

prof. dr hab. Marian Grzybowski
em. prof. UJ; aktualnie: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania

Recenzja

**pracy doktorskiej Pani Mgr Agaty PYRZYŃSKIEJ, Centrum Studium
Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu:
„Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie
wyborczym” (stron: 379+31)**

1. Uwagi wstępne

Państwowa Komisja Wyborcza, jej status prawnoustrojowy, zadania oraz kompetencje zasługują na monograficzne opracowanie. W piśmiennictwie z zakresu prawa wyborczego i szerzej: konstytucyjnego odnaleźć można co najmniej kilkanaście opracowań, które całościowo lub w znacznych fragmentach odnoszą się do tytułowej instytucji. Dość wskazać na prace B. Banaszaka, K. Czaplickiego, T. Gąsiora, S. J. Jaworskiego, A. Kisielewicz, A. Rakowskiej-Trela, F. Rymarza oraz A. Sokali (będącego zarazem opiekunem naukowym Doktorantki). Autorka recenzowanej rozprawy sięgając do dorobku dotychczasowego piśmiennictwa podjęła wszakże najbardziej kompleksowo problematykę zadań Państwowej Komisji Wyborczej w kontekście jej usytuowania w systemie organów RP, prawnych podstaw działania oraz przypisanych PKW kompetencji.

Już w tytule pracy Autorka sygnalizuje koncentrację uwagi na „zadaniach nadzorczych” Państwowej Komisji Wyborczej. Ma tu na względzie „nadzór” nad przestrzeganiem przepisów (norm) prawa wyborczego. Trafnie też odróżnia kategorię pojęciową „zadań nadzorczych” od „kompetencji nadzorczych” organu państwa (w tym: PKW). Nieco bardziej kontrowersyjne jest posłużenie się w kontekście zadań PKW przymiotnikiem „nadzorcze”, co Autorka wiąże przede wszystkim z elementem władczego oddziaływania na sytuację prawną podmiotów, do których odnoszą się różnorakie w swej naturze oddziaływania PKW i jej otoczenia instytucjonalnego (Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych). Przyjmuję wszak supozycję, iż Autorkę interesują przede wszystkim (choć z lektury rozprawy wynika, że nie wyłącznie) oddziaływania wychodzące poza granice kontroli czy instruktażu, które noszą (co najmniej: niektóre) cechy nadzoru (w rozumieniu prawa administracyjnego) lub mają charakter „para-nadzorczy”. Z tą uwagą akceptuję zasadnicze stanowisko Autorki, jakkolwiek zastanawiałbym się nad nieco silniejszym wyeksponowaniem „hybrydalnej natury” zadań nałożonych na Państwową Komisję Wyborczą

(a ukształtowanych przez praktykę funkcjonowania tego organu). Napisałbym o tym we „Wstępie” bądź w „Zakończeniu”.

Podkreślić warto, już w tym miejscu, dobre usystematyzowanie oraz przejrzystość wywodów zawartych w pracy, czytelny układ merytoryczny oraz klarowny podział na rozdziały i ich pomniejsze, wyodrębnione śródtytułami segmenty. Pracę cechuje nadto bardzo starannie opracowane zestawienie materiałów źródłowych (aktów normatywnych, orzecznictwa, literatury) oraz pieczołowicie dopracowany tekst (w liczącej 379 stron rozprawie doszukałem się zaledwie sześciu trzeciorzędnych usterek typu: błąd w konkretnym nazwisku, np. „Czajkowski” zamiast „Czajowski” czy typowe „literówki”). Gdyby praca miała być publikowana (na co zasługuje), zaś wydawca był zainteresowany skomprimowaniem tekstu, największe „rezerwy” możliwego manewru widziałbym w skróceniu rozbudowanych wyjaśnień znaczenia pojęć i opisu instytucji, które wprawdzie mają znaczenie dla wykonywania zadań „nadzorczych” przez PKW, ale zostały już dostatecznie opisane w innych opracowaniach (wystarczyłoby przytoczyć konkluzje i podać miejsce ich sformułowania w literaturze).

