

Gdańsk, dnia 20 lutego 2023 r.

dr hab. Piotr Uziębło  
profesor Uniwersytetu Gdańskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
i Instytucji Politycznych

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej Pana dr. Adama Cebuli**

**„Zagadnienie materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin  
przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych”**

**(napisanej pod kierunkiem naukowym**

**prof. dr hab. Krzysztofa Skotnickiego)**

### **I. Temat pracy**

W mojej ocenie Autor nie tylko podjął się przygotowania pracy na temat istotny zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, to jeszcze wpisał się nim w trwającą dyskusję dotyczącą potencjalnych zmian systemu wyborczego w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Co prawda, problematyka równości wyborów była już przedmiotem analiz doktrynalnych, zarówno monograficznych, jak i artykułowych, jednak – w czym zgadzam się z Doktorantem - z reguły badania dotyczyły realizacji tej zasady na poziomie centralnym, w wyborach parlamentarnych. Tym samym badanie prawne problemu równości w ujęciu wyborów lokalnych stanowi nowy obszar badawczy, który trudno uznać za wyeksploatowany, właśnie w szczególności do tych elekcji, które mają miejsce w najmniejszych gminach.

Brzmienie tematu także można uznać za akceptowalne. Jedyna uwaga dotyczy sformułowania „równości wyborów w wyborach”, ale można przyjąć, że było to podyktowane chęcią precyzyjnego ujęcia tematyki badawczej, co odbyło się kosztem językowego odbioru tematu. Można było bowiem pominąć słowo „wyborów” w temacie, którego brak nie powodowałby zmiany znaczenia problematyki badawczej, ale to tylko drobna uwaga

stylistyczna. Nie dostrzegam również potrzeby uzupełnienia tematu o wskazanie, że chodzi o badania krajowe, gdyż można uznać, że w świetle częstotliwości badań prawnych w naszym kraju, w dużej mierze właśnie koncentrują się one na prawie polskim.

## II. Systematyka pracy

Autor podzielił pracę na cztery rozdziały, poprzedzone wstępem i zwieńczone zakończeniem zawierającym oszczędne zestawienie wniosków *de lege ferenda*. Uważam, że przyjęta systematyka jest poprawna i nie budzi większych zastrzeżeń. Na uwagę zasługuje też zwieńczenie każdego z rozdziałów zestawieniem najważniejszych wniosków płynących z rozważań Autora, co zdecydowanie pozytywnie wpływa na płynność przejścia do prezentacji badań kolejnych kwestii

Rozdział I ma przede wszystkim wprowadzający charakter. Doktorant dokonuje w nim analizy pojęcia równości wyborów i rozumienia jego elementu materialnego. Rozważania odnoszące się do poglądów innych autorów dzieli na dwa nurty – klasyczny i rewizjonistyczny, co można zaakceptować pomimo pewnych odmienności, które w ramach poszczególnych nurtów są dostrzegalne. W ostatnich dwóch podrozdziałach dokonuje on przełożenia zasady równości na reguły prawne tworzenia okręgów wyborczych i przypisania im mandatów. W efekcie układ tego rozdziału jest logiczny i uzasadniony przejściem do dalszych analiz szczegółowych.

Kolejny rozdział dotyczy analizy materialnej równości wyborów na gruncie konstytucyjnym. W tym celu Adam Cebula nie tylko dekoduje konstytucyjne rozumienie równości wyborów jako zasady prawa wyborczego, ale ważne znaczenie ma też powiązanie tej zasady z konstytucyjną zasadą równości w prawie i wobec prawa, usytuowanej w konstytucyjnym rozdziale poświęconym prawom człowieka. Ponadto bada on też dopuszczalne – z perspektywy konstytucyjnej – możliwości odchylenia od idealnego ukształtowania równości materialnej wyborów, w tym wyważa relacje pomiędzy zasadą równości a zasadą stabilności funkcjonowania organów wykonawczych, ukazując ją także w kontekście sposobu wyłaniania tych ostatnich organów.

