

Gdańsk, dnia 10 listopada 2021 r.

dr hab. Piotr Uziębło  
profesor Uniwersytetu Gdańskiego

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Kamili Magdaleny Bezubik**

**„System wyborczy do Bundestagu”**

**(napisanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Stanisława Bozyka,  
prof. UwB; promotor pomocniczy dr hab. Artur Olechno, prof. UwB)**

### **I. Temat pracy**

Wybór przez Panią Kamilę Bezubik tematu rozprawy doktorskiej uznać należy za trafny. Wynika to z kilku czynników. Przede wszystkim w polskiej literaturze prawniczej brakuje obszernej monografii poświęconej rzeczonyj problematyce. Co prawda, można wskazać mające już znaczenie historyczne prace z lat 70-tych i 80-tych XX wieku, o których jest mowa we wstępie rozprawy doktorskiej, jednakże od tamtych czasów system ten nie tylko podlegał wielu istotnym zmianom prawnym, ale także stosowany jest obecnie w zupełnie innych warunkach politycznych, w niewielkim stopniu wynikających ze zjednoczenia Niemiec, a w znacznie większym z głębokiego przeobrażenia tamtejszej sceny politycznej, która z systemu dwu i pół partyjnego przekształciła się w klasyczny system wielopartyjny ustabilizowany, choć z pojawiającymi się co jakiś czas nowymi ugrupowaniami, które uzyskują mandaty w Bundestagu.

Drugim istotnym elementem, który wpływa na pozytywną ocenę tematyki badawczej jest daleko idące przekształcenie zasad niemieckiego systemu wyborczego, wynikające z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. W wyniku tych zmian doszło nie tylko do zreformowania zasad podziału mandatów nadwyżkowych, ale także do wprowadzenia nowego typu mandatów – mandatów wyrównujących, które ściśle korespondują z realizacją zasad: równości i proporcjonalności wyborów. Wybory niemieckie w dalszym ciągu są więc jednymi z najlepiej realizujących tę ostatnią zasadę, choć – jak słusznie zauważa Doktorantka – prowadzą do znaczącego wzrostu

liczby mandatów w Bundestagu, co w szczególności wynika z faktu uczestniczenia w podziale mandatów aż siedmiu ugrupowań (w ostatnich wyborach nawet ośmiu, z racji uzyskania mandatu przez mniejszość narodową w Szlezwiku-Holsteinie).

Wreszcie trzecim argumentem przemawiającym za właściwym wyborem tematu jest żywe zainteresowanie niemieckim systemem wyborczym w Polsce. W wielu przypadkach politycy wskazują zalety rozwiązań niemieckich, w szczególności wynikające ze stworzenia systemu kompensacyjnego, który pozwala na wybór części parlamentarzystów w okręgach jednomandatowych. Jest to system z teoretycznego punktu widzenia mieszany, jednak patrząc z perspektywy praktycznej – proporcjonalny. Stąd też pojawia się polemika, czy jego zastosowanie mogłoby być możliwe w Polsce z racji konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu. Nie zmienia to faktu, że recenzowane opracowanie może być uznane za cenny głos w dyskusji o możliwości implementacji rozwiązań niemieckich na krajowy gruncie, w tym ukazanie zalet i wad tych unormowań.

O ile nie ma więc zastrzeżeń do wyboru tematyki badawczej, o tyle nie do końca przemawia do mnie sformułowanie tematu. Pojęcie systemu wyborczego nie jest bowiem jednoznaczne. Można o nim mówić w ujęciu wąskim, koncentrującym się na zasadach alokacji mandatów pomiędzy uczestników procesu wyborczego, lecz także szerokim, jako ogółu rozwiązań dotyczących ukształtowania rozwiązań prawnych w wyborach do danego organu. Autorka posłużyła się tym drugim znaczeniem, ale uważam, że lepiej byłoby ująć temat w sposób bardziej prawniczy, szczególnie jeśli spojrzeć na niego z perspektywy systematyki pracy i jej zawartości merytorycznej. Stoję na stanowisku, że przyjęcie innej wersji tematu, np. „Prawo wyborcze do Bundestagu” lepiej oddawałoby zakres zagadnień poruszanych w pracy. Jest to tym bardziej istotne, że systematyka ta w dużej mierze opiera systematyce federalnej ustawy wyborczej. W przypadku decyzji o publikacji dysertacji w formie monografii warto zastanowić się więc nad zmianą tytułu. Jeśli już miałyby zostać jego obecna forma sugerowałbym dodanie podtytułu (np. studium konstytucyjno-prawne czy studium ustrojowe).

