

RECENZJE, NOTY, SPRAWOZDANIA

Agata Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, ss. 404

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) to jak wiadomo stały, centralny, najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, wypełniający także bardzo ważne zadania związane z badaniem finansowania partii politycznych. Pomimo tak istotnej roli, jaką pełni w systemie politycznym państwa, w polskim piśmiennictwie naukowym, tak prawniczym jak i politologicznym, nie doczekała się, jak dotąd, samodzielnego całościowego opracowania poświęconego kształtowaniu jej składu, organizacji, kompetencjom, zadaniom, zasadom działania i praktyce funkcjonowania. Uwaga ta odnosi się również do Krajowego Biura Wyborczego, które zapewnia obsługę PKW i warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum. Analizy na temat PKW to albo drobniejsze prace przyczynkarskie, albo rozważania pojawiające się na marginesie innych, szerszych badań poświęconych wyborom, referendom bądź partiom politycznym. Dlatego od lat oczekiwana jest monografia, która w sposób kompleksowy odniesie się do tego najważniejszego organu w systemie organów administracji wyborczej i to zwłaszcza po zmianach, jakie zostały dokonane odnośnie do niego w 2018 r. Książka Agaty Pyrzyńskiej tym samym niewątpliwie wypełnia istotną lukę, z jaką mamy w tym przypadku do czynienia w polskim piśmiennictwie z zakresu problematyki wyborczej i referendalnej, jednak tylko częściowo, gdyż poświęcona jest jedynie zadaniom nadzorczym

tego organu i to wyłącznie w na gruncie prawa wyborczego, a więc z pominięciem zbliżonych obowiązków, jakie nakładane są na PKW w ustawie o referendum ogólnokrajowym i ustawie o referendum lokalnym. Uwagi tej nie traktuję jednak jako zarzutu pod adresem recenzowanej monografii, lecz wskazuję jedynie na istniejące nadal poważne braki w badaniach przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego i politologii. Wręcz odwrotnie, uważam, że skoncentrowanie się w tej publikacji na bardzo dogłębnej analizie jednego z najistotniejszych zadań centralnego organu wyborczego było wyborem ze wszech miar słusznym i zasługującym na pełną aprobatę. Dzięki temu powstała monografia, która niezwykle wnikliwie rozważa określone w tytule pole badawcze.

Do zwrócenia uwagi na recenzowaną monografię skłania również to, że dr Agata Pyrżyńska od kilku lat zajmuje się problematyką wyborczą, jest autorką wielu bardzo interesujących prac przyczynkarskich z tego zakresu, a od pewnego czasu jest również komisarzem wyborczym. Sprawia to, że podejmowane w pracy zagadnienia są jej znane zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

Autorka postawiła przed sobą niewątpliwie trudne zadanie. Wynika to z faktu, iż w nauce prawa administracyjnego (zwłaszcza) i prawa konstytucyjnego, pomimo pewnych rozbieżności, pojęciu „nadzór” przypisuje się bardziej konkretną treść, niż czyni to zazwyczaj ustawodawca. W doktrynie nadzór wiązany jest z pewnymi uprawnieniami władczymi podmiotu kontrolującego w stosunku do podmiotu kontrolowanego, w regulacjach prawnych termin ten używany natomiast bywa w przypadku różnych kompetencji i zadań sprawdzających i często bez możliwości podejmowania wiążącej decyzji, co czyni ją uprawnieniem bądź zadaniem kontrolnym. Zamienne posługiwanie się pojęciami „nadzór” i „kontrola” jest bliższe językowi potocznemu, często odnajdujemy je jednak niestety również w ustawach. Agata Pyrżyńska ma tego świadomość, co znajduje wyraz w pracy, odróżnia również kompetencje nadzorcze od zadań nadzorczych. W przypadku przepisów prawa wyborczego odnoszących się do PKW o nadzorze stanowi art. 160 § 1 Kodeksu wyborczego, który wśród jej zadań wymienia sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego (pkt 1) i sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców

oraz sporządzaniem spisów wyborców. Problem w tym, że w ślad za tymi ogólnymi sformułowaniami nie zawsze przyznawane są Komisji stosowne środki nadzoru, które mają władczy charakter.