Rozdział trzeci odnosi się już do ustawowego ukształtowania równości materialnej wyborów do gminnych organów stanowiących. Analiza rozpoczyna się od ukazania rysu historycznego, a następnie poddano badaniu unormowania dotyczące zasad tworzenia okręgów wyborczych w tytułowych gminach i algorytmów, które mają prowadzić do

zapewnienia równości materialnej w ramach tego procesu. Autor nie poprzestał tutaj wyłącznie na badaniu rozwiązań kodeksu wyborczego, ale także odnosił się do tego, jak interpretację tych przepisów postrzega Państwowa Komisja Wyborcza oraz sądy, które kontrolują rozstrzygnięcia organów wyborczych. Nie mam wątpliwości, że taki kształt rozdziału pozwala na pełne dekodowanie treści norm prawnych wyinterpretowanych z przepisów kodeksowych.

Wreszcie rozdział ostatni stanowią badania empiryczne, ukazujące odchylenia od równego podziału na okręgi wyborcze w wyborach z 2014 r. i 2018 r. Na uwagę zasługuje skala prowadzonych badań, w której próba nie miała charakteru losowego, lecz pełny charakter. Interesujące jest też porównanie realizacji norm kształtujących zasady podziału w gminach do 20 tysięcy mieszkańców z wyborami do obu izb polskiego parlamentu. Całość pracy wieńczy zakończenie, w którym dokonane zostało zestawienie najważniejszych wniosków z pracy, a także przedstawienie, choć w tym wypadku nieco ogólne, postulatów *de lege ferenda*.

Podsumowując, nie mam wątpliwości, że przyjęta systematyka pracy jest w pełni poprawna, a nawet może być uznana za wzorcową. Interdyscyplinarność prowadzonych badań, szczególnie widoczna w ostatnim rozdziale, nie jest absolutnie wadą pracy, a ukazuje konsekwencje praktyczne przyjętych regulacji, co jest szczególnie istotne w pracach prawniczych, a niestety nie zawsze jest uwzględniane przez badaczy z tej dyscypliny, choć może w mniejszym stopniu badaczy prawa konstytucyjnego.

### **III. Tezy i metody badawcze**

Co prawda teza badawcza pracy nie została określona w sposób wyraźny, ale można ją dekodować, bez problemu, z wyjaśnienia jej celu, dokonanego przez Autora we wstępie pracy. Jest nią bowiem ocena realizacji zasady równości materialnej wyborów do rad gmin w tych z nich, w których występują jednomandatowe okręgi wyborcze. W tym celu Autor dokonał kompleksowej oceny tych parametrów, które odnoszą się do wspomnianej zasady. W jego ocenie właśnie ocena tego elementu zasady równości jest kluczowa w systemach większościowych, gdyż w dużej mierze determinuje ona reprezentatywność tak wyłanianych organów.

Doktorant precyzyjnie, choć lakonicznie, przedstawia metody badawcze, które zostały wykorzystane w pracy. Jak słusznie zauważa w pierwszych trzech rozdziałach dominuje metoda dogmatyczno-prawna, co jest w pełni uzasadnione charakterem dysertacji. Dodać

trzeba, że metoda ta uzupełniana jest rozważaniami komparatystycznymi, co szczególnie widoczne jest w rozdziale wprowadzającym. Wskazuje on również na wykorzystanie metody językowo-logicznej, choć – w mojej ocenie – można uznać, że metoda ta zawiera się jednak w metodzie dogmatycznej, a po prostu stanowi ona element charakterystyczny dla wykładni norm prawnych. Ostatni rozdział głównie opiera się na metodach charakterystycznych dla nauk socjologicznych, i to zarówno metodach ilościowych, jak i jakościowych, co – jak już wcześniej wspomniałem – pozwala na konfrontację przeprowadzonych badań prawnych z praktyczną realizacją idei, które przyświecały określonemu unormowaniu kwestii powiązanych z równością materialną wyborów. W efekcie trudno mieć zastrzeżenia dla takiego doboru metod badawczych. Również wysoko oceniam umiejętność posługiwania się poszczególnymi metodami, co z racji braku wykształcenia prawniczego Doktoranta zasługuje na szczególne uznanie, pomimo pewnych, choć drobnych, nieścisłości terminologicznych.

