

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzja
pracy doktorskiej Pana mgra Mariusza Chrzanowskiego
pod tytułem
Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących
Jednostek samorządu terytorialnego,
napisanej w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
pod kierunkiem prof. dra hab. Grzegorza Kryszenia,
Białystok 2018, s. 308

I. Wybór tematu rozprawy i jej tytuł

Problematyka wyborcza cieszy się olbrzymim zainteresowaniem przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych w tym w szczególności prawników, politologów, socjologów, ale również matematyków, geografów czy specjalistów od marketingu politycznego. Jest to w pełni zrozumiałe, wybory stanowią bowiem jądro systemu politycznego, zaś od ich wyników zależą kierunki rozwoju państwa i jego poszczególnych części (podmiotów federacji bądź wyodrębnionych administracyjnych jednostek terytorialnych), jak i sytuacja społeczeństwa. Wiele z powstających opracowań są to przy tym prace stanowiące podstawę ubiegania się o stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego bądź o tytuł naukowy profesora.

Tak jest też w przypadku przedłożonej mi do recenzji rozprawy doktorskiej Pana mgra Mariusza Chrzanowskiego. Przedmiotem badań uczynił On zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Jest to zamysł ze wszech miar trafny, gdyż – jak słusznie zauważyła we „Wstępie” (s. 4) – w literaturze przedmiotu analiza zasad prawa wyborczego najczęściej skoncentrowana jest na ich istocie i zastosowaniu podczas wyborów parlamentarnych bądź prezydenckich, zdecydowanie rzadziej snute są natomiast rozważania na temat ich specyfiki podczas wyborów lokalnych. Fundamentalne jest bowiem pytanie, czy podczas każdego wyborów są one rozumiane i wyrażają dokładnie to samo oraz czy i w jakim zakresie realizujące je rozwiązania i instytucje stosowane podczas wyborów organów ogólnopaństwowych mogą być użyte w przypadku wyborów samorządowych. Należy również zastanowić się jeszcze głębiej nad odmiennościami wyborów organów władzy lokalnej różnych poziomów, a w przypadku wyborów organów najniższego szczebla nawet różnic wynikających z liczby mieszkańców i wielkości terytorium. Taki cel rozprawy jest dobrze wyrażony w jej tytule.

W moim przekonaniu można jednak zastanawiać się, czy wielość problemów, jakie odnoszą się do każdej z podstawowych zasad prawa wyborczego, nie uczyniło zakresu badań zbyt szerokim. Jestem zwolennikiem węższych i bardziej pogłębionych analiz, w których ma miejsce odniesienie się do kwestii bardzo szczegółowych. Nie neguje to jednak potrzeby powstawania prac omawiających rozpatrywane zagadnienia w szerszy, bardziej całościowy sposób, na bazie których będą dopiero powstawać opracowania szczegółowe. Tak też traktuję temat recenzowanej rozprawy doktorskiej Pana mgra Mariusza Chrzanowskiego.

II. Baza źródłowa rozprawy

Przy tak szeroko zakreślonym temacie rozprawy doktorskiej niewątpliwie bardzo trudnym zadaniem było dokonanie właściwej selekcji źródeł, gdyż liczba aktów prawnych, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądów poświęconych prawu wyborczemu i jego zasadom bądź poszczególnym instytucjom jest przeolbrzymia. Uważam, że generalnie Pan mgr Mariusz Chrzanowski wywiązał się z tego zadania bardzo dobrze i do jego pracy nie można mieć większych zastrzeżeń.

Wykorzystana w dysertacji baza źródłowa jest imponująca. Składa się na nią ponad 100 aktów prawnych prawa krajowego i międzynarodowego różnej rangi, w tym 11 konstytucji obcych państw, blisko 400 opracowań monograficznych i drobniejszych prac pryncypialnych (artykułów, studiów glos), w tym kilkanaście w języku angielskim, 13 orzeczeń, wyroków i postanowień polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i 5 innych źródeł, które niesłusznie nazwane są źródłami prawa (s. 307). W szczególności w przypadku literatury przedmiotu wykorzystane zostały podstawowe publikacje, zrozumiałe jest natomiast, że można wskazać wiele prac drobniejszych, które mogłyby wzbogacić rozprawę i pogłębić rozważania poprzez wydobywanie bardziej szczegółowych problemów (na niektóre wskażę w dalszej części recenzji).

