



Acta Juris Stetinensis

2021, nr 2 (vol. 34), 237–243
ISSN (print): 2083-4373 ISSN (online): 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2021.34-16



Krzysztof Urbaniak
dr hab. prof. UAM
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: krzysztof_urbaniak@wp.pl
ORCID: 0000-0002-0735-8924



Agata Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, C.H.Beck, Warszawa 2019

ISBN 978-83-8198-423-2, ss. 404

Nie ulega wątpliwości, że wolne wybory, rozumiane jako złożony proces, przeprowadzane z poszanowaniem reguł pozwalających uczciwie uwzględnić wolę wyborców, są fundamentalnym składnikiem ustroju demokratycznego¹. Są one jednym z kluczowych zjawisk życia politycznego i społecznego. Poprzez akt głosowania obywatele sprawują władzę w państwie, wybierając swoich przedstawicieli do różnego rodzaju organów i w ten sposób w praktyce realizują ideę suwerenności narodu. Głosując, zyskują możliwość kształtowania otaczającej ich rzeczywistości politycznej i społecznej. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa w Polsce Państwowa Komisja Wyborcza, najwyższy i stały organ wyborczy, właściwy w sprawach wyborów i odpowiedzialny za ochronę procesu wyborczego. Jej pozycja wyznaczona przepisami ustawowymi z jednej strony powinna zapewniać kompetencje

¹ W. Łączkowski, *Prawo wyborcze a ustroj demokratyczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 51; M. Rachwał, *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, w: M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji społecznej*, Poznań 2017, s. 51 i n.

nadzorcze i kontrole, będące gwarancją transparentności, uczciwości, rzetelności i bezstronności procesu wyborczego, z drugiej zaś strony ważne jest, by organ ten cieszył się zaufaniem i uznaniem w odbiorze społecznym². Z tym większym zainteresowaniem należy odnotować pojawienie się w obiegu naukowym recenzowanej monografii.

Książka Agaty Pyrzyńskiej pt. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* zasługuje na uwagę z kilku względów. Po pierwsze, nie ma w dorobku polskiej doktryny prawa konstytucyjnego monografii dotyczącej zadań nadzorczych PKW. Jest to pierwsze, kompleksowe omówienie problematyki zadań nadzorczych PKW. Praca podejmuje te zagadnienia zarówno w warstwie teoretycznej, jak i w odniesieniu do praktyki funkcjonowania tego centralnego organu wyborczego³. Po drugie, w polskiej literaturze konstytucyjnoprawnej, choć coraz częściej podnoszone są problemy dotyczące prawa wyborczego, stosunkowo rzadko ukazują się pozycje dotyczące administracji wyborczej jako takiej⁴. Po trzecie zaś, zagadnienia dotyczące procesu wyborczego i organów gwarantujących jego bezstronność i niezależność stają się obecnie bardzo aktualne, w szczególności w kontekście zmian prawa wyborczego, których konsekwencją jest zwiększenie wpływu władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej na działanie organów wyborczych. Zmiana sędziowskiego modelu kształtowania składu PKW na mieszany, połączona z możliwością odwoływania jej członków w trakcie kadencji, oraz zmiana zasad wyboru szefa Krajowego Biura Wyborczego, przekazująca *de facto* kontrolę nad tym wyborem w ręce ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mogą rodzić pytania co do intencji tych zmian i zagrożeń, do jakich mogą one prowadzić.

2 Zob. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, XX, z. 2.

3 Wskazać można jedynie jedną monografię dotyczącą roli i kompetencji PKW: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.

4 Można wskazać tu np.: S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: E. Rymasz (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007; A. Sokala, M. Świąćki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: F. Rymarz (red.), *op. cit.*; A. Kisielewicz, *Ustrój i zadania organów wyborczych w Polsce*, w: *Międzynarodowa Konferencja Naukowa – Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013; A. Rakowska-Trela, *Granice działania administracji wyborczej*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2, Warszawa 2016; A. Sokala, *Administracja wyborcza w III RP – stan obecny i perspektywy*, w: H. Malinowska (red.), *Administracja polska... i co dalej?*, Bydgoszcz 2007.