#### **IV. Literatura**

Wykorzystana w pracy literatura naukowa jest liczbowo w pełni zadowalająca. Autor odwołuje się w rozprawie do ponad 200 opracowań naukowych, w zasadzie nie pomijając żadnej istotnej pracy, które dotyczyły tytułowej problematyki. Można zauważyć, że tylko niewielka część literatury jest obcojęzyczna, ale stanowi to konsekwencję przyjęcia typowo krajowego problemu prawnego, który nie wymagał szerszego sięgnięcia po literaturę autorów zagranicznych, szczególnie z uwagi często ich odmienne podejście do równości wyborów. Nie mam wątpliwości, że zgromadzony materiał został wykorzystany w sposób właściwy, o czym świadczy wielokrotne podejmowanie polemiki z poglądami innych autorów, co zasługuje na w pełni pozytywną ocenę umiejętności analitycznych Autora, ale także z drugiej strony potrafi on dokonywać syntezy takich poglądów.

Skromniej wygląda pozostały zbiór materiałów źródłowych, choć w tym wypadku trudno uznać to za zarzut, szczególnie z uwagi na cel, jaki przyświecał Doktorantowi. Jednak i w tym wypadku nie uważam, żeby materiał ten zawierał jakieś braki czy niedociągnięcia. Podobnie nie mam zastrzeżeń do sposobu jego wykorzystania i umiejętności interpretacji materiału poddanego analizie, gdyż pozwala on uznać wysokie kompetencje badawcze Doktoranta.

Godzi się również dodać, że w bibliografii nie wskazano najważniejszego źródła dla badań prezentowanych w rozdziale IV, a więc szczegółowej analizy liczby mieszkańców przypadającej na poszczególne okręgi we wszystkich gminach, w których obowiązują

jednomandatowe okręgi wyborcze. Badanie tak ogromnego materiału stanowi wyraz wysiłku Autora i jego umiejętności prowadzenia działalności naukowej. W konsekwencji uznaję, że zgromadzona dokumentacja badawcza w pełni pozwoliła na przygotowanie niniejszej dysertacji na tak wysokim poziomie merytorycznym, co wskaże w kolejnym punkcie recenzji.

## **V. Ocena merytoryczna**

Muszę jednoznacznie stwierdzić, że ocena merytoryczna pracy jest bardzo wysoka. Nie oznacza to, że bezkrytycznie zgadzam się z poglądami prezentowanymi przez Autora. Wręcz przeciwnie, zupełnie inaczej rozumiem pojęcie równości materialnej wyborów i uważam, że podejście Doktoranta do problemu, zawęża jej rozumienie, choć broni się zdecydowanie lepiej w przypadku oceny okręgów jednomandatowych, niż w przypadku wyborów proporcjonalnych, w których tak zwane podejście klasyczne może stanowić formę legitymizacji manipulowania wynikami wyborów poprzez stosowanie formuł wyborczych wypaczających siłę głosu poszczególnych wyborców.

Stoję na stanowisku, że prezentacja prowadzonych badań jest dokonana w sposób rzetelny i logiczny, przy założeniu akceptacji przyjętego rozumienia podstawowych pojęć, kluczowych dla tematyki pracy. Odzwierciedla to nie tylko omówiony wcześniej układ pracy, ale również tok wyводу, który opiera się na wynikaniu wniosków z racji logicznych. Dodać trzeba, że wszystkie stawiane przez Doktoranta tezy mają swoje uzasadnienie i są możliwe do obrony, choć oczywiście nie zawsze można przyjąć je bezkrytycznie. Dlatego też owa bardzo wysoka ocena zawartości merytorycznej pracy nie powoduje, że w recenzji nie podejmę się polemiki z jej Autorem, z którym – jak już wspomniałem – w niektórych miejscach różnię się fundamentalnie.

Nie zgadzam się przede wszystkim z krytycznym podejściem Autora wobec powiązania zasady równości materialnej wyborów z uwzględnieniem siły głosów oddanych na poszczególne ugrupowania polityczne (komitety wyborcze). Oczywiście rozumiem, że w przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych ten aspekt wygląda nieco inaczej, gdyż głosy oddawane są przede wszystkim na kandydatów (choć jak pokazują przykłady licznych państw sztyld polityczny ma tu daleko idące znaczenie), ale odmienne konkluzje pojawiają się w wyborach proporcjonalnych. W mojej ocenie, w tym ostatnim przypadku istnieje ścisła korelacja pomiędzy równością w sensie materialnym a proporcjonalnością. Ta ostatnia dotyczy bowiem metody podziału mandatów, natomiast równość materialna ma znaczenie szersze znaczenie, właśnie związane z tym, aby każdy głos przekładał się w równym stopniu

