

**Ogólnopolska Konferencja Naukowa
Dylematy polskiego prawa wyborczego**

Szczecin, 3 grudnia 2020 r. (webinarium)

AGATA PYRZYŃSKA

Dr, Uniwersytet Szczeciński

e-mail: agata.pyrzynska@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

W dniu 3 grudnia 2020 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy polskiego prawa wyborczego”. Organizatorami wydarzenia był Zespół badawczy „Ochrona praw człowieka w polskim porządku prawnym” funkcjonujący na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Stowarzyszenie Amicus Facultatis Iuris Stetinensis. Partnerami Konferencji byli: Krajowe Biuro Wyborcze (KBW), Województwo Zachodniopomorskie oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie. Warto także odnotować, że z uwagi na doniosłą tematykę podejmowaną podczas konferencji patronat honorowy nad inicjatywą objęło szereg podmiotów: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, Prezydent Miasta Szczecina, a także Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego. Patronat medialny nad wydarzeniem sprawowały natomiast czasopisma „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” oraz „Studia Wyborcze”. Z uwagi na sytuację epidemiologiczną konferencja przeprowadzona została w formie zdalnej przy wykorzystaniu platformy ClickMeeting.

Konferencja – zgodnie z założeniami organizatorów – miała na celu podjęcie debaty na temat współczesnych dylematów, w obliczu których stoi polskie prawo wyborcze. Rok 2020 wydawał się ku temu idealną sposobnością, bowiem umożliwił podsumowanie wszystkich przewidzianych przez Kodeks wyborczy procesów wyborczych przypadających w latach 2018–2020. Dyskusja w tym zakresie była potrzebna, gdyż wszystkie ze wspomnianych akcji wyborczych stanowiły pole do praktycznej weryfikacji stosowania wielu nowych, niekiedy wręcz rewolucyjnych regulacji wprowadzonych do Kodeksu wyborczego w 2018 i 2019 r.¹ Celem konferencji było także podjęcie debaty w zakresie problemów, jakie wyniknęły w związku

¹ O myśli przewodniej Konferencji zob. <https://wpia.usz.edu.pl/konferencja-naukowa-dylematy-polskiego-prawa-wyborczego-3-xii-2020/> [dostęp: 10.01.2021 r.].

z przypadającymi w czasie pandemii wyborami Prezydenta RP i reżimem prawnym, który wyznaczył zasady ich przeprowadzenia.

Do wzięcia udziału w konferencji zaproszeni zostali zarówno pracownicy naukowemu, jak i przedstawiciele praktyki wyborczej. Takie rozwiązanie, polegające na połączeniu spojrzenia przedstawicieli teorii oraz osób zajmujących się organizacją wyborów, sprzyjało ożywieniu dyskusji i doprowadziło do wypracowania interesujących wniosków. Wśród prelegentów reprezentujących środowisko akademickie znaleźli się przedstawiciele takich ośrodków naukowych, jak: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Zielonogórski oraz Uniwersytet Szczeciński. Jeśli zaś chodzi o uczestników reprezentujących sferę praktyki wyborczej, to odnotować należy czynny udział w konferencji Przewodniczącego PKW, Szefa KBW czy Dyrektora Departamentu Wyborów w Biurze Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR/OSCE). W Konferencji uczestniczyli także pracownicy Krajowego Biura Wyborczego oraz komisarze wyborczy. Łącznie w wydarzeniu udział wzięło ponad 120 osób. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż prawo wyborcze wciąż postrzegane jest jako obszar „niszowy”, tak duże zainteresowanie tematyką konferencji uznać należy za budujące.

Konferencję otworzył Zastępca Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego, dr Wojciech Bożek, który w swoim wystąpieniu podziękował gościom za przyjęcie zaproszenia oraz podkreślił wagę problematyki wyborczej we współczesnym dyskursie naukowym. Następnie głos zabrał moderator pierwszego panelu, prof. US dr hab. Jerzy Ciapała, kierujący Zespołem badawczym „Ochrona praw człowieka w polskim systemie prawnym”, którego członkowie byli pomysłodawcami konferencji. Profesor J. Ciapała wprowadził gości w problematykę pierwszej sesji plenarnej oraz przedstawił – wynikające ze zdalnej formuły wydarzenia – zasady prezentacji referatów i udziału w dyskusji. Podczas tego panelu referaty wygłosiło sześciu prelegentów. W pierwszej kolejności głos zabrali przedstawiciele praktyki wyborczej: Przewodniczący PKW, sędzia NSA – Sylwester Marciniak; Szef KBW – Magdalena Pietrzak; przedstawiciel ODIHR/OSCE – Alexander Shlyk. Następnie głos oddano reprezentantom świata nauki: prof. UW dr hab. Ryszardowi Piotrowskiemu, prof. dr hab. Krzysztofowi Skotnickiemu oraz prof. US dr hab. Robertowi Piszko.

