związane z administracją wyborczą w Polsce, jej genezą i ewolucją, jak również aktualnymi regulacjami. Doktorantka posłużyła się takimi metodami badawczymi jak: formalno-dogmatyczna, historyczna oraz prawno-porównawcza.

Należy zwrócić uwagę, iż baza źródłowa przywołana w rozprawie jest bardzo bogata. Składa się na nią 300 publikacji naukowych oraz 54 akty prawne, a także 51 uchwał, zarządzeń i innych dokumentów. Pewien niedosyt pozostawia brak niektórych pozycji literatury z zakresu prawa wyborczego, jak choćby: Piotr Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2011/NR 3 (7) dodatek „Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.”, s. 7-28, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 26 - 27 marca 2007 r., red. nauk. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, ss. 320, czy też *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3 -4 marca 2008 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Bonus liber Sp. z o. o., Rzeszów 2008, ss. 283.

3. Merytoryczna ocena rozprawy

Właściwie przygotowana rozprawa doktorska to taka, która nie tylko posiada właściwą formę i stanowi rozwiązanie problemu naukowego, ale jej lektura pozwala stwierdzić, iż Autor posiada szerszą wiedzę na temat opisywanych zagadnień, niż to wynika z zakresu tematycznego pracy.

Przedstawiona mi do recenzji dysertacja z pewnością dowodzi rozległej wiedzy Pani mgr Katarzyny Szarek-Morajko w zakresie spraw związanych z administracją wyborczą, jak również prawem wyborczym. Autorka postawiła dwa główne pytania badawcze, na które w kolejnych rozdziałach pracy stara się, z powodzeniem, odpowiedzieć: Czy polska administracja wyborcza gwarantuje właściwe korzystanie z praw wyborczych? Oraz Co jest jej mocną stroną, a co należałoby zmienić?

Doktorantka postawiła również kilka pytań szczegółowych, które są uzupełnieniem pytań głównych. Pani magister zastanawia się: Czy polskie przepisy gwarantują członkom komisji wyborczych pełną niezawisłość? Czy należyty jest skład centralnego organu wyborczego w Polsce? Czy polski ustawodawca jest konsekwentny w zakresie wprowadzanych nowelizacji przepisów dotyczących organów wyborczych? Czy obecne regulacje kodeksowe dotyczące komisarzy wyborczych są wystarczające? oraz Czy kryteria stawiane kandydatom na członków komisji wyborczych nie powinny zostać zaostrzone?

Badania, które Doktorantka przeprowadziła, miały na celu zidentyfikowanie czynników, które sprawiają, że nadal pojawiają się problemy związane z funkcjonowaniem administracji wyborczej. Dlatego też przedmiotem analizy były wszystkie organy wyborcze w Polsce oraz wyborczy aparat pomocniczy.

Konstrukcja rozprawy odpowiada jej tytułowi. Recenzowana praca liczy 293 strony. Składa się ze Wstępu, pięciu rozdziałów, Zakończenia oraz Bibliografii na którą składają się wykazy: konstytucji i ustaw konstytucyjnych, ustaw, rozporządzeń, uchwał, zarządzeń oraz literatury. Każdy z rozdziałów rozpoczynają „Uwagi wprowadzające”, a podsumowują „Uwagi końcowe”.

We wstępie Autorka przedstawia ogólną charakterystykę tematu dysertacji i uzasadnienie jego wyboru, a także strukturę pracy, metody badawcze. Formułuje też pytania badawcze, które stara się zweryfikować, analizując akty prawne i literaturę przedmiotu. Jak twierdzi Autorka „praca została poświęcona polskim organom wyborczym oraz wyborczemu aparatowi pomocniczemu. Ma na celu scharakteryzowanie polskiej administracji wyborczej ukształtowanej w głównej mierze na fundamencie doświadczeń i dorobku prawnym zgromadzonym na przestrzeni XX w. Jest to o tyle istotne, iż wskazana problematyka nie cieszy się

szczególnym zainteresowaniem wśród polskich przedstawicieli doktryny prawa wyborczego.” (str. 8)

W rozdziale pierwszym Doktorantka przedstawia klasyfikacje organów wyborczych autorstwa przedstawicieli doktryny takich jak między innymi: Andrzej Krasnowolski, Rafael López Pintor, Olivier Ihl, María del Carmen Alanís Figueroa, Bogusław Banaszak, a przede wszystkim szwedzką organizację pozarządową Instytutu na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (IDiA). Następnie przechodzi do omówienia trzech modeli wyborczej administracji, czyli modelu instytucji niezależnej, modelu rządowej administracji wyborczej oraz modelu mieszanego.

Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko podkreśla, „iż w wyniku dokonanej analizy w państwach o tzw. starej demokracji możliwe jest przeprowadzanie wyborów przez władze administracyjne (rządowe). Natomiast w państwach o wschodzącej demokracji na wszystkich szczeblach systemu organów wyborczych zauważalne staje się powoływanie niezależnych i bezpartyjnych komisji.” (str. 32) Analiza trzech modeli administracji wyborczej skłania Doktorantkę do konstatacji, że chociaż przyjęty w Polsce model centralnego organu wyborczego funkcjonuje bez większych zastrzeżeń, to trudno uznać go za model optymalny dla innych państw. Zauważa, że „nie ma w Europie jednolitej normy w zakresie organizacji administracji wyborczej i nie ma dwóch krajów, które miałyby identyczną strukturę organów wyborczych. Pomimo iż trudno dopatrywać się jednolitego i uniwersalnego modelu organów administracji wyborczej, można jednak zauważyć podstawowe kompetencje należące do tego typu instytucji.” (str. 14) Autorka zgadza się ze stwierdzeniem Marii del Carmen Alanís Figuero, że każde państwo powinno ukształtować swoją administrację wyborczą przy uwzględnieniu panującego systemu politycznego oraz własnej rzeczywistości społecznej, kulturowej i gospodarczej.

Po lekturze pierwszego rozdziału dysertacji pewien niedosyt pozostawia brak stworzonego przez Doktorantkę podziału, który uwzględnia państwa europejskie. Nie jest to uwaga krytyczna, lecz raczej sugestia na przyszłość, do rozważenia na użytek dalszych badań naukowych dotyczących tej problematyki.

Rozdział drugi rozprawy doktorskiej to analiza genezy i ewolucji administracji wyborczej w Polsce z wyróżnieniem trzech okresów: administracji wyborczej w latach 1918–1952, administracji wyborczej w latach 1952–1989 oraz admini-

stracji wyborczej w latach 1989–2011. Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko stwierdza że, funkcjonująca administracja wyborcza w okresie dwudziestolecia międzywojennego przypominała obecny model mieszany, gdzie z jednej strony była niezależna od rządu władza wyborcza o kompetencjach nadzorczych czy quasi-sądowych, a z drugiej większość czynności technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania wykonywały organy administracji rządowej. (str. 53) Kolejna ordynacja wyborcza (z 1935 r.) nie miała, jak zauważa Doktorantka, charakteru demokratycznego. Jednakże analiza przepisów skłania do stwierdzenia, że organizacja administracji wyborczej przypominała rozwiązania charakterystyczne dla modelu mieszanego. Jak trafnie dowodzi Pani magister, ordynacja wyborcza z 1946 r. teoretycznie częściowo powracała do rozwiązań znanych z roku 1922, trudno jednak zaliczyć ten model administracji wyborczej do modelu mieszanego. Bliżej mu było do modelu rządowego, gdyż w organach administracji wyborczej zasiadali wyłącznie zwolennicy rządu, co umożliwiało fałszowanie wyników wyborów.

Podsumowując rozważania na temat ewolucji administracji wyborczej w Polsce, Autorka stwierdza, że z perspektywy dwudziestu siedmiu lat demokratycznego systemu wyborczego można stwierdzić, iż mamy do czynienia z polskim modelem administracji wyborczej, który należy zaliczyć do tzw. modelu administracji niezależnej, ale posiada jednocześnie cechy indywidualne. wiencyjnie i finansowo z systemu administracji publicznej, działającą przez swoje jednostki organizacyjne.

Na marginesie, analizę ewolucji polskich regulacji w badanym zakresie wzbogaciłoby przedstawienie ich w zestawieniu ze zmianami analogicznych instytucji w innych państwach europejskich lub choćby Europy środkowo-wschodniej.

W rozdziale trzecim Doktorantka przedstawia organy wyborcze o stałym charakterze do których zalicza Państwową Komisję Wyborczą oraz komisarzy wyborczych.