na uzyskane mandaty. Stąd też w mojej ocenie wprowadzenie do systemu wyborczego mechanizmów ograniczających możliwości uzyskiwania mandatów przez mniejsze ugrupowania polityczne (np. klauzule zaporowe czy naturalne progi wyborcze) stoi w sprzeczności właśnie z zasadą materialnej równości wyborów. W efekcie równość taka nie powinna dotyczyć tylko tych ugrupowań, które uzyskują mandaty w organie przedstawicielskim, ale również i tych, które mandatów nie uzyskują, ale zdobyły liczbę głosów, która dawałaby im taki mandat, gdyby nie bariery ustanowione tworzone przez przyjęty system wyborczy.

Takie rozumienie równości materialnej wyborów nie wyklucza uznania za jego element również zasad podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Zresztą w dalszej części rozważań Doktoranta krytykuje on uznanie podejścia profrekwencyjnego, w którym liczba mandatów uzależniona jest od liczby faktycznie głosujących w wyborach. Zgadzam się, że nie zawsze absencja wyborcza wynika ze świadomej decyzji wyborcy, który z powodu braku reprezentujących go podmiotów na scenie politycznej, nie zamierza uczestniczyć w tym procesie. Rzeczywistość jest oczywiście bardziej złożona, choć – przynajmniej w mojej ocenie – wyborcy, którzy chcieliby głosować, ale z różnych przyczyn nie mogą tego uczynić należą do mniejszości, szczególnie z racji występowania w Polsce licznych rozwiązań zapewniających możliwość oddania głosu (choć może w najmniejszym stopniu w wyborach lokalnych). Tym samym uwzględnianie takich wyborców w procesie podziału mandatów nie do końca ma sens. Dodam jednak, że podział mandatów z uwzględnieniem oddanych głosów możliwy jest wyłącznie w przypadku występowania okręgów wielomandatowych. W okręgach jednomandatowych jedyną możliwą opcją jest tworzenie okręgów w oparciu o liczbę mieszkańców albo wyborców zamieszkujących dany obszar.

Na osobne potraktowanie zasługuje stwierdzenie Doktoranta dotyczące podziału mandatów w oparciu o frekwencję wyborczą w kontekście mandatu wolnego i generalnego rozumienia zbiorowego podmiotu suwerenności. Autor opowiada się za rozumieniem zbiorowego podmiotu suwerenności jako ogółu obywateli danego państwa, a nie wyłącznie tych, którzy dysponują prawem wyborczym. W mojej ocenie nie do końca koresponduje to z brzmieniem art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, który określa sposób sprawowania władzy przez Naród. W tym wypadku, zarówno w wyborach, jak przy bezpośrednim wykonywaniu władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności, uczestniczą wyłącznie osoby, które dysponują prawami wyborczymi. W efekcie nawet jeśli zaliczyć pozostałych obywateli do zbiorowego podmiotu suwerenności, to pozbawieni są oni mocy decyzyjnej. Tym samym właśnie – odwołując się do konstrukcji mandatu wolnego – trudno uwzględniać takie osoby w podziale



mandatów czy ich dystrybucji pomiędzy poszczególne komitety wyborcze (ugrupowania polityczne). Uważam bowiem, że zapewnienie równej siły głosu wyborców realnie uczestniczących w elekcji będzie stwarzało zabezpieczenie przed partykularyzmami i lepiej oddawało realizację jednego z elementów mandatu wolnego, czyli tego, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie tylko tych wyborców, którzy wybierali przedstawicieli w danym okręgu wyborczym. W przypadku mandatu wolnego na reprezentację spojrzeć trzeba z perspektywy wszystkich mieszkańców, których obszar zamieszkiwania obejmuje cały organ przedstawicielski, a nie tylko z perspektywy jakiejś części tego obszaru. Dlatego też stwierdzenie, że osoby nieuczestniczące w wyborach są reprezentowane w parlamencie (s. 60) znacznie lepiej broni się wtedy, gdy głosy realnie uczestniczących w wyborach pełniej przeniesione zostaną na skład organu przedstawicielskiego.