III. Metody badawcze

Założony zakres badań sprawia, że mgr Mariusz Chrzanowski wykorzystuje w nich wiele metod właściwych dla prawniczej rozprawy doktorskiej. Dominuje, co zrozumiałe, metoda formalno-dogmatyczna. Stosując ją Doktorant udowadnia, że potrafi dokonywać egzegezy przepisów i interpretować normy prawne. W pracy Autor z powodzeniem korzysta jednak również z innych metod: historyczno-prawnej, systemowej czy celowościowej, co niewątpliwie wzmacnia właściwe rozumienie litery prawa. Istotne znaczenie dla czynionych wywodów ma także częste posługiwanie się metodą prawnoporównawczą i to zarówno w płaszczyźnie historycznej, jak i geograficznej, w przypadku której dobiera dobre przykłady rozwiązań i instytucji stosowanych w innych państwach, ale i konfrontuje stosowanie prawa w Polsce przez organy władzy publicznej bądź administrację wyborczą w różnych jej częściach. Dla oceny dysertacji nie bez znaczenia jest wreszcie badanie praktyki, a więc wykorzystanie metody funkcjonalnej. Podkreślić należy również umiejętne krytyczne spojrzenie na wykorzystaną literaturę przedmiotu.

IV. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy jest niezwykle prosta oraz przejrzysta. Składa się ona z siedmiu rozdziałów poprzedzonych *Wstępem* i zwięzłych *Zakończeniem*. Autor po skrótowym odniesieniu się w Rozdziale I do roli i funkcji wyborów we współczesnym świecie, w dalszych fragmentach dysertacji przedstawia poszczególne zasady prawa wyborczego, przy czym kolejność ich analizowania wyznaczona jest przez ich uszeregowanie konstytucyjne, jak i tradycyjne przedstawianie w literaturze przedmiotu. Stąd też Rozdział II poświęcony jest zasadzie powszechności wyborów, Rozdział III zasadzie równości wyborów, Rozdział IV zasadzie bezpośredniości wyborów, Rozdział V zasadzie tajności głosowania, Rozdział VI systemom wyborczym, zaś Rozdział VII zasadzie wolności wyborów. Jedynie w tym ostatnim przypadku można zastanawiać się, czy rozważania te nie powinny być czynione wcześniej (czy nie powinien być to Rozdział II), gdyż tylko w przypadku wolnych wyborów wybory są wyborami a nie fikcją i to pomimo spełnieniu innych zasada prawa wyborczego. Autor sam nazywa ją też „zasadą zasad” (s. 30). Uwaga odnośnie do umiejscowienia tych rozważań nie ma jednak istotnego znaczenia dla pozytywnej oceny konstrukcji pracy. Uważam również, że w rozprawie zachowane są właściwe proporcje pomiędzy jej poszczególnymi fragmentami, które w pełni odpowiadają wielości i znaczeniu poszczególnych podnoszonych problemów właściwych dla poszczególnych zasad.

V. Ocena ogólna rozprawy

Ogólna ocena pracy doktorskiej Pana mgra Mateusza Chrzanowskiego jest pozytywna. Odnosi się w niej niewątpliwie do zasad prawa wyborczego, które powszechnie uznawane są w doktrynie za podstawowe dla wyborów, zaś w przypadku każdej z nich wydobywa zagadnienia i problemy, które są dla niej najważniejsze. Bardzo szeroki temat dysertacji z jednej strony, zaś jej ramy z drugiej strony sprawiają, że rozważania są bardzo syntetyczne. Miejscami sprawdza się jednak również moja obawa wyrażona przy ocenie tematu rozprawy, iż jego szerokość rodzi niebezpieczeństwo powierzchowności analizy i niedostrzeganie pewnych problemów czy zagadnień. Czynione rozważania są też bardziej odniesieniem się generalnie do omawianej zasady bez uwypuklenia jej specyfiki w przypadku wyborów samorządowych. W moim przekonaniu nie jest też ukazana odmienność wyborów do organów gminy, zwłaszcza małej w porównaniu do wyborów w miastach na prawach powiatów, rad powiatów i sejmików województw. Do kwestii tej szerzej odniosę się w dalszej części recenzji, kiedy będę omawiać poszczególne rozdziały pracy. Co zrozumiałe, w doktoracie jest również sporo tez polemicznych, co traktuję jednak jako jego zaletę, gdyż ma to duże znaczenie dla naukowego dyskursu. Niezaprzeczalne jest dla mnie znaczenie teoretyczne i praktyczne rozprawy.