W pracy w sposób bardzo wyraźny określony jest cel badawczy. Jest nim odpowiedź na pytanie o zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez PKW w polskim prawie wyborczym. Wynika to z wielu wątpliwości, jakie muszą powstawać w sytuacji, w której nie ma jasności odnośnie do pozycji Państwowej Komisji Wyborczej w systemie organów państwa i uprawnień w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Nie ma ich oczywiście w stosunku do administracji wyborczej, gdyż jest to centralny organ wyborczy, a tym samym centralny organ nadzoru. Ale co z podmiotami zewnętrznymi stosującymi przepisy prawa wyborczego i bez których przeprowadzenie (odbycie) wyborów nie jest możliwe, jak np. organy administracji rządowej i samorządowej, komitety wyborcze czy środki masowego przekazu? Jest zrozumiałe, że w odniesieniu do nich środki, którymi dysponuje PKW, muszą być bardzo ograniczone, ale czy wówczas można mówić o uprawnieniach nadzorczych PKW i jak przedstawia się, czy może przedstawiać się, efektywności ich oddziaływania? A przecież to właśnie przede wszystkim tam, a nie w aparacie administracji wyborczej, mają miejsce nieprawidłowości i znacznie częściej dochodzi do naruszania postanowień prawa wyborczego. Dlatego naturalnym staje się pytanie o odpowiedniość nadzorczych środków oddziaływania, którymi dysponuje PKW, gdyż tylko od nich zależy efektywność podejmowanych przez nią kroków mających na celu naprawę tego, co nieprawidłowe, niewłaściwe; w konsekwencji przekłada się to również na ocenę samej Komisji. Tym samym cel badań sformułowany jest przez autorkę prawidłowo i nie budzi uwag.

To samo powiedzieć można o hipotezie badawczej, która w monografii jest wyraźnie wyartykułowana, iż polski centralny organ wyborczy został ukształtowany przez przepisy Kodeksu wyborczego jako organ nadzoru ogólnego przestrzegania prawa wyborczego przez podmioty stosujące przepisy prawa wyborczego, ale w pewnym zakresie również nadzoru bardzo konkretnego nad wąskim wycinkiem organizacji i przeprowadzenia wyborów, jakimi są czynności organizacyjno-techniczne związane ze sporządzaniem rejestrów wyborców i na ich podstawie spisów wyborców,

stanowiących podstawową gwarancję udziału wyborców w akcie głosowania. Badania pozwoliły autorce na dokonanie oceny efektywności działań nadzorczych PKW, jak i postawienia postulatów *de lege lata* i przede wszystkim *de lege ferenda*.

Krytycznie można jedynie odnieść się do objęcia przez Agatę Pyrzyńską analizą również kwestii nadzoru PKW nad finansowaniem partii politycznych. Niewątpliwie jest to niesłychanie ważne zadanie tego organu, które odgrywa niezmiernie istotną rolę w mechanizmie funkcjonowania całego państwa, nie jest to jednak, co zauważa sama autorka, uprawnienie wynikające z prawa wyborczego, lecz z innych ustaw. Uzasadnienie, iż kwestia ta „wykazuje ścisły związek z wyborami i dopełnia obraz zadań nadzorczych Komisji nad procesem wyborczym” (s. XLII) w świetle wyraźnie określonego w tytule monografii obszaru badań nie przekonuje. Chociaż same w sobie analizy na temat nadzoru PKW nad finansowaniem partii politycznych są ze wszech miar cenne, to jednak w tej publikacji są w zasadzie „ciałem obcym”, a przy tym tak cel badawczy, jak i hipotezy badawcze odnośnie do tych kwestii nie zostały w pracy wyraźnie sformułowane.