Autorka stwierdza, że PKW jest najwyższym, kolegalnym, centralnym i zawodowym organem państwowym o sędziowskim składzie, któremu ustawodawca powierzył zadań, które można podzielić na zadania wyborcze, zadania referendalne oraz inne zadania, jednak podstawowymi zadaniami są te, które związane są z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów. (str. 89) Do słabszych stron

obecnej regulacji dotyczącej PKW Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko zaliczyła wprowadzoną do przepisów Kodeksu wyborczego kadencyjność członków Komisji. Stwierdziła również, że zmian wymagają przepisy dotyczące możliwości odwołania członka PKW. Doktorantka przychyliła się również do zdania A. Sokali, który twierdzi, że obecne szerokie kompetencje Komisji (wychodzące poza materię wyborczą) pozwalają zaliczyć ją do organów kontroli państwowej i ochrony prawa mieszczących się w Rozdziale IX Konstytucji RP z 1997 r. i - tak jak wielu przedstawicieli doktryny - opowiada się za konstytucjonalizacją PKW, co pozwoliłoby na pełną niezależność od innych władz państwowych. (str. 150)

Drugim stałym organem administracji wyborczej są komisarzy wyborczy, czyli jednoosobowe, stałe i zawodowe organy wyborcze o charakterze sędziowskim, co Doktorantka również ocenia pozytywnie. Zauważa, że obecna regulacja kodeksowa dotycząca komisarzy wyborczych nie jest doskonała. Do istotnych wad zalicza możliwość wnioskowania przez prezesa właściwego sądu o odwołanie komisarza wyborczego czy nieprecyzyjne kryterium w zakresie możliwej liczby komisarzy wyborczych powoływanych na poziomie województwa. (str. 153) Ponadto Doktorantka stwierdza, że przepisy Kodeksu wyborczego powinny dokładnie regulować kryteria dotyczące liczby powoływanych komisarzy wyborczych. W Jej opinii liczba komisarzy wyborczych na poziomie województwa powinna być nie tylko zmniejszona do maksymalnie czterech, ale i proporcjonalna albo do powierzchni województwa, albo do liczby jego mieszkańców. (str. 137)

Podsumowując rozważania tego rozdziału Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko stwierdza, że dokonana analiza usytuowania, pozycji i charakteru prawnego stałych organów wyborczych dowodzi, iż - co do zasady - odpowiadają one standardom międzynarodowym wyznaczonym przez Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, ponieważ są neutralne politycznie, niezależne, cechuje je fachowość i profesjonalizm i funkcjonują permanentnie, co gwarantuje na tym poziomie właściwe korzystanie z praw wyborczych. (str. 154)

Rozdział czwarty zawiera szczegółowe omówienie organów wyborczych o charakterze niestałym, czyli powoływanych na potrzeby zarządzonych już wyborów (*ad hoc*). Są to okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Doktorantka charakteryzuje skład każdej komisji wyborczej, tryb jej powoła-

nia i rozwiązania oraz organizację pracy, a także zadania okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. (str. 155)

Analiza poszczególnych rodzajów komisji wyborczych skłoniła Doktorantkę do stwierdzenia, że zakres ich zadań jest różny, jednak pewien zakres zadań jest zbieżny dla wszystkich komisji, na przykład sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego w kwestii rejestrowania kandydatów biorących udział w wyborach, czy też ustalania wyników głosowania. Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko wskazuje, że niektóre z obowiązujących rozwiązań prawnych (dotyczących przede wszystkim powołania i możliwości odwoływania członków komisji) pozostają w opozycji z uznanymi międzynarodowymi standardami wyborczymi, określonymi chociażby w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Kolejny zarzut, jaki formułuje Autorka dotyczy terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, w przypadku których za wadę uznała brak ustawowo określonych minimalnych kryteriów, jakimi powinien się cechować kandydat do składu komisji. Ponadto w przepisach Kodeksu wyborczego dotyczących obwodowych komisji wyborczych zauważalna jest niekonsekwencja polskiego ustawodawcy, związana z ich powoływaniem i zwołaniem pierwszego posiedzenia. Regulacje te mają wpływ na poziom zaufania obywateli do aparatu wyborczego, dlatego też Doktoranta postuluje zmiany w tym zakresie. (str. 215)