## II. Systematyka pracy

Autorka podzieliła pracę na pięć rozdziałów, z których cztery można uznać za rozdziały o charakterze *stricte* dogmatycznym. Wszystko to zostało poprzedzone wstępem, w którym przedstawione zostały cele pracy, a także hipoteza i hipotezy pomocnicze, o czym będzie mowa w kolejnej części recenzji. Zakończenie natomiast wieńczy pracę, nie tylko zawierając

zestawienie wniosków z pracy płynących, ale także pewne uwagi krytyczne dotyczące obowiązujących rozwiązań. Przyjęta systematyka jest poprawna, choć nie jestem przekonany – co uzasadnię poniżej – co do zasadności przyjętego ukształtowania dwóch ostatnich rozdziałów, które podejmują pewne wątki poboczne do głównego nurtu pracy.

Rozdział I ma charakter teoretyczno-historyczny. Na wstępie Autorka poprzestaje na wyjaśnieniu pojęć podstawowych dotyczących wyborów i zasad prawa wyborczego obowiązujących na gruncie niemieckiego prawa wyborczego. Można uznać, że jako rozważania wstępne tego typu wprowadzenie jest zasadne, choć nie uniknęła ona pewnych powtórzeń, pojawiających się też w dalszej części pracy, w szczególności rozdziale II, a także nie skupiła się w sposób pogłębiony na dekodowaniu tytułowego pojęcia systemu wyborczego. Nie jest to jednak zarzut istotny. W dalszej części tego rozdziału Kamila Bezubik ukazuje ewolucję prawa wyborczego w Niemczech. Co prawda z systematyki wynika, że rozpoczyna ona od okresu Republiki Weimarskiej, to czyni to ona jednak już od czasu Zjednoczenia Niemiec, a nawet okresie wcześniejszego poprzedzającego powstanie państwa niemieckiego. Nie mam wątpliwości, że opisanie rzeczonego rozwoju prawa wyborczego jest w pełni zasadne, szczególnie że w pewnej mierze wyjaśnia ono rozwiązania, które zostały wprowadzone na mocy obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej i rozwijającego ją prawa wyborczego. Na szczególne uznanie, zasługuje też wykazanie roli FTK w kształtowaniu się aktualnych rozwiązań w sferze tego prawa. Całość rozdziału wieńczy krótki rys aktów normatywnych regulujących prawo wyborcze w RFN. Nie do końca przekonuje umieszczenie w tym rozdziale syntetycznego przedstawienia ewolucji systemu partyjnego w badanym państwie. W mojej ocenie lepszym byłoby umieszczenie tego jako wprowadzenia do analiz praktyki ustrojowej, ale uznaję w tym przypadku argumenty Autorki, że system ten miał wpływ na zmiany w obrębie federalnej ustawy wyborczej.

W mojej ocenie również drugi rozdział, choć obszerny może być uznany za mający charakter wprowadzający. Nie do końca przemawia do mnie jego tytuł „Wybory i zasady ich przeprowadzania, który nie w pełni oddaje treść rozdziału, w którym analizie poddane zostały w zasadzie cztery kwestie – podział na okręgi wyborcze, administracja wyborcza. Zgłaszanie kandydatów oraz kampania wyborcza. Natomiast pojęcie wyborów jest w tym wypadku zbyt szerokie, zaś zasady przeprowadzania wyborów nieco kolidują z pojęciem zasad wyborczych *in genere*. Z perspektywy systemu wyborczego kluczowe znaczenie ma zagadnienie podziału na okręgi wyborcze, które w moim zdaniem warto byłoby jednak połączyć z innymi zagadnieniami systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, a więc metodą podziału mandatów i progiem wyborczym. Byłoby to bardziej spójne. Natomiast z problematyką przeprowadzania

wyborów wiąże się ściśle sposób głosowania w wyborach ujęty w rozdziale kolejnym. Sugeruję, aby rozważyć stosowną zmianę przy ewentualnej publikacji rozprawy doktorskiej.

