

Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. Krzysztof Skotnicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2011, ss. 296

Recenzowana książka jest wynikiem prac naukowców z różnych ośrodków akademickich, którzy dokonali oceny pierwszej w Polsce głębokiej kodyfikacji prawa wyborczego. Powstanie kodeksu wyborczego było jednym z postulatów teoretyków prawa, którzy czynnie włączyli się w proces legislacyjny. Środowisko politologów oraz prawników zajmujących się tą problematyką od dawna głosiło potrzebę kodyfikacji, co miało usprawnić system oraz zapobiegać omijaniu przepisów. W styczniu 2011 roku, po kilkuletnich pracach komisji sejmowych, kodeks został przyjęty przez parlament, co spotkało się z wyraźną aprobatą badaczy. Jednakże nie wszystkie postulaty zostały wzięte po uwagę, na co zwracają Autorzy w tym opracowaniu.

Redaktorem pracy jest prof. Krzysztof Skotnicki, kierownik Centrum Studiów Wyborczych przy Uniwersytecie Łódzkim. Do współpracy zaproszono badaczy z wiodących ośrodków akademickich, m.in. Łodzi, Torunia oraz Warszawy. Poszczególnymi problemami kodeksu wyborczego zajęli się prawnicy oraz politolodzy, dzięki czemu prezentowana analiza ma charakter wieloaspektowy. Autorzy od lat prowadzą badania nad kwestiami prawa wyborczego, nawiązując do poprzednich wyników swoich prac. Książka prezentuje nie tylko wymiar teoretyczny, ale również praktyczny, gdyż wielu Autorów brało czynny udział w procesie legislacyjnym nad kodeksem, co niewątpliwie podnosi walor opracowania.

O ważności podjętych zagadnień może świadczyć zainteresowanie mediów, polityków oraz organizacji pozarządowych, na co zwraca uwagę Redaktor we Wstępie. Wejście w życie kodeksu (1 sierpnia 2011) zbiegło się z wyborami parlamentarnymi wyznaczonymi na 9 października 2011 roku. Dodatkowym problemem było badanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów kodeksu przez Trybunał Konstytucyjny, co mogło spowodować opóźnienie lub brak wejścia w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie. Nowy sposób elekcji senatorów, głosowanie korespondencyjne, parytety na listach wyborczych czy wytyczne w prowadzeniu kampanii wyborczej miały przyczynić się do poprawy jakości procesów demokratyzacji w Polsce. Kolejne nowelizacje oraz oczekiwanie na wyrok Trybunału wywoływały niepewność, na jakich zasadach odbędą się kolejne wybory. Te kwestie przełożyły się także na niejasność stanu prawnego także w niniejszym opracowaniu.

Pierwszy z artykułów, autorstwa Krzysztofa Skotnickiego, opisuje przebieg prac legislacyjnych nad kodeksem wyborczym. Jest to szczegółowe przedstawienie całego procesu ustawodawczego od złożenia projektu, prac komisji parlamentarnych, aż po uchwalenie, podpisanie przez Prezydenta oraz ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Autor skupia się nad pracami Komisji Nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia projektu kodeksu wyborczego, oceniając jej skład, aktywność członków oraz rezultaty

działań. Czytelnik otrzymuje informacje na temat wewnętrznych rozstrzygnięć wraz z różnorodnymi stanowiskami, jakie przedstawiali przedstawiciele klubów poselskich, administracji rządowej, organizacji pozarządowych oraz zaproszeni eksperci. Było to możliwe dzięki wykorzystaniu źródeł w postaci stenogramów, druków, biuletynów z posiedzeń komisji. Autor stawia tezy, w których ocenia jakość procesu legislacyjnego. Tempo prac, przygotowanie merytoryczne członków komisji oraz brak szerokiej publicznej debaty – zdaniem Skotnickiego – zaważyły na ostatecznym brzmieniu kodeksu. Kolejne nowelizacje jeszcze przed wejściem w życie ustawy oraz zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego przepisów potwierdzają niedostatki procesu ustawodawczego.