VI. Ocena szczegółowa

W ocenie tej pomijam na ogół te kwestie, w przypadku których w pełni podzielał poglądy Pana mgra Mateusza Chrzanowskiego, lecz z uwagi na istotę recenzji koncentruję uwagę na kwestiach polemicznych.

Wstęp pracy niewątpliwie w pełni odpowiada wymogom stawianym temu fragmentowi rozprawy doktorskiej. Są w nim zawarte wszystkie niezbędne dla niego elementy, takie jak przedstawienie znaczenia tematu i stawiany cel badawczy, stosowane metody badawcze, wyjaśnienie konstrukcji pracy czy w minimalnym zakresie wskazanie również na pewne hipotezy a nawet tezy. Brakuje mi jedynie chociażby skrótowego odniesienia się do stanu badań nad zasadami prawa wyborczego i istniejącej literatury przedmiotu, co ma istotne znaczenie, gdyż niektórym z zasad prawa wyborczego poświęcone są odrębne monografie, zaś na temat innych – o czym Autor miał prawo nie wiedzieć – napisano rozprawy doktorskie, które jeszcze nie zostały opublikowane.

Rozdział I – *Zagadnienia wstępne* stanowi ogólne wprowadzenie do tematyki pracy doktorskiej.

Autor bardzo trafnie akcentuje, że wybory samorządowe są wyborami z grupy *second-order elections*. Nie jest jednak dla mnie jasne, co rozumie poprzez stwierdzenie, iż z proceduralnego punktu widzenia mają one dla demokracji mniejsze znaczenia niż wybory ogólnokrajowe (s. 13). Rozumiem, że pojęcie „wybory ogólnokrajowe” oznaczają w tym przypadku wybory parlamentarne lub prezydenckie. Co to jest jednak „proceduralny punkt widzenia”?

Pan mgr Mateusz Chrzanowski bardzo swobodnie porusza się następnie w bardzo trudnej i złożonej materii funkcji wyborów, wskazuje też na trzy najważniejsze, jego zdaniem, funkcje wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego: realizacji konstytucyjnej zasady przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, selekcji lokalnych elit oraz legitymizacji (s. 20). W moim przekonaniu jest to lista zbyt uboga i zaliczyłbym do nich jeszcze chociażby funkcje aktywizacji społeczeństwa czy kontrolną. Nie jest też dla mnie jasne stanowisko Doktoranta w kwestii przebiegu wyborów samorządowych. Na tej samej stronie pisze bowiem z jednej strony o kartelizacji lokalnych i regionalnych scen politycznych oraz utrudnieniu dla funkcjonowania komitetów wyborczych wyborców, a zarazem akcentuje zmniejszenie na poziomie lokalnym znaczenia czynników ideologicznego i partyjnego w akcie głosowania (s. 17). A czy nie jest przypadkiem tak, że zależy to od tego, czy mówimy o wyborach wojewódzkich, powiatowych i samorządowych i stąd ta odmienność?

Podobnie pewną sprzeczność widzę w rozważaniach o charakterze mandatu radnego. Najpierw Autor podkreśla, że ustawy nie pozwalają na jednoznacznie określenie jaki jest charakter tego mandatu, by następnie w tym samym akapicie stwierdzić, iż jednoznacznie jest to mandat wolny (s. 22).

Czy prawdziwą jest teza (s. 24), że radni bardzo rzadko kontaktują się z wyborcami? Czy odwołanie się na jej potwierdzenie do pracy z 2007 r. jest wystarczające? Zapewne tak jest, z tym się zgadzam, ale takie ostre stwierdzenie trzeba dobrze udokumentować, a tego brakuje.

Zdecydowanie wśród lokalnych liderów brakuje mi wymienienia duchownych, a przecież bez wątpienia rolę taką pełnią proboszczowie (s. 25/26).