W kolejnym rozdziale Badaczka analizuje sposoby głosowania w wyborach i proces ustalania wyników wyborów. Co prawda pomiędzy tymi elementami występuje związek o charakterze formalnym, ale podtrzymuję to, co napisałem powyżej, że głosowanie jest jednak silnie związane z kwestią przeprowadzania wyborów i ma inny kontekst, gdyż dotyczy uprawnień wyborców, a więc podmiotów korzystających z czynnego prawa wyborczego, a nie ugrupowań politycznych. Nie w pełni akceptuję też użycie wyrażenia „stwierdzenie wyników wyborów”. W mojej ocenie proces ten nie ogranicza się do potwierdzenia tych wyborów, lecz ma charakter dynamiczny, co oznacza, że lepszym byłoby użycie sformułowania „postępowanie” czy „proces” ustalenia wyników wyborów. Ma to wszakże znaczenie porządkujące.

W rozdziale IV Autorka syntetycznie przedstawiła problematykę nabycia mandatu parlamentarzysty w Niemczech, jego utraty, a także uzupełniania składu Bundestagu, w tym ewentualnego zaskarżenia wyborów. Mam wątpliwości, czy rzeczywiście wszystkie te kwestie analizowane w tym rozdziale powinny znaleźć się w pracy poświęconej systemowi wyborczemu. Kamila Bezubik kierowała się także w tym przypadku kryterium formalnym, a więc umiejscowieniem stosownych przepisów w federalnej ustawie wyborczej, jednak ich związek z systemem wyborczym jest na pewno luźniejszy niż z problematyką mandatu parlamentarnego. Dlatego też wyodrębnienie tego materiału jako osobnej, podstawowej jednostki redakcyjnej nie jest zasadne.

Nieco inne zastrzeżenia mam do rozdziału ostatniego, który także nie sprawia wrażenia spójnego. Umieszczonych w niej zostało sporo różnych informacji statystycznych i praktycznych, zresztą czasami mających charakter oficjalny, a innym razem sondażowy. Wprowadzenie rozdziału praktycznego jest ze wszech miar uzasadnione, ale widziałbym je jednak zdecydowanie inaczej – jako analizę praktycznego zastosowania mechanizmów wyborczych, w szczególności jakie zmiany wywołały kolejne modyfikacji w obrębie systemu wyborczego i jego wpływu na zmiany w systemie partyjnym, a – jeszcze lepiej – wzajemnych oddziaływań tych dwóch elementów systemu. Badania takie były formą ukazania prawa w działaniu. Podjęte próby takiej analizy – w mojej ocenie – są niestety zbyt ogólne i nie obejmują szerszej perspektywy czasowej w sposób kompleksowy, lecz ukazują jedynie pewne wycinki badań.

Wreszcie prace kończy analityczne zakończenie, które pozwala na stwierdzenie nie tylko zalet rozwiązań obowiązujących w Niemczech, ale także ich istotnych wad, często będących

wynikiem politycznego kształtowania rozwiązań wyborczych. W konsekwencji, mimo wskazanych pewnych uwag krytycznych mogę uznać, że co do zasady systematyka przyjęta w pracy zasługuje na akceptację.