Pierwszy z prelegentów, sędzia S. Marciniak, przedstawił wybrane doświadczenia związane z wyborami przeprowadzonymi w latach 2018–2020 z perspektywy PKW. Prelegent skoncentrował się głównie na kwestiach związanych ze zmianami

legislacyjnymi odnoszącymi się do kształtu polskiej administracji wyborczej, wprowadzonymi ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych². Zaznaczył, że choć większość zmian wynikających ze wskazanego aktu weszło w życie praktycznie w przededniu najtrudniejszych z punktu widzenia organizacyjnego wyborów samorządowych, co budziło znaczne obawy, finalnie nowy kształt administracji wyborczej bez problemów sprostał ustawowym zadaniom. Przewodniczący PKW podkreślił także, że w jego ocenie dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego kwestią szczególnie istotną jest pełne zaangażowanie organów wyborczych oraz pracowników KBW, a także czerpanie z bogatego dorobku judykatury i doktryny w sprawach wyborczych. Minister Magdalena Pietrzak podczas swojego wystąpienia skupiła się na przedstawieniu wybranych doświadczeń związanych z wyborami z lat 2018–2020, widzianych okiem Szefa KBW. Prelegentka podkreśliła, że z punktu widzenia KBW szczególnie trudnym był rok 2018. Wiązało się to – jak zresztą wspominał już wcześniej sędzia S. Marciniak – z wejściem w życie wielu nowych regulacji, które w ciągu kilku miesięcy wymusiły konieczność „przebudowania” dotychczasowych procedur wyborczych i dostosowania się zarówno przez organizatorów wyborów, jak i samych wyborców, do zupełnie nowych ram prawnych wyznaczających zasady przeprowadzenia wyborów. Prelegentka zwróciła także uwagę na szczególną odpowiedzialność, jaka ciąży na pracownikach KBW i organach wyborczych w toku organizacji wyborów, którą należy mieć na względzie przy analizie ich działalności. M. Pietrzak w rozważaniach szczegółowych podjęła również wątki dotyczące m.in. urzędników wyborczych czy współpracy administracji wyborczej z samorządem przy organizacji wyborów. Kolejny z prelegentów, Alexander Shlyk, zaprezentował wnioski płynące z misji obserwacji wyborów, które ODIHR/OSCE przeprowadziła w Polsce w 2019 (wybory parlamentarne) oraz w 2020 r. (wybory Prezydenta RP). Autor wystąpienia wskazał, że w obu przypadkach konkluzje wynikające z przeprowadzonych obserwacji były – co do zasady – optymistyczne, choć z raportów wynikały także pewne uwagi szczegółowe, które powinny zostać uwzględnione przez ustawodawcę w pracach nad „doskonaleniem przepisów prawa wyborczego”. W odniesieniu do obserwacji przeprowadzonej w 2019 r. prelegent zwrócił uwagę na takie problemy, jak chociażby stronniczość mediów czy wykorzystywanie funkcji publicznych do prowadzenia agitacji wyborczej, co z kolei generuje problemy

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.

w zakresie oceny prawidłowości finansowania kampanii wyborczej. Jeśli zaś chodzi o wnioski wynikające z raportu przygotowanego po wyborach w 2020 r. prelegent wskazał, że zdaniem obserwatorów ODIHR/OSCE wybory te przeprowadzone zostały sprawnie i profesjonalnie. Podkreślił jednak, iż nie można zapominać, że ich organizacja przebiegała w niepożądanym atmosferze braku pewności prawnej co do terminu głosowania i reżimu prawnego regulującego tryb ich przeprowadzenia. Ponownie uwaga OBWE skupiła się na braku bezstronności mediów publicznych w relacjonowaniu kampanii wyborczej, a także na zauważalnej „nietolerancyjnej retoryce” w toku kampanii, która zresztą nierzadko przybierała postać kampanii negatywnej. Po A. Shylku głos zabrał prof. dr hab. K. Skotnicki (UŁ). Prelegent podjął problematykę trybu uchwalania ustaw regulujących przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego. Autor skonstatował, że w procedurze legislacyjnej na etapie prac sejmowych odnotować należy szereg naruszeń, w tym w zakresie terminów, braku należytej konsultacji projektów aktów, czy nawet w zakresie kształtu uzasadnień projektów ustaw przyjętych odpowiednio 6 kwietnia 2020 r.³, a następnie 6 czerwca 2020 r.⁴ Prelegent pozytywnie ocenił natomiast sposób procedowania Senatu, w którym trudno byłoby dopatrzeć się naruszenia obowiązujących regulacji prawnych. Kolejny z uczestników, prof. UW dr hab. Ryszard Piotrowski, zaprezentował rozważania dotyczące ważności wyborów Prezydenta RP w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Wreszcie ostatni z prelegentów tej sesji, prof. US dr hab. Robert Piszko, w swojej wypowiedzi starał się znaleźć odpowiedź na pytanie, czy można mówić o specyfice wykładni prawa wyborczego. Prelegent wskazał, że prawo wyborcze nie stanowi odrębnej gałęzi prawa, zaś za właściwe dla jego interpretacji należy uznać dyrektywy wykładni stosowane przy interpretacji Konstytucji RP oraz regulacji z zakresu prawa administracyjnego. Pierwszy panel zakończył się ciekawą i ożywioną dyskusją.