2. Układ i treść wywodów merytorycznych

Praca składa się z „Wstępu”, pięciu tematycznych rozdziałów i „Zakończenia” (s.365-379). Poszczególne rozdziały zostały zwieńczone „wnioskami”, co sprawia, iż warstwa „konkluzywna” rozprawy jest bogatsza niż wnioski finalne odnoszące się do całości wywodów, pomieszczone w „Zakończeniu”. Taka konstrukcja, co do zasady, sprzyja lekturze pracy i przejrzystości wyvodu. Z drugiej strony: rodzi niebezpieczeństwo nawiązań do tych samych wątków (a nawet: powtórzeń). Autorka szczęśliwie uniknęła wyraźnych powrotów do tych samych kwestii w szerszym wymiarze, jakkolwiek – tu i ówdzie – nie w szczegółach; przed sugerowaną publikacją warto raz jeszcze przejrzeć rozprawie pod kątem eliminacji sięgania po zbliżone tematycznie wątki w dwóch lub większej liczbie miejsc.

W rozdz. I („*Pojęcie nadzoru i środków nadzoru w nauce prawa*”) Autorka zasadnie zmierza do doprecyzowania pojęcia „nadzoru” w doktrynie – przede wszystkim – prawa administracyjnego, a nadto zaś – konstytucyjnego. Trafnie akcentuje, że zakres i środki nadzoru winny być ściśle określone przepisami prawa, zaś kompetencji nadzorczych nie należy domniemywać (s.19). Uznać można, iż rozumienie nadzoru przez Autorkę bliskie jest ujęciu E. Ochendowskiego, wedle którego nadzór to kontrola wzbogacona o możliwość podjęcia środków mających charakter wiążący wobec podmiotów poddanych tego typu oddziaływaniom (s.20). Jednocześnie Autorka podnosi, iż struktura systemu organów wyborczych (oraz instytucjonalnych uczestników procesu wyborczego) cechuje się znacznym stopniem zdecentralizowania, co rzutuje na prawne i faktyczne uwarunkowania realizacji zadań nadzorczych przez PKW (s.25 i n.). Wskazując na niektóre różnice w ujmowaniu nadzoru oraz w typologizowaniu środków nadzoru A. Pyrzyńska sięga po pojęcie środków nadzoru

sensu stricto. Zwraca też uwagę na kłopoty z jednoznacznym zakwalifikowaniem tzw. środków instruktażu (takich jak wskazówki, zalecenia, instrukcje czy wytyczne). Przenosząc swe uwagi na grunt prawa konstytucyjnego Autorka akcentuje relatywnie mniejszy rygorizm w posługiwaniu się w tym obszarze pojęciem nadzoru. Przypomina, że np. M. Małajny upatruje cech nadzoru w działaniach kontrolnych uzupełnionych o możliwość korygowania kierunku działania podmiotów poddanych nadzorowi (s.41), zaś T. Bartoszewicz dopuszcza wykonywanie działań nadzorczych także w stosunku do podmiotów pozostających poza ramami (hierarchicznego) podporządkowania organom wykonującym zadania nadzorcze (s.42). W kontekście czynności „nadzorczych” podejmowanych przez PKW nasuwa się przykład komitetów wyborczych oraz elektronicznych mediów publicznych, nieodpłatnie upowszechniających programy wyborcze w trakcie kampanii wyborczej.

W rozważaniach rozdz. I zabrakło mi – nieco bardziej wyrazistego odniesienia się przez Autorkę pracy do tytułowego pojęcia „**zadania nadzorcze**” (choć podzielałam Jej przekonanie, iż pojęcie to dotyczy nieco innych desygnatów niż kategoria pojęciowa „kompetencje nadzorcze” czy – często zresztą używane – „środki nadzoru”. *Pro futuro*, zwłaszcza w razie publikacji pracy, sugerowałbym udzielenie pojęciu „zadań nadzorczych” nieco więcej uwagi, także gwoli uniknięcia możliwych niejasności czy niepożądanych różnicowań interpretacyjnych.