### III. Tezy i metody badawcze

Jak zauważa Autorka we wstępie „głównym celem pracy doktorskiej jest kompleksowa analiza rozwiązań instytucjonalno-prawnych systemu wyborczego do Bundestagu w okresie po zjednoczeniu Niemiec” (s. 7). Tak sformułowany cel w pewnej mierze może zostać uznany za dyskusyjny. Co prawda, dokonanie takiej analizy jest w pełni uzasadnione, ale brakuje wskazania, co ma być konsekwencją takiej analizy. W pewnej mierze cel ten uzupełniają cele szczegółowe (zbadanie genezy BWahlG, analiza kluczowych przepisów tej ustawy, korelacja mian BWahlG z orzecznictwem FSK oraz analiza głównych propozycji zmian ustrojowych). W tym przypadku jednak brakuje odniesienia do krytycznych elementów wynikających z owej analizy.

W tym miejscu odnieść się też warto do pojęcia systemu wyborczego, którego nieprecyzyjność wskazywałem wcześniej. Próba wyjaśnienia tego pojęcia na potrzeby określenia celu badawczego nie jest przekonująca. Stwierdzenie, że obejmuje on nie tylko zasady ustalania wyników wyborów, ale także unormowania odnoszące się „do trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów, jak również związanej z tym praktyki wyborczej” (s. 7). Można mieć wrażenie, że taki sposób wyjaśnienia rozumienia systemu wyborczego jest w dużej mierze arbitralny.

Doktorantka zamierzała zrealizować cele badawcze przy pomocy hipotez. Główna z nich stwierdza, że „poszczególne rozwiązania instytucjonalno-prawne przyjęte w BWahlG wymuszają ciągłą nowelizację ustawy, w konsekwencji nieuchronnie prowadząc do kolejnej reformy czy wręcz całkowitej zmiany systemu wyborczego w Niemczech” . Jej realizacji mają służyć hipotezy pomocnicze, ściśle związane z pojęciem systemu wyborczego w wąskim znaczeniu. Można powiedzieć, że w dużej mierze hipotezę tę Autorka udowodniła, choć w zakresie ograniczającym się właśnie do wąskiego rozumienia tytułowego pojęcia, co stawia pytanie dotyczące konieczności tak szerokiego zakresu tematycznego pracy.

Doktorantka lakonicznie odniosła się do metod badawczych wykorzystanych w swojej pracy. Wskazała ona, że zostało zastosowanych pięć metod badawczych: dogmatycznoprawna, empirycznoprawna, historycznoprawna, statystyczna oraz językowa. Nie mam zastrzeżeń do stwierdzenia, że podstawową metodą badawczą była metoda

dogmatycznoprawna. W rzeczywistości jest ona wykorzystywana w pracy bardzo szeroko, i to zarówno w sferze analizy materiału normatywnego, jak i orzecznictwa FTK. Zresztą poza sposobem korzystania z metody statystycznej, która nie pozwoliła na dokładne przeanalizowanie danych, do stosowania innych metod nie mam uwag. Brakuje mi natomiast w pracy poszerzonego zastosowania analizy funkcjonalnej, która przy ocenie praktycznego zastosowania rozwiązań niemieckiego systemu wyborczego sprawdziłaby się w kontekście formułowania wniosków *de lege ferenda*, ale także w kontekście weryfikacji postawionych hipotez.

#### IV. Literatura

Wykorzystana w pracy literatura naukowa jest liczbowo w pełni zadowalająca. Autorka przywołuje w pracy 129 opracowań książkowych i 45 artykułowych. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że zdecydowaną większość z nich stanowią dzieła w języku niemieckim. Tym samym praca odwołuje się do poglądów wyrażanych bezpośrednio przez badaczy, którzy uczestniczą w naukowym dyskursie dotyczącym rozwiązań występujących w prawie niemieckim. Nie odnajduję też żadnych istotnych pozycji dotyczących tematyki, które w pracy nie zostały wykorzystane.

Imponująco prezentuje się pozostały materiał badawczy, a więc uwzględnione akty normatywne, orzecznictwo czy inne dokumenty źródłowe, co świadczy jednoznacznie pozytywnie o warsztacie badawczym. Wszystkie te dokumenty nie tylko zostały dogłębnie, ale również wzorcowo wykorzystane w pracy. Można dodać, że część z nich wcześniej nie była przedmiotem badań przedstawicieli polskich przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego.