Książka jest poprawioną i uzupełnioną wersją rozprawy doktorskiej, przygotowanej i obronionej w 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Promotorem rozprawy był prof. dr hab. Andrzej Sokala – kierownik Centrum Studiów Wyborczych UMK. Autorka zgromadziła materiał w pięciu rozdziałach, podzielonych na mniejsze części, poprzedzonych warsztatowym wstępem, w którym przedstawiono stan badań nad podejmowaną problematyką, założenia pracy oraz jej cele. Struktura monografii jest poprawna, dobrze usystematyzowana i posiada czytelny układ merytoryczny. Poszczególne części zwieńczone są wnioskami, co czyni monografię przystępną w warstwie konkluzywnej.

Jak już podniesiono, książka składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym podjęto teoretyczne rozważania nad pojęciem nadzoru i środków nadzoru. Ta część monografii stanowi wprowadzenie do dalszych rozważań. Dodatkowym uzasadnieniem podjętej w tym rozdziale problematyki jest fakt, że brak jest legalnej definicji nadzoru w prawie polskim. Instytucja ta jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania. Dla przykładu na gruncie prawa administracyjnego można zaobserwować różne pojmowanie nadzoru w prawie materialnym i ustrojowym. Tym trudniej przenieść zagadnienie nadzoru do prawa wyborczego, będącego podgałęzią prawa konstytucyjnego. W tym kontekście niewątpliwą zasługą Autorki jest dokonana, na podstawie przeglądu dotychczasowego dorobku doktryny, próba ustalenia pojęcia nadzoru i wyodrębnienia jego elementów konstytucyjnych. W ślad za tym A. Pyrzyńska dokonuje analizy instytucji nadzoru w prawie konstytucyjnym i w procesie wyborczym. W dokonanych ustaleniach słusznie wskazuje na specyfikę prawa wyborczego w kontekście nadzoru nad jego przestrzeganiem oraz podkreśla, że wobec braku regulacji rangi konstytucyjnej odnoszących się wprost do nadzoru nad procesem wyborczym, to na ustawodawcy zwykłym ciąży odpowiedzialność za stworzenie właściwych mechanizmów nadzorczych. Dodać należy także, że osobną część rozdziału stanowią rozważania dotyczące relacji między instytucjami nadzoru i kontroli. Jest to wysoce istotne i ważne w kontekście prowadzonych dalszych analiz. Niejednokrotnie bowiem określone w kodeksie wyborczym kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej, choć formalnie mają charakter nadzorczy, to materialnie można je zaliczyć do kompetencji jedynie kontrolnych.

Rozdział drugi koncentruje się na problematyce związanej z pozycją ustrojową Państwowej Komisji Wyborczej oraz jej miejscem w procesie wyborczym. W pierwszej części rozdziału Autorka bardzo rzetelnie przedstawiła występujące modele centralnego organu wyborczego. W ujęciu prawnoporównawczym omówiono rolę organów wyborczych w procesie wyborczym. Analizie poddano również międzynarodowe standardy organizacji i funkcjonowania centralnych organów wyborczych. Na szczególną uwagę zasługują uwagi dotyczące konstytucjonalizacji najwyższego