W przeprowadzonych w monografii badaniach wykorzystana jest przede wszystkim metoda formalno-prawna (dogmatyczna). Agata Pyrzyńska dokonuje bardzo poprawnej i rzetelnej egzegezy przepisów prawa wyborczego, która pozwala jej dekodować znaczenie zadań nadzorczych PKW powierzonych jej przez te przepisy. W prowadzonych wywodach można doszukiwać się również stosowania innych metod badawczych, jak np. prawno-porównawczej czy historycznoprawnej. Dla całości rozważań istotną rolę odgrywa również analiza orzecznictwa, ale pełni ona jedynie rolę uzupełniającą w stosunku do podstawowej metody, która w pełni zasadnie wyraźnie dominuje w rozważaniach.

Z formalnego punktu widzenia praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych typowym *Wstępem* i zwieńczonych raczej klasycznym *Zakończeniem* oraz uzupełnienia w postaci wykazu wykorzystanych aktów prawnych, orzeczeń sądowych i bardzo bogatej wykorzystanej literatury przedmiotu. W monografii tej można jednak wyraźnie wyróżnić dwie części. Pierwsza, na którą składają się dwa początkowe rozdziały, ma charakter wyraźnie wprowadzający oraz druga, stanowiąca właściwą analizę

tytułowej problematyki zadań nadzorczych PKW w polskim prawie wyborczym. Bez tej pierwszej części część druga byłaby jednak znacznie uboższa, niepełna i przede wszystkim nie pozwalałaby na zrealizowanie postawionego w pracy celu badawczego i weryfikacji badawczych hipotez. Wskazując ogólnie na konstrukcję pracy chciałbym również zaakcentować kończący każdy rozdział bardzo ciekawie napisany podrozdział zatytułowany *Wnioski*, który stanowi syntetyczne podsumowanie rozważań danego fragmentu monografii i wyeksponowanie najważniejszych tez.

Pracę otwiera rozdział, w którym Agata Pyrżyńska dokonuje przeglądu poglądów przedstawicieli doktryny, głównie prawa administracyjnego, ale także prawa konstytucyjnego, na temat pojęcia „nadzór”, jak i wskazania różnic (relacji) pomiędzy pojęciami „nadzór” i „kontrola”. Za interesujące uznaję też stwierdzenie, że ustawodawca nie posługuje się różnym rozumieniem pojęcia „nadzór”, lecz używa go w różnych znaczeniach, nadaje mu różną treść (s. 2). Niepotrzebne jednak wydaje się przy tym asekuracyjne zastrzeżenie, że dokonane ustalenia poczynione są wyłącznie na użytek tej monografii (s. 3); prawo wyborcze to przecież istotna część prawa konstytucyjnego, uważana nawet przez wielu za jej jądro. Nie można dlatego zawężyć tych wyników badań, zwłaszcza że są pogłębione i to pomimo nieco marginalnego potraktowania prac teoretyków prawa. Niewątpliwie mają one wartość dla doktryny prawa konstytucyjnego, ale nie powinny być niezauważone przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Przeprowadzona analiza prowadzi autorkę do słusznej, moim zdaniem, konkluzji, że nie zawsze nadzór PKW jest rzeczywiście nadzorem, lecz bardziej kontrolą, stąd też „trudno niekiedy jednoznacznie określić charakter niektórych kompetencji Komisji” (s. 15). Trafna jest też konstatacja, że nadzór w działalności PKW to dosyć często piecza o właściwe rozumienie i stosowanie przepisów prawa wyborczego (s. 14). W dalszej części rozdziału dokonana jest podobna analiza środków nadzoru. Przede wszystkim wskazany jest ich zróżnicowany charakter, treść, sposób i zakres oddziaływania czy moment zastosowania. Przekłada się to na wiele ich klasyfikacji. Dla dalszych wywodów istotna jest konkluzja o konieczności zapewnienia, wynikającej ze specyfiki prawa wyborczego, właściwych instrumentów nadzorczych nad przestrzeganiem prawa wyborczego (s. 41).