W rozdziale piątym Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko przedstawiła wyborczy aparat pomocniczy, tj. Krajowe Biuro Wyborcze, które jako stała instytucja państwowa powstało na mocy na art. 55 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1991 r. oraz pełnomocników do spraw wyborów. Scharakteryzowała strukturę i zadania KBW oraz tryb powoływania i zadania urzędników wyborczych. (str. 216) Doktorantka po przeprowadzeniu analizy przepisów Kodeksu wyborczego, w kontekście zadań i pozycji prawnej KBW, dochodzi do wniosku, że jest to organ mający wszelkie warunki do strukturalnego i organizacyjnego wyodrębnienia, co pozwoliłoby na pełniejszą realizację przypisanych jemu zadań wyborczych i referendalnych (a także innych przyznanych mu na mocy odrębnych ustaw). W opinii Pani magister KBW powinno mieć odrębny od PKW status prawny, który sytuował by go na poziomie centralnego organu administracji państwowej podległego PKW i obsługującego ten organ pod względem organizacyjno-administracyjnym i finansowym.

Podsumowanie pracy stanowi Zakończenie, które zawiera merytoryczne i syntetyczne przedstawienie wniosków, jakie nasuwają się Doktorantce po analizie całości materiału dotyczącego zagadnień związanych z administracją wyborczą w Polsce. Autorka charakteryzuje problemy związane z funkcjonowaniem administracji wyborczej oraz stawia postulaty *de lege ferenda*.

Ciekawym zabiegiem jest stworzenie przez Panią mgr Katarzynę Szarek-Morajko modelu „idealnego” administracji wyborczej w państwie demokratycznym. (str. 257) Jest to z pewnością nowość w nauce o szeroko rozumianym prawie wyborczym i autorski wkład Doktorantki w naukę prawa. Po przedstawieniu modelu „idealnego” został zaprezentowany polski model administracji wyborczej i ukazane zostały konieczne zmiany, aby można było nazwać polski model „idealnym”.

Ponadto Doktorantka stawia liczne postulaty *de lege ferenda*, w tym ten najważniejszy, czyli konstytucjonalizację PKW, co powinno zapewnić stabilność oraz niezależność od innych władz państwowych i pozwoliłoby również PKW na wydawanie rozporządzeń do ustaw wyborczych i referendalnych.

Doktorantka wykazała się rozległą wiedzą w analizowanym obszarze, a zakres przeprowadzonych badań zasługuje na aprobatę. Ich rezultatem są interesujące wnioski. Autorka wykazała się sumiennością i rzetelnością podczas prowadzenia badań naukowych w wybranej na potrzeby dysertacji doktorskiej tematyce. Waler naukowy dysertacji podnosi właściwie przeprowadzona kwerenda w zakresie aktów prawnych, jak również literatury.

Reasumując, konstrukcję pracy należy uznać za prawidłową i odzwierciedlającą istotne zagadnienia omawianej problematyki. Pod względem merytorycznym recenzowana dysertacja stoi na wysokim poziomie i zdecydowanie zasługuje na aprobatę.

5. Ocena formalna rozprawy

Zadaniem recenzenta jest nie tylko wskazanie dobrych stron pracy, ale również jej niedociągnięć. Choć muszę stwierdzić, że w przypadku tej dysertacji braków czy też uchybień formalnych jest niewiele.

Generalnie stwierdzam, że język pracy jest poprawny, technika pisania tekstu naukowego opanowana w stopniu zadowalającym, a przypisy właściwe, zgodne z zasadami ich tworzenia.

Jednakże nie mogę się zgodzić na używanie przez prawnika słowa "zapis", gdy dotyczy to przepisu czy też postanowienia np. ustawy. Określenie to posiada swoisty kontekst, pozwalający używać go w języku prawnym (zapis testamentowy), bądź potocznym (zapisy na listę), natomiast użycie go przez Autorkę jako zwrotu np.: „Dodatkowo w tym samym artykule powinien zostać zmieniony zapis dotyczący” (str. 261) jest niedopuszczalny. Używanie słowa „zapis” w takim kontekście jest niewłaściwe w pracach naukowych, zwłaszcza prawniczych.

6. Konkluzja

Wszelkie krytyczne uwagi zamieszczone w niniejszej recenzji nie podważają ogólnej pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej Pani mgr Katarzyna Szarek-Morajko. Dlatego też stwierdzam, iż rozprawa doktorska autorstwa Pani mgr Katarzyny Szarek-Morajko pt.: „Administracja wyborcza w Polsce” spełnia wymagania przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) i wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego.



Szymon Czerwinski