organu wyborczego. Jak słusznie podnosi Autorka, w większości państw europejskich rola i kształt podobnych instytucji określone zostały w ustawach zwykłych. Umocowanie organów wyborczych w konstytucji spotykane jest w państwach Ameryki Łacińskiej, w Turcji czy Republice Południowej Afryki. Agata Pyrżyńska słusznie wskazuje, że umocowanie organów wyborczych w konstytucji wpływa stabilizująco na ich pozycję i daje gwarancję właściwego wykonywania podstawowych zadań. Dodać można, że w wielu państwach europejskich, brak konstytucjonalizacji organów wyborczych wynika z objęcia procesu wyborczego konsensem politycznych, w wyniku czego organy wyborcze działają autonomicznie i apolitycznie. W państwach, w których kultura polityczna i prawna pozostawia wiele do życzenia, gwarancje konstytucyjne, np. dotyczące sposobu kreacji organu, choć nie zawsze są wystarczającą tarczą niezależności, z całą pewnością utrudniają ingerencję w niezakłócone wykonywanie przez organy wyborcze swoich zadań. Zgodzić należy się z Autorką, że brak umocowania konstytucyjnego PKW jest istotnym mankamentem obecnie obowiązujących regulacji. W konsekwencji jest ona narażona na modyfikacje jej kształtu instytucjonalnego, co może mieć wpływ na zabezpieczenie niezależności wykonywania zadań. W dalszej części rozdziału poddano analizie pozycję PKW w strukturze administracji wyborczej. W tym kontekście na szczególne podkreślenie zasługują uwagi dotyczące sędziowskiego modelu centralnego organu wyborczego w Polsce. Zgodzić należy się z Autorką, że rezygnacja z w pełni sędziowskiego charakteru tego organu poczytywana jest jako zerwanie z ważną gwarancją niezależności jego działania⁵. Stanowisko takie podnoszone było również wcześniej w doktrynie⁶.

W odrębnej części rozdziału drugiego dokonano omówienia PKW w systemie organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Osobno przedstawiono relacje PKW i ich specyfikę z organami władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Przeprowadzona analiza prowadzi Autorkę do konkluzji, że PKW nie sposób przypisać do którejkolwiek z trzech władz. Zgodzić należy się z postawioną tezą, że najbardziej przekonującym rozwiązaniem jest umiejscowienie jej w grupie podmiotów,

5 PKW w obecnym składzie nie sposób postawić zarzutów niezależności i braku profesjonalizmu. Jednak sytuacja, w której większość parlamentarna może swobodnie odwołać członka tego organu w trakcie kadencji, musi wywoływać sprzeciw i odczytywana jest jako potencjalny mechanizm wpływania na nienależność centralnego organu wyborczego, a co za tym idzie – na cały proces wyborczy.

6 Zob. np. A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV, s. 46–47; A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 139; K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 159.

które nie zostały przez ustrojodawcę zakwalifikowane do władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. Autorka zasadnie wskazuje na organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Zarówno kształt instytucjonalny, jak i niezależność oraz profesjonalizm działania w pełni uzasadniają tę tezę. Niewątpliwie jednak trzeba podkreślić, że ustawodawca niejednoznacznie zdefiniował pozycję Komisji w systemie organów władzy w Polsce. Brak oparcia jej w konstytucji powoduje, że samodzielność oraz niezależny charakter PKW oraz jej zasadnicze zadanie, jakim jest dbałość o przestrzeganie prawa wyborczego, nie posiada trwałych i stabilnych zabezpieczeń ustrojowych. Tę okoliczność wskazuje również Autorka jako główny mankament aktualnie obowiązującej regulacji.