Drugi artykuł został napisany przez Jarosława Zbieranka z Instytutu Spraw Publicznych, który brał czynny udział w pracach kodyfikacyjnych. Opisuje on nowe procedury głosowania: korespondencyjne oraz przez pełnomocnika. Alternatywne metody głosowania – zdaniem Autora – powinny przyczynić się do zwiększenia aktywności wyborczej oraz zahamować postępujący problem absencji w dniu głosowania. W okresie PRL możliwe było tylko osobiste głosowanie, a jakiegokolwiek alternatywne formy oddawania głosu były uważane jako naruszenie zasad konstytucyjnych. Faktyczna frekwencja wyborcza po 1989 roku, różniąca się od oficjalnych rządowych komunikatów, sprawiła iż w usunięciu barier organizacyjnych i technicznych występowały instytucje publiczne: PKW i RPO oraz organizacje społeczne. Zbieranek jako przedstawiciel ISP, jednego z głównych inicjatorów przedsięwzięcia, przedstawia trudności, jakie napotykało wprowadzenie nowych rozwiązań. Jedyne ograniczenie procedury głosowania przez pełnomocnika tylko do osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku miało szansę na akceptację różnych środowisk politycznych. Uwzględnienie stanowiska doktryny w kodeksie wyborczym świadczy o skuteczności podjętych działań, natomiast o zasadności proponowanych instytucji dowodzi pozytywne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejny artykuł opisuje prawne regulacje funkcjonowania komitetów wyborczych w nowym kodeksie. Jarosław Szymanek przedstawia genezę komitetów wyborczych, które są szczególnego rodzaju podmiotem powoływanym jedynie na czas wyborów. Początkowa słabość partii politycznych we wczesnych latach dziewięćdziesiątych sprawiła, że ówczesne tymczasowe rozwiązanie stało się stałą konstrukcją prawną. Opracowanie opisuje nowe przepisy, które nie uległy zasadniczej zmianie, lecz zostały jedynie skodyfikowane. Powstanie komitetu, jego zadania oraz zakończenie działalności są przedmiotem badań Autora, który szczególną uwagę zwraca na czynności, jakie wykonuje komitet wyborczy. Instytucjonalizacja komitetu wyborczego w kodeksie świadczy o roli tego „osobliwego podmiotu wyborczego”, gdyż, jak sam Autor zauważa, trudno doktrynie sklasyfikować go jako podmiot prawa. Formuła wykonywania czynności wyborczych jedynie przez komitet wyborczy jest wspólna wszystkim typom wyborów, co świadczy o użyteczności tego rozwiązania.

Anna Rakowska w swoim artykule opisuje, jak zostały uregulowane w kodeksie wyborczym formy i granice kampanii wyborczych. Autorka zwraca uwagę na ujednoczenie przepisów, które obowiązywać będą odtąd w każdym wyborach. Wprowadzono do kodeksu pojęcie agitacji wyborczej, jednakże brakuje definicji, czym jest kampania wyborcza. Zwrócono szczególną uwagę na braki i niedociągnięcia, jakie zawiera w sobie ustawa. Rakowska, przedstawiając praktyczną stronę prowadzenia kampanii wyborczej, opierając się na dotychczasowych wyjaśnieniach PKW oraz orzeczeniach sądów, stwierdza brak rewolucyjnych rozwiązań, które ukrócałyby omijanie przepisów. Autorka odnosi się negatywnie do kwestii dotyczących nowelizacji wprowadzających ograniczenia agitacji na plakatach o formacie przekraczających powierzchnię 2 m² oraz zakazowi nadawania odpłatnych ogłoszeń wyborczych. Formułowane są postulaty ograniczenia trwania ciszy wyborczej oraz wprowadzenia definicji i pojęć, które pozwoliłyby na skuteczne egzekwowanie prawa.

