

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Borkowskiej - Minko p.t.  
„Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem  
sądowego „trybu wyborczego ”

(Białystok 2020, ss. 242)

1. Wymogi prawne

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669) „przewody doktorskie otwarte przed dniem 30 kwietnia 2019 r. toczą się „na zasadach dotychczasowych” (art. 179 ust.1), co oznacza, że – zgodnie z 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 (tekst jedn. – Dz. U. z 2017 r., poz. 1789, z późn. zm.) – rozprawa doktorska, przygotowana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną Kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to też, że – zgodnie z §6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzenia czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261) – recenzja rozprawy doktorskiej ma zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w art. 13 przywołanej ustawy z 2003 r.; recenzja może też zawierać wnioski dotyczące ewentualnego

uzupełnienia lub poprawienia rozprawy (§ 6 ust. 6 przywołanego rozporządzenia z 2018 r.).

## 2. Przedmiot recenzji.

Przedmiotem niniejszej recenzji jest rozprawa Pani mgr Anny Borkowskiej - Minko p.t. „Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem sądowego „trybu wyborczego ” (Białystok 2020, ss. 242) przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku pod opieką naukową Pana Prof. UwB dra hab. Grzegorza Kryszenia.

Przedstawiając już w tym miejscu – wstępnie – swoje stanowisko jako oceniającego wspomnianą rozprawę doktorską mogę stwierdzić jednoznacznie, że rozprawa Pani mgr Anny Borkowskiej - Minko spełnia wymogi przewidziane w art. 13 przywołanej ustawy, jest bowiem oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego oraz wykazuje tak ogólną wiedzę Kandydatki w uprawianej dyscyplinie naukowej (tu – w zakresie nauki prawa konstytucyjnego), jak i umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Poziom merytoryczny i formalny rozprawy z całą pewnością pozwala na jej ocenę jako dobrej, solidnej pracy naukowej. Zasadne jest więc przyjęcie rozprawy i dopuszczenie jej do publicznej obrony, o co wnoszę w nawiązaniu do art. 14 pkt 3 przywołanej ustawy i § 7 przywoływanego rozporządzenia.

## 3. Temat rozprawy (problem badawczy)

Temat ocenianej rozprawy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Poruszana problematyka ma istotny ciężar gatunkowy, wszak chodzi tu – ujmując w skrócie – o bardzo istotną materię ustroju państwa (prawo wyborcze), prawa polityczne obywateli i zaangażowanie organów wymiaru sprawiedliwości (sądy). Tymczasem tytułowa problematyka rozprawy nie była przedmiotem kompleksowej analizy, jako że dotychczasowe ujęcia miały charakter jedynie pośredni albo cząstkowy, w pewnym sensie przyczynkowski. Wagę rozprawy określa też stała aktualność problematyki w wymiarze praktyki ustrojowej.

Analizowana materia wciąż wymaga więc aktualizacji oglądu stanu normatywnego i obserwacji praktyki ustrojowej. Rozprawa wypełnia więc istniejącą lukę w analizie naukowej materii stanowiącej jej przedmiot.

#### 4. Cel naukowy rozprawy

Doktorantka *explicite* wskazała, że celem pracy była przede wszystkim charakterystyka i analiza prawna art. 111 Kodeksu Wyborczego oraz związanej z nim praktyki sądowej. Jak dalej stwierdza, chciała sprawdzić, czy – a jeśli tak, to jak często – kandydaci (komitety wyborcze) korzystają z przysługujących im narzędzi prawnych, a także - co z tego wynika? Owe cele ogólne Doktorantka rozpisała, o czym świadczy struktura rozprawy, na cele cząstkowe, mniejsze zakresowo, co jest ujęciem w pełni aprobowanym w uprawianiu pracy badawczej. Należy przy tym podkreślić, że Doktorantka nie rozumie swych celów jako ukazanie materii w drodze tylko opisu stanu normatywnego i empirycznego, ale pojmuje je jako analizę w rozumieniu naukowym. Podejście to odpowiada założeniom pracy badawczej i wymogom przywołanej ustawy o stopniach naukowych. Dodajmy dla jasności, że założone cele badawcze rozprawy Doktorantka zrealizowała.