Trzy kolejne rozdziały monografii koncentrują się wokół tytułowych uprawnień nadzorczych PKW. Następujące po sobie rozdziały trzeci i czwarty dotyczą podmiotowego i przedmiotowego nadzoru PKW nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Takie rozbieżności jest w pełni uzasadnione i porządkuje rozważania poczynione w monografii. Rozdział trzeci prezentuje podejście podmiotowe. PKW jest w nim zaprezentowane jako najwyższy organ nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Autorka podejmuje tam próbę dookreślenia zadań nadzorczych oraz ich usystematyzowania. Ważnym ustaleniem A. Pyrzyńskiej jest to, że PKW pomimo tego, że jest najważniejszym i najwyższym organem nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nie posiada wyłączności w tym zakresie. W tym kontekście bardzo cenne są uwagi dotyczące podmiotów wspomagających nadzór PKW, w tym w szczególności te odnoszące się do statusu komisarzy wyborczych, ich relacji z PKW oraz zadań wykonywanych w celu pieczy nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Warte podkreślenia jest to, że Autorka – będąc praktykiem – czerpie z własnego doświadczenia zawodowego, pełni bowiem z powodzeniem funkcję Komisarza Wyborczego we Włocławku. Ewentualnej krytyce można poddać zbyt nie rozbudowanie tej części rozdziału w stosunku do rozważań dotyczących zadań nadzorczych PKW. Bardzo rzeczowo i analitycznie A. Pyrzyńska podjęła także zagadnienia relacji PKW i Krajowego Biura Wyborczego. Przy jej ocenie zgodzić należy się opiniami Autorki, podnoszonymi już wcześniej w literaturze przedmiotu, że Komisja ma ograniczony wpływ na działalność KBW. Nie posiada narzędzi weryfikacji działalności KBW oraz nie ma wpływu na rozstrzygnięcia podejmowane przez jego szefa.

Osobną część rozdziału stanowią bardzo ciekawe rozważania dotyczące podmiotów podlegających nadzorowi PKW. W tym kontekście warto w szczególności zwrócić uwagę na podmiotowy zakres uprawnień nadzorczych Komisji w stosunku do mediów elektronicznych i papierowych oraz komitetów wyborczych. W pierwszym przypadku jest to zagadnienie bardzo ważne, gdyż z wyborów na wybory obserwujemy wzrost znaczenia w szczególności mediów elektronicznych w agitacji

wyborczej. Autorka słusznie podnosi, że PKW nie dysponuje obecnie środkami pozwalającymi na prowadzenie realnych i skutecznych działań wymuszających wobec podmiotów naruszających prawo wyborcze. Pamiętać należy, że problematyka zapewnienia obiektywizmu nadawców jest bardzo złożona i wieloaspektowa. Z jednej strony przy formułowaniu ocen należy brać pod uwagę zasadę wolności przekazu i środków ekspresji, z drugiej jednak mamy do czynienia często z nieuprawnionym wpływem na proces wyborczy. Z kolei podjęta w rozdziale kwestia nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez komitety wyborcze zasługuje na uwagę choćby z tego powodu, że są one najważniejszymi wykonawcami czynności wyborczych. Autorka zasadnie zauważa, że w związku z tym, że formalny nadzór na komitetami jest bardzo ograniczony, Komisja podejmuje wobec tych podmiotów działania instruktażowe, wydając liczne wyjaśnienia, stanowiska czy apele. Realnym instrumentem oddziaływania jest za to kompetencja badania sprawozdań finansowych poddana analizie w dalszej części książki.

W rozdziale czwartym A. Pyrzyńska podejmuje problematykę zakresu przedmiotowego nadzoru PKW nad prawem wyborczym. Jest to najobszerniejsza część monografii. Autorka przytacza różne propozycje typologii środków nadzoru. Te rozważania teoretyczne pozwalają jej sprawnie usystematyzować omawianą materię. Słusznie zgłasza postulat, że należy precyzyjnie określić środki nadzoru przysługujące PKW, tak aby w sposób jasny zakreślone były granice ingerencji w sferę działalności organów poddanych nadzorowi oraz aby zakresem tej ingerencji rządziła, znajdująca oparcie w konstytucji, zasada proporcjonalności. Autorka zwraca uwagę, że w świetle Konstytucji z 1997 roku PKW nie znalazła się w gronie organów umocowanych do wydawania aktów normatywnych o randze powszechnie obowiązującej. Ustrojodawca, jak już wskazywano, nie zdecydował się na konstytucyjne umocowanie PKW, co skutkuje niestety brakiem możliwości wydawania aktów wiążących podmioty niepodporządkowane hierarchicznie Komisji. Agata Pyrzyńska dokonuje w rozdziale analizy poszczególnych instrumentów nadzoru, takich jak: rozpatrywanie skarg na działalność organów wyborczych, ustalenia podziału nieodpłatnego czasu antenowego, uchylanie aktów organów wyborczych niższego strzebla, odwoływanie komisarzy wyborczych i członków rejonowych i okręgowych komisji wyborczych. Oddzielnie omówia także uprawnienia dotyczące weryfikacji zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego, odwołań w procedurze rejestracji list wyborczych oraz weryfikacji prawidłowości ustalenia wyników wyborów. Zadania te mają duże znaczenia dla bezstronności procesu wyborczego, przebiegu rywalizacji w wyborach i jej finalnego rezultatu.