Artykuł Andrzeja Sokali pt. *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym* jest wyraźną kontynuacją jego dotychczasowych zainteresowań badawczych. Kierownik Centrum Studiów Wyborczych w UMK w Toruniu, zajmujący się instytucjami wyborczymi, dokonuje opisu ustroju organów wyborczych. Dotychczasowy podział – na stałe i o niestałym charakterze – nie uległ zmianie, jednakże organy wyborcze otrzymały wyraźne wzmocnienie swojej pozycji w stosunku do poprzednich regulacji. Takie same oparcie w przepisach kodeksu uzyskał aparat pomocniczy – Krajowe Biuro Wyborcze oraz urzędnicy wyborczy w jednostkach samorządu terytorialnego. Autor porównuje poprzedni stan prawny z obecnym, dokonując ocen i polemiki. Gwarancja niezależności dzięki nowym kompetencjom oraz ograniczenia w odwoływaniu organów z funkcji sprawiają, że polskie regulacje spełniają międzynarodowe wymogi. Istotne są tu postulaty, jakie badacz proponuje uwzględnić *de lege ferenda*, m.in. odniesienie się w Konstytucji do kwestii PKW oraz wiele innych korekt w samym kodeksie wyborczym.

Grzegorz Kryszewski – konstytucjonalista z Uniwersytetu w Białymstoku – zajął się problematyką zgłaszania kandydatów w wyborach. Ta czynność wyborcza ma swoje silne podstawy w ustawie zasadniczej, co Autor daje wyraz przybliżając zasady i gwarancje, które zapisane są w prawodawstwie. Opracowanie przedstawia przepisy kodeksu wyborczego w tej materii, dokładnie analizując regulacje, wyjaśniając ograniczenia, jakie niesie polityczny tryb wyłaniania kandydatów. Autor poddaje pod rozważenie możliwość wprowadzenia do kodeksu następujących rozwiązań: wstępną selekcję kandydatów poprzez wpłacanie kaucji oraz regulację partyjnych desygnacji i rekomendacji dla ubiegających się o mandat. Obecny system powinien zachęcać wyborców do aktywności już w fazie formułowania list wyborczych. Zdaniem Kryszewskiego, ograniczenie decyzji o kształcie list tylko do elit politycznych jest zagrożeniem dla procesu demokracji.

Marek Chmaj dokonał prezentacji nowych regulacji w kodeksie wyborczym, odnoszących się do parytetu płci. Budzące kontrowersje przepisy wprowadzają proporcjonalny podział miejsc między kobiety a mężczyzn, gwarantując każdej płci co najmniej 35% reprezentacji na listach wyborczych. Autor dokonuje porównania z aktami prawnymi innych krajów europejskich, zauważając że takie rozwiązania funkcjonują w krajach UE, ale nie zawsze są one regulowane na poziomie ustawy. Zaprezentowane są argumenty zwolenników i przeciwników nowych przepisów, chociaż powodzenie idei zależy głównie od kultury politycznej. Chmaj rozważa konstytucyjność przepisów z zasadą równości i zakazu dyskryminacji, przedstawiając stanowisko doktryny oraz judykatury. Autor nie dokonuje oceny słuszności systemu kwotowego, jednakże zauważa, iż obecny kształt artykułów jest zgodny z ustawą zasadniczą. Konstatuje, że o realizacji celu ustawodawcy zdecydują ostatecznie wyborcy.