#### 5. Założenia metodologiczne i charakter rozprawy

Problematyka badawcza rozprawy jest wielowątkowa, o różnych wymiarach, stąd zasadne było skorzystanie przez Doktorantkę z kilku metod badawczych. Jak Doktorantka wskazuje, cele badawcze realizowała poprzez narzędzie badawcze w postaci kwestionariusza ankiety, która w powiązaniu z wiedzą socjologiczną pomogła w zbadaniu wielu aspektów poruszanego tematu. Założenia pracy uwzględniały eksplorację akt sądowych postępowań w trybie „wyborczym” na przestrzeni niemal dekady (począwszy od roku 2011, od momentu wejścia w życie Kodeksu Wyborczego, do roku 2017, włącznie z wyborami uzupełniającymi) w krajowych sądach okręgowych. Metoda empiryczna była w sposób oczywisty w pełni uzasadniona. Doktorantka podkreśla posługiwanie się szeroką gamą metod badawczych i wymienia tu metodę prawno-porównawczą (analizę porównawczą instytucji prawnych), metodę formalno-dogmatyczną (przy interpretacji norm

prawnych), metodę historyczną (dla opisu dynamiki zmian prawa wyborczego i jego ewolucji), metodę socjologiczną z wykorzystaniem elementów statystyki opisowej. Podkreśla także, że rozprawa napisana jest pod kątem prawnych aspektów prawa wyborczego, z sięgnięciem jednak także do literatury przedmiotu w zakresie politologii, socjologii, filozofii, ekonomii. Uwzględnia także publicystykę ustrojową, dość żywą w zakresie wyborów i prawa wyborczego w Polsce. W odniesieniu do literatury prawniczej Doktorantka wskazuje na jej wąski zakres w materiałach fazy „przedwyborczej”, co skądinąd jest elementem uzasadnienia wyboru przedmiotu rozprawy. Posiłkowała się także bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych, dotyczącym postępowań z zakresu prawa wyborczego.

Przyjęte założenia pozwoliły Doktorantce na ujęcie materii wielowymiarowo, adekwatnie do przedmiotu i celu badań. Założenia metodologiczne Doktorantka zrealizowała poprawnie. Przyjęte instrumentarium pozwoliło Doktorantce na osiągnięcie założonych celów badawczych rozprawy. Założenia generalne zdeterminowały merytoryczną i formalną konstrukcję rozprawy.

## 6. Systematyka rozprawy

Dysertacja doktorska składa się – w części merytorycznej – ze Wstępu, siedmiu rozdziałów oraz Zakończenia. Rozdział I – to „funkcje i standardy demokratycznego prawa wyborczego”. Rozdział II – to „agitacja wyborcza w polskim systemie wyborczym. Uwarunkowania instytucjonalno-prawne”. Materia rozdziału III – to „agitacja a wolność rywalizacji wyborczej. Gwarancje prawidłowego przebiegu procesu wyborczego”. Rozdział IV – to „ograniczenia agitacji wyborczej w polskim prawie”, rozdział V zaś to „sądowy „tryb wyborczy” jako ograniczenie agitacji wyborczej. Polskie prawo wyborcze 1990-2011”. Rozdział VI – to „specyfika „trybu wyborczego” w świetle artykułu 111 Kodeksu wyborczego”. Rozdział VII (ostatni) – to „artykuł 111 Kodeksu wyborczego w praktyce sądowej. Analiza socjologiczno-prawna”.

Rozprawa ma udaną systematykę, przemyślaną, bardzo przejrzystą i konsekwentną. Kolejność analizy i prezentowania materii jest uzasadniona

merytorycznie i metodologicznie. Uwzględnia najpierw elementy materii o wyjściowo ogólniejszym znaczeniu, stanowiącym tło dla kolejnych fragmentów materii o węższym zakresie, ograniczonym przedmiotowo. Podział uwzględnia też logiczne następstwa analizy wewnątrz materii poddanej badaniu. Poszczególne rozdziały tworzą dość harmonijnie strukturę całości rozprawy. Rozpiętość objętości najwęższego i najszerszego rozdziału (1:4) jest do zaakceptowania. Kryterium przedmiotowe systematyzacji jest poprawne i owocne.

Wątki wewnątrz poszczególnych rozdziałów wyodrębnione są w podrozdziałach, merytorycznie w sposób uzasadniony, w uzasadnionych proporcjach. Ujęcia w pełni są wytłumaczalne obszarami analizy.

### 7. Strona formalna i źródłowa rozprawy

Poza częściami merytorycznymi rozprawa zawiera na początku „Wykaz skrótów”, zaś na końcu odpowiednią „Bibliografię” (na 28 stronach) oraz „Spis tabel, rysunków i wykresów”. Bibliografia jest rozbudowana i mieszczą się w niej wykazy spożytkowanej literatury przedmiotu (220 pozycji, w tym 15 zagranicznych), polskich aktów normatywnych (35 pozycji), międzynarodowych aktów normatywnych (7 pozycji), orzecznictwa sądowego (tu - 18 pozycji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 9 - Sądu Najwyższego, 13 - Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i 29 innych sądów); kolejno w bibliografii ujęto wykazy dokumentów Państwowej Komisji Wyborczej (27), dokumentów legislacyjnych (6) oraz wykaz stron internetowych (70). Spis tabel (rysunków, wykresów) obejmuje 29 pozycji, przy czym należy zauważyć, iż stosowne treści w tej formie Doktorantka zamieściła w odpowiednich miejscach rozprawy, co jest rozwiązaniem lepszym niż gdyby był to tylko aneks końcowy.