Rozdz. II koncentruje się wokół analizy pozycji prawnej PKW jako centralnego organu wyborczego. Na wstępie Autorka odnotowuje znamienne kontrowersję między stanowiskiem większości doktryny uznającej PKW za organ administracji wyborczej a stanowiskiem B. Banaszaka, przeciwnego określaniu tego typu organów mianem „organu administracji publicznej” (s.51-62). Na s. 61 i n. Autorka omawia trzy zasadnicze „modele” ukształtowania administracji wyborczej we współczesnych państwach demokratycznych: a) niezależny, b) rządowy, c) mieszany (również w tym zakresie nieco inną typologię, obejmującą cztery „modele”, zaproponował B. Banaszak (s. 63).

W odniesieniu do polskiej Państwowej Komisji Wyborczej Autorka rozprawy akcentuje jej sędziowski komponent osobowy, upatrując w tym istotne zabezpieczenie niezależności i politycznej neutralności centralnego organu wyborczego. Jednocześnie dostrzega wpływ Ministra Sprawiedliwości na formowanie składu okręgowych komisji wyborczych oraz korpusu komisarzy wyborczych, wyrażający się głównie w przedstawianiu kandydatów do pełnienia funkcji w podległych nadzorowi PKW organach wyborczych (s.73). W tym kontekście A. Pyrzyńska zwraca uwagę na brak bezpośredniej zależności od PKW terytorialnych oraz obwodowych komisji wyborczych. Wyjaśnienia wymaga określenie „zależność bezpośrednia”.

Działania podejmowane przez PKW w odniesieniu do innych organów wyborczych, a także – niektórych uczestników procesu wyborczego (nie będących organami wyborczymi) Autorka określa jako „ogólny nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego” (s.80). Byłoby użyteczne – już w tym segmencie rozważań – bliższe scharakteryzowanie znaczenia wskazanego pojęcia; w szczególności zaś – znaczenia określenia przymiotnikowego („ogólny”), przez skonfrontowanie użytego

określenia z innymi przymiotnikami dotyczącymi „zadań nadzorczych” PKW oraz stosowanych środków nadzoru.

W dalszej części rozdz. II Autorka omawia interesującą ewolucję rozwiązań instytucjonalnych, gdy chodzi o umiejscowienie oraz komponowanie składu osobowego centralnego organu wyborczego w Polsce (s.83 i n.).Prześledzenie ewolucji w tym zakresie rzuca światło na aktualne usytuowanie prawnoustrojowe Państwowej Komisji Wyborczej. Jednocześnie ważne jest wydatne poszerzenie (i – wynikowo – różnicowanie) zadań Państwowej Komisji Wyborczej, poprzez obarczenie jej dodatkowymi zadaniami w odniesieniu do przeprowadzanych referendum czy też w zakresie kontroli gospodarki finansowej partii politycznych.

Charakteryzując cechy PKW jako centralnego (wedle art. 157 ustawy-kodeks wyborczy: „najwyższego”) organu wyborczego Autorka akcentują kolegialność tego organu trafnie postrzegając tę właściwość jako rękojmię demokratyzmu trybu podejmowania decyzji oraz czynnik sprzyjający ich „wyważeniu” i powściągliwości. Odnosi się też do dotychczas formułowanych typologii zadań PKW (np. autorstwa S.J. Jaworskiego). Godna odnotowania jest rezerwa Autorki wobec przypisywania PKW zadań „prawotwórczych” (A. Pyrzyńska preferuje określenie „stanowiące”- s.102, np. w odniesieniu do ustanawiania unormowań typu regulaminowego).