W efekcie, podsumowując wykorzystanie zgromadzonego materiału badawczego, mogę uznać, że Doktorantka potrafiła z nich korzystać i prezentować poglądy w nich wyrażone. Drobnym minusem jest natomiast stosunkowo ostrożne podejście do krytycznej ich analizy, w szczególności zachowawczego podejścia do wchodzenia w polemikę z innymi poglądami, w tym przedstawiania odmiennej argumentacji, która czasami jednak przebija dyskretnie w treści pracy. W podobnie ostrożny sposób formułuje ona swoje własne opinie, co uwypuklone zostało w zasadzie jedynie w zakończeniu pracy. Pomimo tych drobnych uwag, można uznać, że korzystanie z literatury, aktów normatywnych i innych dokumentów prezentuje się w pracy bardzo pozytywnie.

## V. Ocena merytoryczna

Generalnie rzecz biorąc ocena merytoryczna pracy jest w pełni pozytywna, pomimo zgłaszanych już wcześniej zastrzeżeń, przede wszystkim dotyczących systematyki pracy, a także powiązanych z nią przyjętych założeń badawczych. Prezentacja prowadzonych badań jest dokonana w sposób rzetelny. W szczególności dotyczy to analizy materiału dogmatycznego, która nie ogranicza się jedynie do ukazania zarysu rozwiązań prawnych, ale i pogłębionej ich interpretacji, choć – co już było wcześniej zauważone – jedynie w umiarkowanie krytyczny sposób. Zajmowanie bardziej jednoznacznego stanowiska przez Kamilę Bezubik stanowiłoby z pewnością podniesienie waloru rozprawy doktorskiej. Nie zmienia to faktu, że Autorka w zasadzie zbadała wszystkie kwestie, które mogą być istotne z perspektywy nie tylko konstrukcji samego systemu wyborczego, ale również jego praktycznego zastosowania. Można było jedynie rozważyć wskazanie w zakończeniu wpływu przyjętych rozwiązań niemieckich na regulacje systemów wyborczych w innych państwach. Nie miałyby to oczywiście znacznie istotnego dla głównego nurtu rozważań, lecz mogłyby to poszerzyć argumentację zawartą we wnioskach.

Wspomniana powyżej pozytywna ocena pracy nie oznacza, że wszystkie tezy postawione przez Autorkę mogą jednoznacznie zaakceptować albo też nie podjąć z nimi polemiki. W konsekwencji w części merytorycznej recenzji chciałby się skoncentrować właśnie na takich uwagach. Nie należy tego jednak rozumieć jako negatywnego odbioru pracy, lecz jako próbę uwypuklenia problemów i wątpliwości jakie pojawiły się w trakcie lektury dysertacji doktorskiej. Pierwsza taka uwaga, już zresztą sygnalizowana wcześniej dotyczy pojęcia systemu wyborczego. Autorka nie zdecydowała się na jego pełne dekodowanie, przyjmując autorytatywnie jego określone znaczenie, które zresztą nie jest jedynym, jakie pojęciu temu się nadaje. W mojej ocenie warto byłoby przyjąć określone jego znaczenie dopiero po szerszym przedstawieniu poglądów doktrynalnych na kwestię dekodowania pojęcia systemu wyborczego, a także uzasadnić dlaczego takie rozumienie zostało przyjęte na potrzeby recenzowanej pracy.

Nie mam natomiast innych uwag do części historycznej pracy. Uznać ją trzeba za niezbędną dla badania aktualnych, niemieckich rozwiązań w sferze prawa wyborczego. Wprowadzenie obecnego systemu wyborczego trudno jest bowiem uznać za przypadkowe, gdyż w dużej mierze był on remedium na problemy, które generowały wcześniejsze rozwiązania, w tym także, a może nawet przede wszystkim system wyborczy obowiązujący w okresie Republiki Weimarskiej. Prezentacja tej genezy może zostać wręcz uznana za

wzorcową z perspektywy historycznoprawnego wprowadzenia do prac o charakterze dogmatycznym. Mniej przekonuje natomiast podrozdział *Kształtowanie się systemu partyjnego*, szczególnie gdy jest mowa o przekształceniu się tego systemu z systemu dwu i półpartyjnego w system i wielopartyjny z efektywną reprezentacją aż siedmiu (choć de facto 6 – CDU/CSU) partii politycznych.