Przywołanie powyższych kategorii i liczb ma uzmysłwić, że zakres i dobór bazy źródłowej rozprawy jest bardzo bogaty, ma istotne znaczenie, a przy tym nie budzi zastrzeżeń, bo nie chodzi tu o źródła w roli zbędnych ozdóbek erudycyjnych. Przywołanie źródeł w rozprawie nie budzi zastrzeżeń. Język rozprawy jest jasny i

zrozumiały. Korekta tekstu dokonana została starannie. Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2019 r.

#### 8. Strona merytoryczna rozprawy

Rozdział I rozprawy – obejmuje materię funkcji wyborów w państwie demokratycznym, Free and Fair Elections czyli międzynarodowe standardy i dopuszczalne ograniczenia demokratycznego prawa wyborczego, rolę mediów w zachowaniu pluralizmu politycznego podczas wyborów oraz rolę sądownictwa w ochronie procesu wyborczego. Są to zagadnienia ogólne – funkcji (kreacyjna, legitymizująca, aktywizacyjno-integracyjna, programowa i kontrolna), zasad wyborczych (w tym standardów Code od Good Practice in Electoral Matters) i wprowadzające.

Rozdział II rozprawy to wprowadzenie i analiza materii agitacji wyborczej w jej uwarunkowaniach instytucjonalno-prawnych. Doktorantka nawiązuje tu do pojęcia kampanii i agitacji wyborczej (przesłanki i podmioty), przedstawia typy analityczne agitacji wyborczej, horyzontalną i wertykalną agitację wyborczą i agitację diagonalną (internet) oraz problemy finansowania kampanii i agitacji wyborczej. Doktorantka przeprowadza autorską klasyfikację możliwych typów analitycznych agitacji wyborczej, biorąc pod uwagę kryterium rodzaju wyborów, sposobu oddziaływania, podmiotu prowadzącego agitację, kryterium emocjonalno-programowego, a także stopnia instytucjonalizacji oraz poziomu komunikacji. Punktem wyjścia dla opisu modelu agitacji wyborczej w polskim prawie czyni Doktorantka podział agitacji na horyzontalną, wertykalną oraz diagonalną. Słusznie też przyjmuje, że sposób finansowania (pozyskiwania środków na kampanię i agitację wyborczą) jest jednym z najważniejszych elementów otoczenia instytucjonalno-prawnego prowadzenia efektywnej agitacji wyborczej.

Rozdział III rozprawy koncentruje się na agitacji wyborczej w kontekście wolności rywalizacji i gwarancji prawidłowości przebiegu procesu wyborczego. Doktorantka omawia tu wolność rywalizacji wyborczej jako istotną cechę wolnych wyborów, typologię prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu

wyborczego na gruncie polskiego prawa wyborczego oraz przesłanki ograniczeń prawnych prowadzenia agitacji wyborczej w Kodeksie Wyborczym z 2011 r. Uświadamia przy tym rolę sądu jako gwaranta prawidłowego procesu wyborczego. Typologia gwarancji, o których mowa, w ujęciu Doktorantki obejmuje gwarancje normatywne, podmiotowo-przedmiotowe, kontrolne, a także wynikające z etapów wyborczych. Wolność rywalizacji wyborczej ujmuję Doktorantka na tle katalogu przyjętych normatywnie zasad wyborczych.

Rozdział IV rozprawy obejmuje głównie prawne zakresy i ograniczenia agitacji na gruncie Kodeksu Wyborczego i Kodeksu Karnego. Doktorantka omawia też kwestie *explicite* prawnie nieuregulowane tzw. „prekampanii”, będącej pozaprawną formą promocji, nieznaną prawu wyborczemu, prowadzącą do braku kontroli wydatków na kampanię i agitację wyborczą, obniżającą równość szans kandydatów (komitetów) w wyborach. Doktorantka zajęła się także problematyką „ciszy wyborczej”.

W rozdziale V rozprawy Doktorantka koncentruje się na sądowym trybie wyborczym jako ograniczeniu agitacji – na gruncie prawa wyborczego z lat 1990-2011, w rozbiciu na wyborcze ordynacje samorządowe, ordynację prezydencką, ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego, wraz z ujęciem historycznym materii. Ukazuje nam ewolucyjne i rewolucyjne zmiany normatywne do czasu wejścia w życie Kodeksu Wyborczego. Pozwala to Doktorantce uchwycić istotę zmian we wskazanym dwudziestoleciu przemian.