Za zasadny uznać trzeba pogląd Doktorantki, że przy ukształtowanym przez Konstytucję RP systemie organów państwowych PKW sytuuje się najbliżej zespołu organów państwa określonych w tytule rozdz. IX jako organy kontroli państwowej i ochrony prawa (s.108). Zgodzić się też można z bardziej szczegółowym poglądem, iż pominięcie kontrasygnowania przez Prezesa RM postanowienia Prezydenta RP o powołaniu konkretnych osób (ze statusem sędziowskim) w skład PKW jest bardziej efektem niedopatrzenia ustrojodawcy konstytucyjnego niż w pełni świadomie i celowo zastosowanej formuły regulacyjnej. Swoją drogą, byłoby ciekawym poznanie zapatrywań Doktorantki na doktrynalne uzasadnienia skali „właściwego” wpływu na formowanie składu PKW organów biorących udział w tym procesie: Prezydenta RP, prezesów naczelných organów władzy sądowniczej (SN,NSA,TK) i ewentualnie – Prezesa RM (gdyby uznać za „przeoczenie konstytucyjne” pominięcie wymogu kontrasygnaty i to przy uwzględnieniu – traktowanej jako wartość autonomiczna – apolityczności Państwowej Komisji Wyborczej. Byłbym rad poznać stanowisko Doktorantki w tej właśnie kwestii.

Należy z uznaniem podkreślić, że Autorka rozprawy nie ogranicza się do rozważań o relacji PKW i poszczególnych „władz” państwowych (wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej) w aspekcie wpływu na formowanie składu PKW. Praca mieści – co uznać trzeba za jej zaletę – kompleksowe i relatywnie szczegółowe rozważania dotyczące relacji PKW z poszczególnymi centralnymi organami państwa (s.108-120).

Kolejny segment rozważań odnosi się do „zakresu podmiotowego” sprawowanego przez PKW „nadzoru” nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Zgodzić się trzeba z sygnalizowanym już uzasadnieniem rozróżnienia „zadań nadzorczych” PKW (kojarzonych z ustawowymi powinnościami tego organu) oraz

„kompetencji nadzorczych” (kojarzonych trafnie z uprawnieniami typu nadzorczego). Równie zasadne jest krytyczne odniesienie się Doktorantki do okoliczności, iż część uprawnień „nadzorczych” PKW wyprowadza się nie z ustawy, a z regulaminu PKW (będącego uchwałą tego organu) – s.125. Dodać należy, iż sytuacja ta zasługuje na ocenę krytyczną zwłaszcza w okolicznościach, gdy sięganie po tego typu uprawnienia dotyczyć miałyby podmiotów nie pozostających w kręgu prawnego/ instytucjonalnego (ani nawet: funkcjonalnego) podporządkowania względem PKW.

Podzielić też należy przekonanie Autorki rozprawy (w ślad za A. Sokalą), zgodnie z którym nadzór („piecza”) PKW odnosić się winna do przestrzegania prawa wyborczego przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie wyborczy (s.127-128) oraz obejmować tak czas wyborów jak i tzw. okresy między-wyborcze (s.131). Cennymi elementami rozprawy są rozważania (i spostrzeżenia) odnoszące się do statusu komisarzy wyborczych, ich relacji z PKW, udziału w urzeczywistnianiu pieczy (nadzoru) nad przestrzeganiem prawa wyborczego (s.132 i n.), a także – czynności kontrolno-nadzorczych wobec elektronicznych mediów publicznych (s.138) oraz organów samorządu terytorialnego (s.139 i n.). Odpowiada mi też – jako ustrojowo zasadny - pogląd Doktorantki, że w przypadku działań nadzorczych wobec organów samorządu terytorialnego komisarze wyborczy nie powinni przejmować zdeterminowanych ustawowo zadań samorządu terytorialnego w sferze przygotowania i przeprowadzania wyborów (s.145). Z drugiej strony (idąc za poglądem A. Kisielewicza) dostrzec trzeba racjonalność zapobiegania na czas potencjalnej obstrukcji dotyczącej terminowego dokonywania czynności wyborczych, pozostających w sferze właściwości organów samorządu lokalnego (płynie stąd uzasadnienie dla sugerowanych uzupełnień w przepisach dotyczących nadzoru wojewody nad działaniami samorządu terytorialnego – s.154).