Przy sygnalizowanym już braku w polskiej literaturze przedmiotu większej liczby opracowań (a przede wszystkim monografii) poświęconych Państwowej Komisji Wyborczej, za cenny i to nie tylko dla recenzowanej pracy jest omawiający ten organ rozdział drugi monografii, w którym rozważana jest jego pozycja ustrojowa i relacje z innymi organami państwa. Agata Pyrzyńska rozpoczyna go od zwrócenia uwagi na znaczenie centralnych organów wyborczych (s. 45), jak i konieczność stosowania prawa wyborczego przez organy bezpartyjne (s. 51). Z uwagi na temat opracowania można jednak zastanawiać się, czy potrzebne są aż tak obszerne rozważania o innych modelach umocowania centralnych organów wyborczych, jak i dobrane przykłady (s. 59–64). Dalsze obszerne wywody prowadzą autorkę do wniosku, że PKW to organ administracji publicznej, w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze zbliżonym do organów kontroli i ochrony prawa (s. 95). W pełni przychyliła się ona również do formułowanego od lat w literaturze przedmiotu postulatu o potrzebie konstytucjonalizacji PKW. Wśród kwestii bardziej szczegółowych na uwagę zasługują następnie dywagacje na temat kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów postanowienia Prezydenta RP o powołaniu członków PKW (s. 111). Szerszego wyjaśnienia wymagała natomiast krytyka nazywania kompetencji PKW do wydawania aktów prawnych jako prawotwórczej, nie zaś uprawnieniem stanowiącym (s. 104). Trudno nie podzielić wreszcie stanowiska Agaty Pyrzyńskiej, iż nieprzyznanie PKW prawa do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest błędem (s. 114), chociaż zarazem zbyt daleko idące jest postulowanie przez autorkę wyposażenie tego organu w prawo inicjatywy ustawodawczej, skoro nie posiada go wiele organów konstytucyjnych o niezwykle istotnym znaczeniu w ustroju demokratycznego państwa prawnego, jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Część drugą monografii, odpowiadającą wprost problematyce wynikającej z jej tytułu, otwiera rozdział (III), który poświęcony jest zakresowi podmiotowemu zadań nadzorczych PKW na gruncie prawa wyborczego. Jest to bardzo ważny problem, gdyż przecież w wyborach uczestniczą różne organy państwa, instytucje, organizacje, media itd. Przy tym tylko niektóre z nich są z mocy prawa podporządkowane PKW. Na kwestiach tych skoncentrowany jest jednak dopiero ostatni, trzeci podrozdział (§ 3).

Poprzedzają go rozważania o zadaniach nadzorczych PKW i m.in. ich klasyfikacji (§ 1) oraz o podmiotach wspomagających nadzór sprawowany przez PKW (§ 2).

Można zastanawiać się, czy zasadne jest rozdzielenie w pracy ogólnego przedstawienia katalogu zadań PKW w rozdziale II, zaś szczegółowe odniesienie się do zadań nadzorczych dopiero w kolejnym rozdziale. Wydaje się jednak, że jest to zabieg świadomy i celowy, który dodatkowo podkreśla (nieformalne) wydzielenie dwóch części monografii. Podkreślenia wymaga przy tym bardzo wyraźne przełożenie przez Agatę Pyrzyńską na PKW ogólnych ustaleń doktryny odnośnie do zakresu podmiotowego nadzoru poprzez prawne wyznaczenie jego środków, których nie można domniemywać. Autorka wykazuje, że przepisy Kodeksu wyborczego i innych aktów prawnych pozwalają na jego dekodowanie, gdyż wynikają wprost z przepisów prawa bądź dadzą się wyprowadzić przy użyciu wykładni językowej (s. 133).