Następne opracowanie dotyczy „Stwierdzenia ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego”. Łukasz Buczkowski przybliży podstawy sądowej procedury kontroli wyborów, opierając się na regulacji Konstytucji RP oraz porównując dotychczasowe przepisy, w tym orzecznictwo Sądu Najwyższego. Analizie poddana zostaje instytucja protestu wyborczego, w tym podmiotów uprawnionych oraz przesłanki dopuszczalności zaskarżenia. Jurysdykcyjny charakter weryfikacji elekcji jest – zdaniem Autora – fundamentalną gwarancją prawidłowości wyborów, jednakże dostrzega błędy w przepisach. Zastrzeżenia wobec treści kodeksu wyborczego wynikają z niejasności oraz braku konkretnych rozwiązań wtedy, gdy zaistnieje konieczność powtórzenia wyborów w wyniku orzeczenia Sądu Najwyższego, uznającego protest. Pytania i polemika inicjują debatę na temat sformułowania nowych regulacji oraz zmiany obowiązujących, lecz ocenianych krytycznie.

Przedostatni artykuł podejmuje kwestie finansowania kampanii wyborczych według uregulowań kodeksu. Opracowanie przedstawia nowe przepisy, które względem poprzedniego stanu prawnego nie niosą zasadniczych zmian. Piotr Uziębło wskazuje na kilka istotnych rozwiązań, m.in. wprowadzenie limitów wydatków na kampanię do Sejmu i Senatu. Jednakże zauważa i podkreśla niekonsekwencję ustawodawcy, który nie dokonał równocześnie zmian w ustawie o partiach politycznych, co czyni sytuację podmiotów politycznych nierówną. Autor odnosi się również do przepisów, których odpowiednia interpretacja może służyć omijaniu ustawy. Także wspomina się o braku zapewnienia PKW odpowiednich narzędzi przy kontroli sprawozdań, jak możliwość ingerencji i kontroli rynkowej wartości kosztów kampanii. Badacz stwierdza, iż obecny stan prawny umacnia dotychczasowy układ partyjny.

Publikację zamyka praca Konrada Składkowskiego, odnosząca się do zasady równości w wyborach do Senatu. Autor wskazuje na dynamizm i ewolucję tego pojęcia, na którego rozumienie ma wpływ kilka czynników: poglądy doktryny, normy prawne oraz orzecznictwo sądów. Równość rozumiana jest w trzech aspektach: formalnym, materialnym oraz szans. Równość formalna to potoczne rozumienie zasady „jeden

człowiek – jeden głos”, natomiast równość materialna oznacza, że siła każdego głosu jest taka sama. Z kolei ostatni aspekt odnosi się do podmiotów gry wyborczej, rozpatrując równość szans w finansowaniu, prowadzeniu kampanii, zgłaszania kandydatur. Badacz dokonuje oceny kryterium populacyjnego przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych do Senatu. Analiza przepisów obecnego kodeksu wyborczego daje podstawy twierdzić, że prawie połowa okręgów odbiega od normy przedstawicielstwa, którego stosowanie zalecane są przez Komisję Wenecką, co łamie zasadę równości materialnej.

Książka jest pierwszą publikacją wydaną tuż po uchwaleniu kodeksu wyborczego. Można zauważyć, że tempo prac nad opracowaniem nie mogło, z przyczyn czasowych, uwzględnić ostatecznego, aczkolwiek istotnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Redaktor sam zwraca uwagę, iż Autorzy starali się jedynie zasygnalizować podstawowe problemy i kontrowersje. Celem pracy była wstępna ocena przepisów, co przejawia się również w strukturze kolejnych artykułów, podejmujących tylko wybrane kwestie. Niemniej odnotować należy, że całość opracowania daje czytelnikowi pełen obraz istoty kodeksu wyborczego, od procesu powstania, aż po ocenę doktryny i orzecznictwo. To właśnie stanowisko ludzi nauki, zarówno praktyków, jak i teoretyków jest najcenniejszym walorem pracy.