Bardzo lakonicznie przedstawione zostały zasady podziału na okręgi wyborcze (s. 72 i n.). W tym miejscu dobrze byłoby się zastanowić nad tym, czy przyjęte rozwiązania w dostateczny sposób chronią przed zjawiskiem gerrymanderingu, a także tego, czy pozostają one w zgodzie ze standardami międzynarodowymi. Szczególnie dotyczy to możliwego zakresu odchylenia liczby mieszkańców okręgu od średniej jego wielkości. Zwrócić bowiem należy uwagę, że ustawodawca niemiecki przyjął widełki trzy razy wyższe niż wynika to chociażby z *Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych*. Te same zastrzeżenia odnoszą się do roli stałej komisji wyborczej, której raport dotyczący zmian w podziale na okręgi wyborcze ma jedynie charakter doradczy.

Sugerowałbym również rozwinięcie wpływu zmian metod podziału mandatów pomiędzy ugrupowania polityczne. Autorka stwierdziła bowiem, że „w celu zapewnienia równości szans głosów i równego traktowania partii politycznych przy ustalaniu wyników wyborów ustawodawca zdecydował się na zastosowanie metody d’Hondta” (s. 81). Metoda ta była potem dwukrotnie zmieniana. W mojej ocenie warto byłoby zastanowić się jaki wpływ w niemieckim systemie wyborczym, w którym mandaty dzielone są w dużych okręgach wielomandatowych owe zmiany wpłynęły na podział mandatów pomiędzy poszczególne ugrupowania, w szczególności czy liczba głosów potrzebna do uzyskania mandatu przez poszczególne stronnictwa polityczne zmieniła proporcje ze względu na zastosowanie metod, które są uważane za bardziej neutralne.

Uwagi pojawiają się też w odniesieniu do zgłaszania kandydatów w wyborach i ich list. Brakuje mi oceny niemieckiego rozwiązania, które różnicuje sposób zgłaszania list i kandydatów przez ugrupowania reprezentowane w Bundestagu i pozostałe. Jeśli taki wątek się w pracy pojawił warto byłoby odnieść się do takiej dyferencjacji z perspektywy zasad prawa wyborczego, w szczególności zasady powszechności i zasady równości. Pewien niedosyt pozostawia też odniesienie się do sposobu tworzenia list kandydatów (s. 100-101), w szczególności praktyki politycznej z tym związanej. Jest to tym bardziej istotne, że w Niemczech przyjęty został system list zamkniętych, w którym kolejność umieszczenia kandydata na liście warunkuje realne szanse uzyskania mandatu parlamentarnego.



znaczny rozrost personalny. Biorąc pod uwagę stałą liczbę mandatów posłów w Sejmie, implementacja tych rozwiązań byłaby wyjątkowo trudna, jeśli nie niemożliwa. Dodać warto, że w Polsce, przynajmniej w sferze medialnej, podnoszone są raczej argumenty przemawiające za redukcją liczby członków pierwszej izby parlamentu RP.

### VIII. Konkluzje

Reasumując, uwzględniając właściwy wybór tematu badawczego, w tym konstrukcję pracy doktorskiej, adekwatne określenie przedmiotu badawczego, a także poziom opanowania przez Doktoranta warsztatu naukowego i merytoryczną jakość opracowania, mogę stwierdzić, że rozprawa doktorska Pani Kamili Bezubik *System wyborczy do Bundestagu* spełnia wszystkie wymogi stawiane pracom doktorskim, określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1791 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). W konsekwencji wnoszę więc o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Piotr Uziębło  