Osobnym segmentem rozważań są uwagi na temat relacji: PKW – Krajowe Biuro Wyborcze i Szef KBW (s.156 i n.), struktury KBW, zasad jego funkcjonowania oraz statusu delegatur Krajowego Biura Wyborczego (s.163-167). Za zasadną trzeba uznać krytyczną ocenę niepełnego podporządkowania działań i personelu KBW Państwowej Komisji Wyborczej, co może prowadzić (jak pokazało doświadczenie wyborów samorządowych w 2014 r. do przejawów „imposyblizmu” w oddziaływaniu Komisji (Autorka zgłasza tu warte uwagi propozycje środków zaradczych – s.168-1690).

Dużą złożonością cechuje się problematyka oddziaływania (także: „korekcyjnego”) PKW w odniesieniu do komisji okręgowych ,a także – rejonowych i terytorialnych. Imperatyw koniecznego ujednoczenia praktyki interpretacji i stosowania prawa wyborczego musi wszak uwzględniać specyfikę faktycznych uwarunkowań działania poszczególnych komisji „niższego szczebla” oraz okoliczność ustawowego określenia ich zadań, kompetencji (a zarazem – odpowiedzialności).

Osobną kwestią jest realizacja przez PKW (i inne organy wyborcze) nadzoru („pieczy”) nad przestrzeganiem prawa przez komitety wyborcze (wszystkich trzech typów: partii politycznych, koalicji partyjnych oraz komitety wyborców). Oddziaływanie kontrolne i instruktażowe, a – w pewnym zakresie nadzorcze – dotyka tu materii

wysoko „wrażliwej” politycznie; ważnym postulatem staje się zatem duże zdyscyplinowanie działań organów wyborczych (w tym: PKW), zaś w „planie” normatywnym – postulat daleko idącej precyzji i wyważenia racji w formułowaniu adekwatnych przepisów prawa wyborczego. Na poparcie zasługuje też postulat *de lege ferenda*, zgłoszony przez Doktorantkę, by działania instruktazowo-nadzorcze PKW rozciągnąć na okres funkcjonowania partii politycznych i innych podmiotów wyborczych poprzedzający okres wyborów *sensu stricto* (s. 209).

W rozdz. IV Autorka analizuje problematykę Zakresu przedmiotowego nadzoru PKW nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Uzasadniony jest postulat precyzyjnego określenia środków nadzoru (granic wkraczania PKW i instytucji jej podległych w sfery działalności podmiotów nadzorowanych) oraz postulat proporcjonalności ingerencji nadzorczej (s.216).

Autorka przytacza różne propozycje typologii środków nadzoru (s. 217 - 220) oraz dokonuje charakterystyki wytycznych, wyjaśnień oraz innych uchwał PKW podejmowanych dla wykonania zadań nadzorczych Państwowej Komisji. Wskazuje na znamiennej ewolucję kręgu adresatów wytycznych (w latach 1991-1993 obejmującego także organy administracji rządowej i samorządowej, po wejściu w życie ordynacji wyborczej z 1993 r. – z pominięciem wskazanych tu podmiotów).

Na tym tle podniesiony został problem sugerowanej konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej w toku prac nad Konstytucją z 2 IV 1997 r., co niewątpliwie stanowiłoby czynnik sprzyjający wyposażeniu PKW w kompetencje do wydawania wytycznych (aktów normatywnych) wiążących także podmioty nie podporządkowane hierarchicznie Komisji jako takiej. Brak statusu organu konstytucyjnego czyni wątpliwą możliwość przypisania PKW kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie A. Pyrzyńskiej PKW spełnia natomiast wymogi dla wyposażenia jej w kompetencje stanowienia aktów prawa wewnętrznego (s.227).