Wielu z Autorów miało (choć ograniczony) wpływ na powstanie i ostateczny kształt regulacji, uczestnicząc w pracach komisji kodyfikacyjnej. Ich opinia jako ekspertów sejmowych brana była zapewne pod uwagę. Aczkolwiek krytyczne uwagi mogą wskazywać, że proces legislacyjny nie uwzględnił ostatecznie ich stanowiska. Niewątpliwym walorem dzieła jest jego praktyczny charakter, gdyż Autorzy nie tylko przytaczają nowe przepisy, ale również przedstawiają pierwsze wskazówki *de lege ferenda*. Badacze starają się ukazać błędne rozwiązania i konsekwencje ich stosowania, co może się przyczynić do polepszenia jakości ustawodawstwa w przyszłości.

Kodeks wyborczy. Wstępna ocena wpisuje się w nurt opracowań zajmujących się kwestiami wyborczymi. Autorzy, specjalizując się w zagadnieniach politologicznych i prawnych, wykazali szeroką perspektywę spojrzenia na wybrane problemy. Specyfika dzieła wymagała zastosowania porównań obecnego z wcześniejszym stanem prawnym. Także wykorzystano metody badawcze bliskie obydwu dziedzinom: formalno-dogmatyczną, historyczną, statystyczną czy systemową. Całość opracowania skłania do przyjęcia syntetycznej tezy, iż kodeks wyborczy jest jednym z istotnych dokonań Sejmu. Kodyfikacja, czyli opracowanie jednego aktu prawnego, ujednotorzył system wyborczy oraz sprawi, że jakość procesu elekcji będzie lepsza. Niemniej jednak kodeks nie jest wolny od wad, a nowelizację powinny uwzględniać propozycje ekspertów, nie zaś polityczne interesy partii.

Opracowanie pozostawia pewien niedosyt, gdyż Autorzy, skupiając się na wybranych zagadnieniach, pominęli inne istotne kwestie. Publikacja dokonująca wstępnej oceny powinna zawierać konsekwencje zastosowania kodeksu wyborczego, chociażby

w kontekście wyborów parlamentarnych z 9 października 2011 roku. Ważne jest poznanie rezultatów zastosowania przepisów, np. jak na frekwencję wyborczą przełożyły się nowe formy głosowania. Także brakuje politologicznych ocen, komu służą obecne przepisy czy jakie są stanowiska konkretnych partii dla projektów ustaw. Z pewnością kolejna publikacja uwzględni praktyczną stronę uchwalonych przepisów, co lepiej wyjaśni specyfikę i trudności w tworzeniu prawa wyborczego.

Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla czytelnika obeznanego z podstawowymi problemami systemu wyborczego. Jest to opracowanie użyteczne głównie dla prawników oraz politologów, jak również dla zainteresowanych procesem legislacyjnym. Adresatem publikacji może być zwłaszcza ustawodawca, czyli posłowie i senatorowie wybrani na nowych zasadach do parlamentu. Propozycję zawarte w pracy nadal warto są publicznej debaty. Zdaniem Autorów kodeks wymaga zmian, które powinny być jak najszybciej wprowadzone. Już sama praca komisji kodyfikacyjnej pozostawiała wiele do życzenia – naukowcy zwracają uwagę na powolność działań oraz brak przygotowania merytorycznego członków komisji. Opracowanie odzwierciedla stanowisko doktryny, które powinno zostać wzięte pod uwagę w przyszłości.

Podsumowując, należy rekomendować książkę za jej aktualność oraz rangę podjętej problematyki. Zagadnienie wyborów powinno być publicznie omawiane nie tylko w obliczu kolejnej elekcji, ale już formułując przepisy wyborcze. To ustawodawca bierze na siebie szczególną odpowiedzialność, gdyż jakość procesu elekcji przekłada się na jakość demokracji oraz legitymizację władzy. Książka przypomina, że należy kłaść szczególny nacisk na kontrolę elit politycznych już na etapie głosowania. Autorzy dokonują rozliczenia z obietnic i intencji polityków, co sprawia, że opracowanie staje się pozycją prezentującą konstruktywną krytykę systemu oraz establishmentu.

Paweł Jakubowski
Wydział Politologii UMCS