Po krótkiej przerwie rozpoczęła się druga sesja plenarna prowadzona przez dr Agatę Pyrzyńską z Uniwersytetu Szczecińskiego. W trakcie panelu zaprezentowano aż osiem wystąpień, których tematyka dotyczyła zarówno wyborów prezydenckich, wyborów do Senatu, problematyki samorządowej, jak i głosowania korespondencyjnego czy administracji wyborczej. Pierwszy z prelegentów, prof. UŁ dr hab. Konrad Składowski, przedstawił rozważania poświęcone szczególnie

³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 827.

⁴ Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 979.

doniosłemu tematowi – kompetencjom nadzorczym PKW w sprawach wyborczych na tle porównawczym. Autor skupił się przede wszystkim na działalności centralnych organów wyborczych w tzw. państwach postjugosławiańskich. W dalszej kolejności zaprezentowane zostały dwa referaty, których tematyka ogniskowała się wokół jednej z alternatywnych metod głosowania – głosowania korespondencyjnego. Zagadnienie to w ostatnich latach stało się przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony ustawodawcy, który od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego (2011 r.), w poszukiwaniu właściwego modelu tej instytucji zmieniał jej zakres przedmiotowy kilkakrotnie. Pierwszy z prelegentów, dr hab. Ryszard Balicki z Uniwersytetu Wrocławskiego, w ramach swojego wystąpienia przedstawił ewolucję procedury głosowania korespondencyjnego w prawie polskim, zwracając uwagę na nierozzerwalny związek tej instytucji z zasadą powszechności wyborów i poziomem frekwencji wyborczej. Swego rodzaju kontynuacją tej problematyki był referat dr Anny Frydrych-Depki z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, która skupiła się na praktyce stosowania wspomnianej alternatywnej metody głosowania w polskich procesach wyborczych ostatnich lat. W kolejnych dwóch wystąpieniach autorzy powrócili do zagadnień związanych z wyborami prezydenckimi z 2020 r. Prof. UŁ dr hab. Aldona Domańska, w referacie przygotowanym wspólnie z mgr Magdaleną Wrzalik (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie), przedstawiła zagadnienie zatytułowane *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, zaś dr Piotr Chybalski (UKSW) skupił się na szeroko dyskutowanym w 2020 r. problemie interpretacji konstytucyjnego zakazu przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego. Kolejne dwa wystąpienia oscylowały wokół problematyki wyborów do Senatu RP. W pierwszym z nich dr Andrzej Stec z Uniwersytetu Zielonogórskiego omówił problem reprezentatywności w jednomandatowych okręgach wyborczych na podstawie wyborów do Senatu RP, zaś dr hab. Krzysztof Urbaniak z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu zaprezentował wystąpienie zatytułowane *Okręgi marginalne i okręgi pewne w wyborach do Senatu w 2019 r.* Referatem zamykającym drugą, a zarazem ostatnią sesję konferencji była wypowiedź dr Anny Fei-Paszkiewicz, reprezentującej Uniwersytet Zielonogórski. Prelegentka przedstawiła aspekty formalne instytucji wygaszenia mandatu radnego przez radę. Sesja zakończyła się dyskusją, w której – podobnie jak podczas pierwszego panelu – uczestnicy chętnie zadawali pytania oraz zgłaszali uwagi do zaprezentowanych rozważań.

Konferencję zamknęło podsumowanie dokonane przez moderatorów – prof. US dr. hab. J. Ciapałę oraz dr A. Pyrzyńską. Prowadzący podziękowali uczestnikom za interesujące i – jak pokazały obrady – wywołujące ciekawe dyskusje referaty, zaś

dyskutantom za udział oraz wszystkie uwagi i głosy zgłoszone po wystąpieniach. Organizatorzy skonstatowali, że choć problematyka wyborcza jest jedynie niewielkim wycinkiem prawa konstytucyjnego, to jednak budzi szereg problemów, o których warto rozmawiać. Webinarium pokazało także, że zainteresowanie prawem wyborczym wśród przedstawicieli nauki wciąż wzrasta.