Ostatnią część rozdziału stanowią rozważania nad nadzorem PKW nad urzędowymi wykazami osób uprawnionych do głosowania. W tym kontekście należy zauważyć, że kompetencja ta wskazuje na szczególną rolę PKW w ochronie prawa

do wybierania. Z drugiej zaś strony prawne instrumenty, w jakie została wyposażona Komisja, trudno uznać za nadzorcze w ścisłym tego słowa znaczeniu. Autorka celnie wskazuje, że w większości czynności te mają raczej cechy kontroli.

Rozdział piąty i ostatni monografii podejmuje zagadnienie roli PKW w badaniu finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Na tle pozostałych rozdziałów pozostawia on pewien niedosyt. Widać, że problematyka *stricte* polityczna prawa wyborczego nie jest najbliższa sercu Autorki. Wprawdzie poprowadzona w rozdziale narracja i opis materii są poprawne, to jednak strona deskryptywna przeważa nieznacznie nad jej stroną analityczną. Wokół finansowania polityki jako takiej, a w szczególności finansowania kampanii wyborczych, toczy się w Polsce długoletnia debata. Wskazuje się w niej m.in. na nieprecyzyjność regulacji oraz konstytucyjne wątpliwości dotyczące konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW. Będąca przedmiotem ostatniego rozdziału kompetencja jawi się jako najdalej idące uprawnienie władcze PKW, pociągające za sobą daleko idące skutki, które władczo wpływają na podmioty nadzorowane, a w konsekwencji mogą wpływać na kształt sceny politycznej.

Książkę zamyka starannie napisane, choć nazbyt syntetyczne zakończenie. Duża kondensacja konkluzji pracy kompensowana jest jednak wnioskami zamieszczanym na końcu poszczególnych rozdziałów. Autorka podsumowuje w tej części książki uwagi płynące z przeprowadzonej w monografii analizy. W szczególności i mocno akcentuje negatywne następstwa braku konstytucjonalizacji PKW dla całego procesu wyborczego. Uzasadnione są też jej uwagi dotyczące doprecyzowania relacji PKW–KBW w kontekście działań nadzorczych, precyzyjnego uregulowania przesłanek wniesienia i trybu rozpatrywania skarg do PKW.

W podsumowaniu należy podkreślić, że książka A. Pyrżyńskiej *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* jest bardzo ważną pozycją dla nauki i praktyki prawa wyborczego. Przy ocenie pracy zwraca uwagę jej dojrzałość, zarówno w wymiarze metodologicznym, jak i dużej swobody analitycznej. Książka zapełnia znaczącą lukę w krajowej literaturze przedmiotu i jest pierwszą pozycją podejmującą kompleksowo problematykę funkcji nadzorczych w procesie wyborczym. Praca napisana jest językiem przystępnym i komunikatywnym, nie tracąc nic ze swej profesjonalnej wartości.

Recenzowana pozycja warta jest polecenia specjalistom z zakresu prawa konstytucyjnego i wyborczego. Z pewnością powinna zaciekawiać też wszystkich uczestników procesu wyborczego oraz osoby studiujące na kierunkach prawniczych i politologicznych oraz przedstawiciele innych dyscyplin naukowych zainteresowanych wyborami.