Bardzo dyskusyjna jest teza o celowym pominięciu pewnych zasad prawa wyborczego w Konstytucji (s. 33). Chociaż Doktorant odwołuje się do literatury przedmiotu (M. Chmaj, W. Skrzydło), to wskazanie na przykład zasady równości w przypadku wyborów do Senatu nie jest prawdziwy, to wynikało z istniejącego w 1997 r. wyboru po 2 lub wyjątkowo 3 senatorów w istniejących wówczas województwach o bardzo zróżnicowanej liczbie mieszkańców.

Za całkowicie zbędne uważam następnie przedstawienie ewolucji samorządowego prawa wyborczego począwszy od 1918 r. Można postawić pytanie, jakie znaczenie dla tematu pracy ma przypomnienie czasów Krajowej Rady Narodowej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej? (s. 34-48). Czy niezbędne jest ustanowienie w 1957 r. kategorii wyborcy, który nie bierze udziału w głosowaniu? (s. 44), czy podawanie wyników wyborów z 1976 r. (s. 45)?

Dyskusyjna jest też w Rozdziale I teza, za którą zdaje się opowiadać Doktorant, że w Kodeksie wyborczym powinna być uregulowana materia referendalna (s. 52).

Najobszerniejszy w rozprawie doktorskiej Pana mgra Mariusza Chrzanowskiego jest Rozdział II poświęcony zasadzie powszechności prawa wyborczego. Jest to zrozumiałe, gdyż w związku z nią pojawia się najwięcej problemów odnoszących się nie tylko do kwestii jej rozumienia i przyznania prawa czy praw wyborczych, lecz również jej gwarancji.

Cieszy mnie, że Doktorant dołącza do kręgu przedstawicieli doktryny wiążących powszechność jedynie z prawem do głosowania (s. 55).

W przypadku tego rozdziału ponownie można postawić pytanie, czy konieczne jest tak szerokie odwoływanie się do historii, jak i omawianie wyborów parlamentarnych. Pewna hasłowość tych wywodów sprawia, iż pominięte zostało w nich przyznanie w Polsce praw wyborczych kobietom w 1918 r. (s. 58), jak i wyborów do Sejmu Ustawodawczego z 1947 r. (s. 60).

Generalnie nie mam uwag do rozważań o cenzusie obywatelstwa, błędne jest jednak dla mnie wiązanie (zwłaszcza w świetle Preambuły do Konstytucji) obywatelstwa polskiego z nazwą narodu (s. 69). Znacznie poważniejszą jest dla mnie natomiast kwestia udziału w wyborach samorządowych (na szczeblu gminy) osób nie mających polskiego obywatelstwa. Dlaczego jest ono przyznane tylko obywatelom państw Unii Europejskiej (s. 71), nie posiadają go natomiast mieszkający w Polsce obywatele innych państw? Jest to problem, który stale pogłębia się.

Jeszcze bardziej dyskusyjne jest dla mnie uzależnianie praw wyborczych od zamieszkiwania. Współcześnie coraz więcej osób ma mieszkania bądź domy w dwóch gminach, często nawet w różnych powiatach czy województwach i nie potrafią one określić, gdzie jest główne miejsce ich aktywności życiowej (s. 76). A przecież pojawiają się również takie problemy jak zamieszkiwanie w jednej gminie, a prowadzenie działalności gospodarczej czy praca w innej gminie, jak i zamieszkiwanie i praca w dwóch różnych gminach (np. lekarz pracujący w ośrodku zdrowia w jednej gminie, ale mieszkający gdzie indziej). W moim przekonaniu powstaje pytanie, czy wiązanie prawa wyborczego jedynie z miejscem zamieszkania jest rozwiązaniem współcześnie właściwym. Doktorant odnosi się do tego problemu niestety dopiero w *Zakończeniu* (s. 260/261).

Niewątpliwie śmiałym jest pogląd Doktoranta o zasadności rozważenia obniżenia wieku wyborców (s. 78).

W przeciwieństwie do Doktoranta nie uważam, aby zasadne było mówienie o wyłączeniu praw wyborczych. W rzeczywistości są to przecież cenzusy wyborcze pełnej zdolności do czynności prawnych i pełni praw publicznych i wyborczych. W rozważaniach tych brakuje mi bardziej refleksji nad automatyzmem w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych (s. 83), do czego w szczególności skłania wyrok ETPCz w sprawie Kiss przeciwko Węgrom. Nazbyt skrótowe jest również odniesienie się do kwestii pozbawienia prawa wyborczych (s. 84).