Zgodnie z art.161§ 1 pkt. 1 wiążą one *ipso iure* (jako „wytyczne PKW”) komisje wyborcze niższego szczebla oraz komisarzy wyborczych. PKW reguluje przy pomocy „wytycznych” funkcjonowanie organów podporządkowanych w sposób wiążący; mają one zatem istotne cechy środków nadzoru. Natomiast wyjaśnienia PKW oraz informacje o przepisach prawa postrzegać należy raczej w kategoriach „środków instruktazu” (stanowią one swoistą odmianę *soft measures* oddziaływania nadzorczego. Na pograniczu kontroli i nadzoru sytuuje się rozpatrywanie przez PKW skarg na ustalenia dotyczące podziału nieodpłatnego czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze (s.250-255).W ramach nadzoru mieści się natomiast uchylanie aktów organów wyborczych niższego stopnia podjętych z naruszeniem prawa lub niezgodnych z wytycznymi PKW (s. 256 i n.). Równorzędne traktowanie naruszenia prawa wyborczego i naruszenia wytycznych PKW jako przesłanek uchylenia aktu organu wyborczego prowadzi, choć pośrednio, do wzmocnienia wiążącego organy wyborcze charakteru wytycznych PKW (w postępowaniu o uchylenie aktu PKW może ferować rozstrzygnięcia tak kasatoryjne jak i reformatoryjne).

Istotnym, także z perspektywy prawa konstytucyjnego, zagadnieniem jest możliwość poddania rozstrzygnięć PKW kontroli sądowej i realizacji, w tym kontekście, przed podmioty dotknięte tymi rozstrzygnięciami ich konstytucyjnego prawa do sądu. Newralgiczne znaczenie ma tu wyrok TK w 6 kwietnia 2016 r. (w sprawie P 5/14), który przesądził, iż brak sądowej kontroli rozstrzygnięć PKW prowadziłby do naruszenia art. 45 ust.1 Konstytucji RP. Stanowisko to znajduje także wsparcie w rekomendacjach misji obserwacyjnej OBWE, sformułowanych po wyborach w 2011 r.

A. Pyrzyńska trafnie ocenia, że w kręgu zadań (zespołu czynności) realizowanych przez PKW mieści się weryfikacja zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych oraz prawidłowości ustalenia wyników wyborów. Tego typu działania mają newralgiczne znaczenie dla przebiegu rywalizacji wyborczej i jej efektów. Autorka podnosi, odwołując się do przykładów z praktyki (s.280-286), istotny problem, czy weryfikacja ta ogranicza się do badania formalnej poprawności utworzenia i zgłoszenia powstania komitetu, czy też rozciąga się na inne aspekty, np. jednoznaczność (brak mylących skojarzeń) i powagę nazwy komitetu wyborczego. Inną istotną kwestią jest zasięg udziału samej PKW (jej składu „sędziowskiego” we wspomnianych czynnościach weryfikacyjnych oraz dopuszczalność ich cedowania na aparat Krajowego Biura Wyborczego bądź komisarzy wyborczych (A. Pyrzyńska postuluje zresztą rozszerzenie „nadzoru” PKW nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez komitety wyborcze – s.294-295).

Ubočnym (ale interesującym) wątkiem rozważań Autorki jest nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisu wyborców. W pracy został przywołany (s.302) pogląd A. Kisielewicz, sympatyzujący z ideą jawności rejestru wyborców, co otwarłoby drogę do także obywatelskiej weryfikacji jego poprawności. Warto byłoby poznać zapatrywanie Autorki na tę kwestię, choćby w kontekście możliwości kierowania zarzutów do rozpatrzenia przez organy wyborcze (w tym: PKW). W tym kontekście nasuwa się też pytanie, jak Doktorantka ocenia okoliczność (o której pisze na s.314), że ani PKW ani KBW nie mają środków bezpośredniego oddziaływania na organy prowadzące ewidencję ludności stanowiącą punkt odniesienia dla sporządzania i aktualizowania rejestru wyborców oraz sporządzanie spisu wyborców?