Podrozdział o podmiotach wspomagających nadzór sprawowany przez PKW jest również potrzebny, nie jestem jednak przekonany o zasadności jego tak szerokiego rozbudowania. Agata Pyrzyńska prezentuje w nim swoją wiedzę i poglądy na ich temat, co niewątpliwie jest wartościowe, ale z punktu widzenia tematu monografii zakres ten uważam za zbędny.

W rozdziale tym pojawiają się też wypowiedzi, które skłaniają do polemiki. Nie jestem przekonany o słuszności postulatu przekazania PKW w całości kompetencji z zakresu nadzoru nad przekazem medialnym w toku kampanii wyborczej i pozbawienie tym samym takich uprawnień Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (s. 198). Uważam, że istniejący stan jest właściwszy. To KRRiT na mocy postanowień Konstytucji ma stać na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, w czym mieści się również kontrola działalności dostawców usług medialnych w toku kampanii wyborczej. Nie pozbawia to oczywiście PKW możliwości, a nawet obowiązku sygnalizowania temu organowi dostrzeżonych w tym zakresie nieprawidłowości czy wręcz wyraźnych naruszeń prawa, co zresztą przecieź czyni w praktyce. Bardzo dyskusyjny jest również postulat Agaty Pyrzyńskiej objęcia przez PKW kontrolą prekampanii wyborczej (s. 211), nie uwzględnia on bowiem konstytucyjnej wolności działalności i konkurencyjności partii politycznych.

W sensie politycznym z prekampanią mamy zresztą do czynienia stale, zmienia się jedynie jej intensywność, która wyraźnie narasta przed zarządzeniem kolejnych wyborów.

Czytelników recenzowanej monografii zachęcam natomiast do uważnej lektury rozważań autorki poświęconych nadzorowi PKW nad komitetami wyborczymi (s. 186), organami administracji rządowej (s. 199) i organami administracji samorządowej (s. 202). Za w pełni trafną uważam również konkluzję, iż to Krajowe Biuro Wyborcze przesądza o finansach PKW (s. 214).

Dla kwestii zadań nadzorczych PKW w polskim prawie wyborczym nie mniej istotny od zakresu podmiotowego jest jego zakres przedmiotowy, co jest omawiane w rozdziale IV. Jest on najobszerniejszy i poruszający wiele wątków, spośród których jest kilka zasługujących na zwrócenie szczególnej uwagi. Rozpoczynają go rozważania o środkach nadzoru oraz ich klasyfikacji. Trudno nie podzielić przy tym poglądu Agaty Pyrzyńskiej, że z uwagi na ich cel powinny być one ściśle limitowane przepisami prawa, zaś sama ingerencja nadzorcza powinna być proporcjonalna do sytuacji, w której znajduje zastosowanie (s. 219–220).

Bardzo trafna jest przede wszystkim analiza poświęcona charakterowi aktów wydawanych przez PKW. W obecnym stanie prawnym są one jedynie wewnątrznie obowiązujące. Powstaje jednak pytanie, czy tak być powinno i czy wytyczne, będące przejawem nadzoru o charakterze prewencyjnym (s. 241), nie powinny przybierać postaci aktów powszechnie obowiązujących, gdyż ich adresatem nie są wyłącznie organy wyborcze; oczywiście wymagałoby to nowelizacji Konstytucji (s. 238–239). Rozbudowania i głębszych wyjaśnień wymagają natomiast, moim zdaniem, rozważania o prawotwórczym charakterze względem organów wyborczych wyjaśnień PKW (s. 245). Podkreślenia wymaga jednocześnie bardzo wyważona krytyka wprowadzonego na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 r. prawa do zaskarżenia do SN przez pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego uchwał PKW określonych w art. 161 K.w. Agata Pyrzyńska zasadnie podnosi, że jego redakcja nie jest najszcześniejsza (s. 242), zaś sama konstrukcja nie jest do końca spójna. Autorka podkreśla natomiast praktyczne znaczenie wytycznych dla procesu wyborczego (s. 243).