W rozdziale tym Pan mgr Mateusz Chrzanowski zasadnie szczególnie dużo uwagi poświęca gwarancjom zasady powszechności wyborów. Świadomie, na co wskazuje, pomija jednak instytucję zaświadczeń o prawie do głosowania, gdyż „nie odnosi się ona do wyborów samorządowych” (s. 85). Rzeczywiście, Kodeks wyborczy nie przewiduje jej w tym przypadku, można jednak zastanawiać się, czy zasadnie. O ile bowiem podczas wyborów organów gminy jest to słuszne, to mam poważną wątpliwość, czy powinno być tak podczas wyborów rad powiatów, a zwłaszcza sejmików województw, gdyż ich znaczne terytorium nie czyni prostym dojazdu do obwodu głosowania, w którym wyborca umieszczony jest w spisie wyborców.

W pełni popieram postulat Doktoranta stworzenia centralnego rejestru wyborców (s. 95) czy nałożenia na gminy obowiązku organizowania bezpłatnego transportu dla osób starszych i z niepełnosprawnościami (s. 104). Omyłkowo wskazany jest natomiast okręg wyborczy a nie obwód głosowania w przypadku zgłoszenia chęci głosowania z pomocą nakładki na kartę do głosowania sporządzoną alfabetem Braile'a (s. 103).

Sporo nieścisłości w pracy związanych jest z głosowaniem korespondencyjnym. Pan mgr Mateusz Chrzanowski podaje we *Wstępie*, że w pracy omówiony jest stan prawny na dzień 30 listopada 2017 r., tymczasem w przypadku głosowania korespondencyjnego wydaje się przedstawiać stan aktualny obowiązujący od 17 stycznia 2018 r., gdy odnośnie do głosowania korespondencyjnego poczyniono olbrzymie zmiany. Tym też należy zapewne tłumaczyć fakt, że w analizie koncentruje się na głosowaniu korespondencyjnym jedynie przez osoby niepełnosprawne. A przecież głosowanie korespondencyjne przeszło w Polsce olbrzymią ewolucję. Pierwotnie możliwość głosowania w ten sposób przyznano jedynie wyborcom przebywającym za granicą. Następnie, jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego uzyskały taką możliwość również osoby niepełnosprawne i starsze. Wreszcie nowelizacja Kodeksu wyborczego z 10 stycznia 2014 r. ustanowiła powszechne głosowanie korespondencyjne w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu, Prezydenta i do Parlamentu Europejskiego. Nieprzypadkowo nowelizacja ta nie ustanowiła powszechnej możliwości głosowania podczas wyborów samorządowych, gdyż w ich trakcie, zwłaszcza w małych gminach, istnieje szczególne niebezpieczeństwo kupowania takich głosów przez kandydatów. Doktorant pomija tę kwestię. Tegoroczna styczniowa nowelizacja Kodeksu wyborczego zniósła powszechność głosowania korespondencyjnego, jak i możliwość głosowania w ten sposób za granicą, pozostawiając taką możliwość tylko wyborcom niepełnosprawnym. Przez wiele osób zajmujących się problematyką wyborczą uważane jest to, zwłaszcza z uwagi na zachowanie głosowania przez pełnomocnika, za krok w złym kierunku. W przypadku głosowania korespondencyjnego nie podzielam wreszcie postulatu Doktoranta rozważenia rezygnacji z załączania oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu (s. 111). Zasadnie

krytykuje natomiast głosowanie przez pełnomocnika (s. 111). Nazbyt skrótowe jest wreszcie przedstawienie możliwości głosowania elektronicznego, przy czym nie jest dostatecznie zaakcentowane rozróżnienie e-votingu i i-votingu.

W pełni zgadam się z poglądem mgra Matusza Chrzanowskiego o likwidacji możliwości jednoczesnego kandydowania do dwóch organów (s. 117). Bardzo poważnym problemem jest jednak również kandydowanie przez znane osoby i rezygnacją bezpośrednio po wyborach z uzyskanego mandatu, aby mógł go objąć kandydat kolejny na liście kandydatów, o czym pisze dopiero w Rozdziale IV (s. 179). Moim zdaniem jest to zachowanie naganne, a problem ten powinien być w tym miejscu przynajmniej zasygnalizowany.