Rozdziały VI i VII rozprawy Doktorantka traktuje jako ze sobą powiązane w tym sensie, że pierwszy z nich jest teoretycznym wstępem do drugiego, obejmującego praktyczną analizę art. 111 Kodeksu Wyborczego. W rozdziale VI znajdujemy omówienie relacji art. 111 Kodeksu Wyborczego do innych regulacji prawnych (kodeksu cywilnego, karnego, prawa procesowego), charakterystykę materii legitymacji procesowej i ciężaru dowodu oraz przyspieszonego trybu 24-godzinnego. Słuszna jest konstatacja Doktorantki, że poprzez art. 111 Kodeksu Wyborczego

realizuje się sądowa ochrona kandydatów (komitetów), ale też – przede wszystkim – obywateli podczas wyborów. To instrumentarium prawne „wspomagające” uczciwość i rzetelność agitacji wyborczej, prowadzonej w toku kampanii.

Rozdział VII rozprawy – to już przeniesienie przez Doktorantkę analiz w sferę praktyki ustrojowej (sądowej) i przedstawienie analizy socjologiczno-prawnej materiału badawczego, zebranego w polskich sądach. Doktorantka ukazuje zakres sądowych badań, metodologię i elementy procesu badawczego, ukazuje wyniki badań postępowań w „trybie wyborczym” w polskich sądach okręgowych (lata 2011-2017), a także art. 111 Kodeksu Wyborczego w orzeczeniach sądów apelacji białostockiej tychże lat. Wieńczy to wnioskami. Doktorantka przedstawiła, na bazie badań przeprowadzonych w latach 2018-2019, ilościową analizę (posiłkując się metodami statystyki opisowej) postępowań w „trybie wyborczym” w wymiarze ogólnopolskim oraz szczegółową charakterystykę ilościową i jakościową materiału pozyskanego w apelacji białostockiej.

#### 9. Uwagi dodatkowe

Ogólna ocena rozprawy pozwala na podkreślenie merytorycznych walorów i naukowej rzetelności pracy. Doktorantka trafnie uchwyciła istotne wątki analizowanej materii. Umiejętnie połączyła rozważania normatywne z praktyką funkcjonowania analizowanej instytucji. Trafnie przy tym uchwyciła także słabości założonych rozwiązań i realności systemu w praktyce. Wywody Doktorantki są wyważone, uwagi poparte argumentacją. Poziom merytoryczny rozprawy nie zmusza do kwestionowania istotnych jej ustaleń. Należy przy tym podkreślić, że charakter analizowanej materii sprawia, iż rozprawa ma istotne znaczenie dla prawa i nauki prawa konstytucyjnego, w tym prawa wyborczego i praw obywateli, jak też dla praktyki orzeczniczej sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego. Może też zostać wykorzystana w praktyce legislacyjnej organów prawodawczych, z uwzględnieniem postulatów pro futuro, sformułowanych przez Doktorantkę.

Dla uniknięcia jednak niejasności, chciałbym zapytać Doktorantkę o własne stanowisko w sprawie sankcjonowania prawnego (jakie instrumentarium?) tzw.



„prekampanii” przez Państwową Komisję Wyborczą – zwłaszcza w kontekście możliwości odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w tych przypadkach, gdy w okresie przed rozpoczęciem kampanii wyborczej sfinansowana została tzw. kampania społeczna, mająca znamiona agitacji wyborczej, a także co do ewentualności złożenia doniesienia o podejrzeniu karalnego naruszenia prawa. Po drugie – w związku z pojęciem „informacji”, o której mowa w art. 111 Kodeksu Wyborczego – czy dostrzega Doktorantka możliwość de lege ferenda takiego ukształtowania przepisów, by w trosce o ochronę obywatela przed informacją „nieprawdziwą” wymagać określonego standardu rzetelności. Innymi słowy, jakie instrumentarium służyłoby zrygoryzowaniu prawnemu funkcji programowej wyborów – tak, aby wymóc, że prezentowane programy wyborcze nie będą populistycznymi „gruszkami na wierzbie”, zwłaszcza że znane są już zagraniczne modele np. szacowania możliwych skutków makroekonomicznych programów wyborczych, co obywatelom umożliwia rzeczywiste porównanie ofert programowych i podjęcie świadomej decyzji zgodnie ze swymi preferencjami.

#### 10. Konkluzja

W nawiązaniu do sygnalizowanego na wstępie stanowiska stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Anny Borkowskiej - Minko p.t. „Ograniczenia prawne agitacji wyborczej ze szczególnym uwzględnieniem sądowego „trybu wyborczego ” (Białystok 2020) odpowiada przewidzianym ustawowo wymogom. Może być przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony.

Andrzej Szmyt