Na uwagę zasługuje także postulat potrzeby rozbudowania postanowień K.w. o przepisy proceduralne odnośnie do rozpatrywania skarg, gdyż pogląd o stosowaniu w tym przypadku postanowień k.p.a. jest wątpliwy (s. 255). Podobnie jest również w przypadku sugestii dla ustawodawcy uregulowania sytuacji, gdy w następstwie unieważnienia listy kandydatów pozostanie nierozdysponowany czas antenowy przeznaczony na prezentację przez podmioty startujące w wyborach ich programów wyborczych (s. 266). Interesujące jest też wykazanie, że pewne cechy instrumentu nadzorczego nad prawem wyborczym mają informacje o realizacji przepisów tego prawa z propozycjami ich zmian, które PKW przedkłada po każdym wyborach Prezydentowi RP, marszałkom Sejmu i Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów, które bywają impulsem do wprowadzenia nowelizacji K.w. (s. 298–299). Trudno nie podzielić wreszcie krytycznego poglądu autorki o likwidacji inspekcji PKW (s. 307, s. 341). Trafna jest też jej konkluzja, że rzeczywisty nadzór nad rejestrami wyborców sprawuje Krajowe Biuro Wyborcze i urzędnicy delegatur KBW, nie zaś PKW (s. 321).

W porównaniu z wcześniejszymi rozdziałami, rozdział ostatni (V) jest najmniej rozbudowany. A szkoda, gdyż zagadnienie badania przez PKW finansowania kampanii wyborczych oraz finansowania partii politycznych to zagadnienie niesłychanie istotne, o olbrzymim znaczeniu dla funkcjonowania całego systemu partyjnego, zwłaszcza gdy odrzucenie składanych sprawozdań finansowych komitetów wyborczych czy sprawozdań finansowych partii politycznych może w istotny sposób przełożyć się na sytuację finansową tych podmiotów (utrata subwencji). W tym fragmencie pracy mamy do czynienia z rzetelnym zreferowaniem obowiązujących przepisów prawa i w pełni słusznym wskazaniem, że podstawową rolę odgrywa w tym przypadku KBW i jego urzędnicy (s. 363). Prowadzone rozważania skłaniają też do postawienia trafnego pytania, czy w tym przypadku mamy do czynienia z uprawnieniami nadzorczymi, kontrolnymi czy może kontrolno-nadzorczymi (s. 372).

Rekapitulacją najważniejszych wątków jest *Zakończenie*, w którym powtórzone są najważniejsze postawione w monografii tezy i postulaty.

Rekomendując czytelnikom z pełnym przekonaniem monografię Agaty Pyrzyńskiej, pragnę jeszcze raz podkreślić, że publikacja ta stanowi

pierwsze kompleksowe omówienie problematyki zadań nadzorczych PKW w polskim prawie wyborczym, jest w pełni oryginalna, powstała w oparciu o wnikliwą analizę licznych aktów prawnych, bogatej literatury przedmiotu i orzecznictwa. Nie ogranicza się przy tym jedynie do pogłębionych rozważań teoretycznych, ale stanowi również wnikliwą analizę funkcjonowania tego organu w wyznaczonym zakresie badań obszarze. Jest przydatna teoretykom i praktykom. To bardzo cenna publikacja i ważny głos w dyskusji na temat roli centralnego organu wyborczego.

Agata Pyrzyńska, *Supervisory Tasks of the National Electoral Commission in the Polish Electoral Law, Warszawa 2019, pp. 404*

Krzysztof Skotnicki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ, kierownik Centrum Studiów Wyborczych UŁ, były Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, numer ORCID: 0000-0002-9428-2103.