W związku z biernym prawem wyborczym podczas wyborów samorządowych ważnym jest również pytanie o możliwość kandydowania w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoby skazanej prawomocnym wyrokiem na karę grzywny, gdy jednocześnie ustawa z 2008 r. o pracownikach samorządowych wyklucza możliwość pracy w samorządzie przez wszystkie osoby skazane. Jest to ważny problem teoretyczny i praktyczny, który powinien być w dysertacji zdecydowanie szerzej omówiony (s. 121), w tym z rozważeniem zastosowania reguł kolizyjnych.

Jak już wskazywałem, zasadzie równości wyborów poświęcony jest Rozdział III. Za bardzo interesujące i ważne uważam w nim rozważania Pana mgra Mateusza Chrzanowskiego na temat zasady równości i instytucji pełnomocnictwa podczas wyborów (s. 129), jak i obszerny fragment na temat kwot i parytetów płci na listach kandydatów (zwłaszcza s. 159), czy bardzo ciekawe ukazanie, że kobiety są znacznie rzadziej ponownie wybierane w skład rad i to nie tylko ze względu na wycofanie się z kandydowania (s. 162). Podzielam też pogląd o zasadności rozważenia powiązania liczby mandatów w okręgu wyborczym z frekwencją podczas wyborów (s. 138).

W rozdziale tym za niekoniecznie niezbędne uznaję omawianie równości wyborów w przypadku wyborów Prezydenta czy do Parlamentu Europejskiego (s. 136).

W rozdziale tym zdecydowanie na znacznie szersze potraktowanie zasługuje kwestia kształtowanie okręgów wyborczych w wyborach w małych gminach. Kodeks wyborczy dopuszcza bowiem do olbrzymiego ich zróżnicowania, co sprawia, iż w przypadku wielu gmin można wręcz mówić, że dochodzi w nich do zjawiska gerrymenderyzmu (geografia wyborcza). W pracy pominięte są dwa bardzo ciekawe artykuły dra Adama Cebuli („Państwo i Prawo” oraz „Samorząd Terytorialny”), w których przedstawiona jest mająca w tym przypadku miejsce deformacja sprawiając, iż inny podział prowadził do innego składu rady gminy.

W przypadku wyborów samorządowych zastanawia mnie jednak, czy w ich przypadku najważniejsze jest dochowanie równości materialnej wyborów w sytuacji, gdy na reprezentację w wybieranym organie w następstwie ukształtowanych okręgów wyborczych nie mają wszystkie jednostki pomocnicze w radach gmin, gminy w radach powiatów, czy wreszcie powiaty w sejmikach województw. Przykładowo ośmiomandatowy okręg nr 2 w województwie dolnośląskim tworzy dziewięć powiatów, pięciomandatowy okręg nr 3 w województwie mazowieckim tworzy siedem dzielnic Warszawy, zaś dziewięciomandatowy okręg wyborczy nr 4 w tym samym województwie tworzy jedenaście powiatów. Powstaje w

związku z tym pytanie, czy ważniejsza jest równość materialna wyborów czy posiadanie przedstawiciela w radzie, co szczególnie wyraźnie widoczne jest w przypadku jednostek pomocniczych w małych gminach.

W dysertacji pominięta jest ważna kwestia progów wyborczych dla koalicji wyborczych (s. 145). Nie podzielam krytyki Doktoranta możliwości poparcia przez wyborców na etapie zgłaszania list kandydatów wielu spośród nich (s. 149), jak i jego stanowiska w kwestii ciszy wyborczej (s. 153), która – nie tylko moim zdaniem – jest fikcją (s. 153). Nieprawdziwe jest również przypisanie Józefowi Piłsudskiemu wprowadzenia równości praw wyborczych dla wszystkich (mężczyzn i kobiet), gdyż zwłaszcza na treść Konstytucję 1921 r. nie miał on znaczącego wpływu (s. 159).