Cennym segmentem recenzowanej rozprawy jest jej rozdział V odnoszący się do zadań PKW związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczych. Na dobrą sprawę, problematyka ta mogłaby stanowić temat odrębnej pracy doktorskiej. Doktorantka trafnie przywołuje unormowanie art.125 kodeksu wyborczego oraz dorobek literatury dotyczący zasady jawności (transparentności) finansowania kampanii. Upomniałbym się jedynie o bardziej wyraziste rozgraniczenie dwóch powiązanych, ale nie tożsamyh kwestii. Pierwsza to finansowanie kampanii wyborczych, co dotyczy także komitetów wyborców bez afiliacji partyjnej. Druga to kontrola gospodarki finansowej partii politycznych, dotycząca zarówno ich działalności kampanijnej jak i innej (w tym ostatnim zakresie - co najmniej dyskusyjnie przypisana

Państwowej Komisji Wyborczej). Autorka traktuje te kwestie jako nie tożsame, ale na jej miejscu postawiłbym to wyraźniej.

Rozważania o udziale PKW oraz innych organów (urzędów) wyborczych (komisarzy wyborczych, Krajowego Biura Wyborczego) w badaniu składanych sprawozdań uznać trzeba za instruktywne i interesujące (przy sygnalizowanych na s.337 i n. wątpliwościach odnoszących się do treści art. 160 § 1 i 167 § 1 kodeksu wyborczego). Należy podzielić zastrzeżenia Doktorantki odnoszące się do repartycji zadań kontrolnych pomiędzy PKW, KBW i delegatury terenowe KBW (s.343). Kompleksowość i poprawność legislacyjna (także pod względem ustrojowym) uregulowań jest w tym obszarze wręcz nieodzowna z uwagi na drastyczne skutki finansowe oraz polityczne odrzucenia sprawozdania finansowego (o czym Doktorantka pisze kompetentnie na s. 347-348).

Innym, interesującym wątkiem podniesionym przez Autorkę – o charakterze bardziej doktrynalnym – jest to, czy czynności sprawdzające PKW w odniesieniu do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych mieszczą się w pojęciu „kontroli” (jak wydaje się ujmować to A. Sokala) czy też wykraczają poza ramy tego pojęcia i mogą być postrzegane jako „hybrydalne”, kontrolno-nadzorcze (s.348-349)? Zgodzić się natomiast wypada z oceną skutków weryfikacji sprawozdań finansowych jako nader poważnych (s.352).

Formułowane w końcowej części rozdziału wnioski mieszczą szereg trafnych spostrzeżeń np. w postaci krytycznej oceny braku określenia minimalnych kwalifikacji oczekiwanych od pełnomocników finansowych komitetów czy też podkreślenia okoliczności, iż poważne konsekwencje wywołuje tylko odrzucenie sprawozdania finansowego, nie zaś zgłoszenie wobec niego – nawet istotnych - zastrzeżeń.

W wieńczącym pracę „Zakończeniu” Doktorantka trafnie, moim zdaniem, Doktorantka akcentuje negatywne następstwa braku pożądanej konstytucjonalizacji centralnego organu wyborczego. Uzasadniony jest także postulat bardziej precyzyjnego określenia statusu komisarzy wyborczych, doprecyzowania relacji: PKW-KBW (i Szef KBW), pełniejszego uregulowania przesłanek wniesienia i trybu rozpatrywania skarg do PKW, doprecyzowania problematyki inspekcji PKW oraz zapewnienia sądowej kontroli rozstrzygnięć PKW (z uwzględnieniem statusu sędziowskiego „komponentu” Komisji). Rozważenia wymaga kwestia pogłębienia kontroli „merytorycznej” przebiegu kampanii wyborczej oraz rozszerzenia, o aspekty merytoryczne, kontroli finansowania kampanii wyborczych. Dwie ostatnie kwestie cechują się – co należy mieć na względzie – wysoka „sensytywnością”; wymagają przeto nader starannej i wyważonej analizy (z uwzględnieniem aspektu politologicznego). Można wyrazić nadzieję, iż toruńskie Centrum Studiów Wyborczych, być może - przy udziale dobrze przygotowanej merytorycznie (o czym przekonuje lektura pracy) Doktorantki - podejmie w nieodległej przyszłości i przeanalizuje - *sine ira et studio* - tę ważną, jakkolwiek złożoną tematykę.