Większych uwag nie budzi Rozdział IV dysertacji poświęcony zasadzie bezpośredniości wyborów. Przede wszystkim podkreślić należy, że Pan mgr Mateusz Chrzanowski zasadnie przyłącza się do tych przedstawicieli doktryny, którzy uważają, że można mówić o trzech znaczeniach tej zasady: jednostopniowość, oddanie głosu na konkretnego kandydata, głosowanie osobiste (s. 166). Na podkreślenie zasługuje w szczególności rozwinięcie rozważań na temat zasady bezpośredniości wyborów a głosowania osobistego (s. 175). Doktorant stara się też wydobyć w pracy elementy specyficzne dla zasady bezpośredniości wyborów w przypadku wyborów samorządowych. Jest to jednak trudne i nie można mieć o to do niego pretensji. W celu pełniejszego przedstawienia tej zasady Autor niepotrzebnie w tak szerokim zakresie sięga do historii (s. 167 i koniec Rozdziału od s. 181) oraz do omawiania wyborów parlamentarnych (s. 180/181).

W Rozdziale tym w pełni zgadzam się ze zgłaszanym przez Doktoranta postulatem bezpośrednich wyborów starostów i marszałków województw (s. 166), jak i krytyką możliwości głosowania podczas wyborów samorządowych przez pełnomocnika (s. 176), co jest zresztą powtórzeniem wcześniejszej analizy tej instytucji jako gwarancji zasady powszechności oraz w kontekście zasady równości wyborów.

Bardzo ciekawym i rzadko podnoszonym w literaturze przedmiotu, a znaczącym w praktyce, jest problem posługiwania się nieważnym dokumentem (np. dowodem osobistym) w celu stwierdzenia tożsamości wyborcy (s. 171). Odczytuję tekst Doktoranta jako uznający taką ewentualność.

Chciałbym natomiast zauważyć, że w przypadku amerykańskich wyborów Prezydenta jedynie wyjątkowo zdarza się, że elektor wybrany w konkretnym stanie głosuje niezgodnie z wolą wyborców (s. 166).

Rozdział V pracy o tajności głosowania jest w niej najkrótszy. Jest w nim wiele rozważań historycznych o bardzo ograniczonym związku z tematem dysertacji. Dobrze przedstawiony jest wątek prawa czy obowiązku tajnego głosowania. Na marginesie uwag czynionych przez Doktoranta chciałbym zwrócić uwagę na pogłębiającą się wątpliwość utrzymywania instytucji mężów zaufania, gdy istnieją problemy ze znalezieniem przez partie polityczne (komitety wyborcze) kandydatów do obwodowych komisji wyborczych i czy nie jest to pewne dublowanie zadań (s. 191). Nie podzielam natomiast postulatu Autora ustanowienia wysokich kar pieniężnych za naruszenie przez wyborców zasady tajności głosowania (s. 193). Z

tajnością głosowania nie wiąże również kwestii popierania przez wyborców podpisami list kandydatów (s. 193).

Systemowi wyborczemu w wąskim znaczeniu poświęcony jest Rozdział VI recenzowanej pracy doktorskiej. Autor opowiada się w nim za zachowaniem rozwiązaniem, w którym w gminach nie będących miastami na prawach powiatu wybory są większościowe, zaś wybory organów stanowiących we wszystkich pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego są proporcjonalne (s. 200). Z dystansem podchodzi do systemu mieszanego, proponuje jednak rozważenie zastosowanie pojedynczego głosu przechodniego (s. 204).

W Rozdziale jest wiele porównań pokazujących rozwiązania systemu wyborczego przyjęte są w innych państwach, jak i jest dużo przykładów z historii, które niekoniecznie musiały znaleźć się w pracy (np. wyniki wyborów do rad narodowych z 19776 r., 1978 r. i 1980 r. (s. 206). Omówienie systemu większościowego i proporcjonalnego jest poprawne z przywołaniem ciekawych, lecz znanych przykładów. Byłbym jednak ostrożny z realizacją pomysłu wprowadzenia list zamkniętych w celu uzupełnienia systemu kwot płci na listach kandydatów (s. 219). Dobrze też się stało się, że Doktorant przypomniał instytucję blokowania list (s. 224 i n.).