3. Uwagi o charakterze warsztatowym i formalnym

Przedstawiona do recenzji praca została przejrzysto i skonstruowana oraz napisana sprawnie pod względem warsztatowym. Dotyczy to podziału materii pomiędzy rozdziały i podrozdziały oraz ich części składowe, ujęcia konkluzji „odcinkowych” w kończących każdy rozdział wnioskach oraz syntetycznych - w „Zakończeniu”.

Z punktu widzenia przyszłej (spodziewanej) publikacji sugerowałbym pewne „odchudzenie” wywodu. Dotyczy to (m.in.) rozważań terminologicznych oraz typologizacji. Przykładowo, Autorka nie musi prowadzić szerokiego wywodu na temat każdego z typów komitetów wyborczych. Ważne jest natomiast, by wyraziście wyakcentować różnice między nimi z punktu widzenia zadań (działania) organów wyborczych, w tym: PKW. W przypadku komitetów z afiliacją partyjną (lub koalicyjną) organy wyborcze „dotykają” materii partii politycznych; w przypadku komitetów wyborców – materii realizowanych grupowo praw obywateli (jednostek). To może generować różnice podejścia.

Z formalnej powinności odnotuję bardzo nieliczne potknięcia „literackie”. I tak: na s. 46 w. 9 – zwrot „wtrącony” winien być wydzielony przecinkami lub średnikami. Na s. 157 w. 8 winno być: „traktować” (zamiast „tratować”). Na s.246 zamiast „ją” winno być „jej”. Nieco niejasno ujęta została kwestia inspekcji PKW (nie do końca wiadomo, czy idzie o aspekt instytucjonalny, czy też – funkcjonalny (samo słowo „inspekcja” może być rozumiane na oba sposoby).

Przy lekturze s.347 może pozostać wątpliwość, czy chodzi o dotację czy o subwencję (sugerowałbym dodanie uwag wyjaśniających). W kontekście rozważań na s. 364 dookreśliłbym pojęcie „kontroli samoistnej”. Wszystkie usterki formalne są drugorzędnej natury i pozostają łatwe do usunięcia.

4. Konkluzja recenzji

Przedłożona praca doktorska Pani Mgr Agaty Pyrzyńskiej jest samodzielnym, oryginalnym i dobrze udokumentowanym, dopracowanym warsztatowo i redakcyjnie opracowaniem naukowym ważnej, także praktycznie, problematyki. Zawiera zarówno staranną analizę uregulowań prawnych i dorobku doktryny jak i szereg uzasadnionych własnych ocen oraz sugestii *de lege ferenda*. Praca odpowiada w pełni wymogom stosownych unormowań obowiązującej ustawy o stopniach i tytule naukowym, stawianym dysertacjom doktorskim.

Wnioskuje zatem o jej przyjęcia jako podstawy przewodu doktorskiego i dopuszczenie Autorki, Pani Mgr Agaty Pyrzyńskiej do publicznej obrony pracy, z przekonaniem że posłuży jako przesłanka do nadania stosownego stopnia naukowego (doktora nauk prawnych).

Ze względu na kompleksowość ujęcia tematu i walory merytoryczne oraz warsztatowe sugeruje niniejszym opublikowanie pracy drukiem (po raczej niewielkiej

„adiustacji” merytorycznej i pewnym skomprimowaniu wywodu).

Kraków, 18 sierpnia 2017 r.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ubr. Grzybowski'.

(prof. dr zw. Marian Grzybowski)