Ostatni Rozdział pracy (VII), poświęcony zasadzie wolności wyborów, bardzo wyraźnie łączy w sobie rozważania teoretyczne z analizą praktyki ustrojowej. Pan mgr Matusz Chrzanowski w pełni zasadnie przyłącza się do poglądu swojego Promotora, iż podstawowe zasady prawa wyborczego pełnią w stosunku do zasady wolności wyborów funkcję pomocniczą, wspomagającą (s. 233). Fundamentalną kwestią, którą Doktorant dotyka w tym fragmencie rozważań, jest pytanie o szansę zdobycia mandatu w wyborach do organu kolegialnego przez niezależnego kandydata. Upartyjnienie życia politycznego schodzi jednak coraz niżej i coraz wyraźniej uwidacznia się również w małych gminach. Nie jest to obraz budujący, gdyż nie ułatwia to budowy społeczeństwa obywatelskiego. Szczególnego podkreślenia wymagają rozważania Autora o wolności kandydowania. Słusznie zauważa, że Kodeks wyborczy faworyzuje partie polityczne (s. 240). Odnosi się również do mechanizmów wyłaniania kandydatów przez partie polityczne oraz akcentuje nierówne zasady kandydowania komitetów partyjnych i lokalnych (s. 244). Wzmocnienie tych ostatnich zasadnie widzi, ale wyłącznie w wyborach w małych gminach, w wyborach w jednomandatowych okręgach wyborczych (s. 245). Ponownie krytykuje również instytucję głosowania przez pełnomocnika (s. 256). Nie podzielam natomiast poglądu, iż pominięcie w Małej Konstytucji z 1992 r. zasady wolności wyborów w przypadku wyborów do Sejmu przy jej wyraźnym ustanowieniu w przypadku wyborów do Senatu było niekonsekwencją (s. 231). Dla mnie jest to przejaw zwykłego niechlujstwa, gdyż przecież wybory pierwszej izby były wolne i przesądzały o tym inne rozwiązania konstytucyjne i ustawowe.

Zwieńczając dysertację *Zakończenie* stanowi dobre podsumowanie całości rozważań. Akcentuje w nim to wszystko, co przemawia – jego zdaniem – za specyfiką realizacji podstawowych zasady prawa wyborczego podczas wyborów samorządowych. Pan mgr Matusz Chrzanowski nie ogranicza się w nim jednak wyłącznie do powtórzenia

najważniejszych tez czy postulatów, lecz podnosi kwestie, które we wcześniejszych fragmentach pomijał. Przykładem może być problem posiadania czynnego prawa wyborczego przez mieszkających w Polsce obywateli państw, które nie należą do Unii Europejskiej (s. 261), czy też problemów z ustaleniem miejsca, w którym koncentruje się aktywność życiowa danej osoby (s. 261).

VII. Strona formalna pracy

Strona formalna recenzowanej pracy doktorskiej nie budzi uwag. Dysertacja napisana jest dobrze pod względem językowym, co sprawia, że lektura pracy jest przyjemnością. Z obowiązku recenzenta wskażę jednak, iż sporadycznie Doktorant posłużył się niewłaściwymi dla pracy prawniczej zwrotami „ustawa zwykła” (s. 22, s. 119) oraz „zapis w Konstytucji” (s. 49, s. 63, s. 119). W ostatnim wierszu na s. 178 widać brak sprawdzenia tekstu po korekcie językowej.

Uwagę chciałbym zwrócić również na umiejętność mgra Mateusza Chrzanowskiego w posługiwaniu się przypisami. Są one zamieszczane we właściwych miejscach, na pochwałę zasługuje również umiejętność prawidłowego rozdzielania materii zasadniczej dla pracy od tej, która ma mniejszy związek z tematem rozprawy, zaś odesłanie jest właściwym miejscem do jej przedstawienia.

Zestawienie literatury przedmiotu (*Bibliografia*), jak i orzecznictwa odpowiadają w pełni wymogom stawianym pracom prawniczym.

VIII. Konkluzja

Wszystko to pozwala mi stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska Pana mgr. Mateusza Chrzanowskiego pod tytułem *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego* jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego, a więc spełnia wymogi 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 (t.j. Dz. U. 2014, poz. 1852 ze zm.). Praca dowodzi dobrej znajomości przez Doktoranta problematyki wyborczej oraz odnoszącej się do niej literatury przedmiotu. Poczynione w recenzji uwagi wynikają z jej charakteru i nie dotyczą kwestii podstawowych dla tematu. Podejmowana przez mnie polemika nie podważa ogólnej wartości pracy. W związku z tym wnoszę o przyjęcie rozprawy doktorskiej mgra Mateusza Chrzanowskiego i dopuszczenie jej do publicznej obrony.



Łódź, 2 maja 2018 r.