Zresztą w tym kontekście znamienne stają się również rozważania Autora dotyczące skutków przeprowadzania wyborów w jednym okręgu wyborczym, obejmującym cały obszar podległy kognicji danego organu przedstawicielskiego. Jak zauważa A. Cebula „przy jednookręgowym systemie wyborczym nie jest możliwe jednoczesne wprowadzenie w (...) debatę wątków tematycznych odnoszących się indywidualnie do każdej z pozostałych części obszaru wyborczego, położonych często w terenach mocno zróżnicowanych pod względem geograficznym, kulturowym, infrastrukturalnym itp.”. Zgadzając się z taką tezą jedynie częściowo, właśnie z racji tego, że mimo jednego okręgu wyborczego kandydaci silnie kojarzeni z określonymi regionami, dzięki poparciu tam uzyskanemu, mogą uzyskiwać mandaty (patrz wybory do słowackiej Rady Narodowej), muszą podkreślić, że takie ograniczenie powiązania kandydatów z niewielkimi okręgami wyborczymi pełniej realizuje zasadę mandatu wolnego, zapewniając reprezentowanie przez nich interesów zbiorowego podmiotu suwerenności *in genere*, a nie tylko, albo chociaż przede wszystkim, swoich wyborców.

Nie zgadzam się też ze stwierdzeniem Doktoranta, że przyjęcie powyższych założeń prowadzi do sytuacji, w której „podmiotowa rola (...) wyborcy w zakresie realizacji zasady równych wyborów zostaje w sposób wyraźny zredukowana i sprowadza się w głównej mierze do transferowania elementarnej jednostki wyborczego wsparcia na rzecz krajowego (ponadokręgowego) sukcesu danego komitetu/ugrupowania” (s. 44). O ile można byłoby zaakceptować taką tezę w przypadku przyjęcia systemu list zamkniętych, w których wyborca nie ma możliwości preferowania kandydatów w ramach jednej listy wyborczej, o tyle przy występowaniu list otwartych, dających wyborcom wpływ na obsadę mandatów w ramach

listy, zarzut ten nie może być uznany za zasadny. Osobną kwestią jest natomiast problem świadomości wyborcy przy preferowaniu kandydatów, ale zagadnienie to pozostaje poza sferą rozważań prawnych i nie wpływa – przynajmniej moim zdaniem – na ocenę skutecznej realizacji materialnego aspektu zasady równości wyborów.

Interesująco prezentują się rozważania Autora dotyczące wyważenia – przy tworzeniu okręgów wyborczych – zasady materialnej równości wyborów z zachowaniem integralności terytorialnej jednostek takiego podziału. W tym miejscu poglądy Autora nie są do końca jednoznaczne, choć pośrednio mogę uznać, że zakłada on jednak – przynajmniej na poziomie gminy – priorytetowe znaczenie tej pierwszej zasady, co w mojej ocenie jest słuszne, szczególnie – na co zwraca uwagę A. Cebula – z racji mocno ograniczonej roli jaką pełnią te jednostki, jak i niewielkich kompetencji organów takich jednostek, w tym również powiązanych z niewielkimi środkami finansowymi pozostającymi w ich gestii.

Interesująco prezentują się rozważania Autora dotyczące stosunku konstytucyjnej zasady równości jednostki w stosunku do zasady równości wyborów. Nie tylko przedstawia on poglądy na stosunek tych pojęć względem siebie, ale również wskazuje na konsekwencje przyjętej koncepcji. Drobnym mankamentem jest brak jednoznacznego stanowiska Doktoranta na temat tej kwestii, choć pośrednio można wywnioskować, że opowiada się on za koncepcją uznaną przez niego za dominującą, a więc traktującą zasadę równości jednostki jako *lex generalis* w stosunku do innych, szczegółowych odniesień konstytucyjnych do pojęcia równości, w tym również równości wyborów. Stwierdza on także, że „zasada równości wyborów ujmowana być powinna jako wyraz autonomicznego, podmiotowego prawa do wpływania na wynik procedur wyborczych w takim samym stopniu, jak wszyscy pozostali uczestnicy takich procedur”. Można uznać, że tym samym obejmuje ona w rozumieniu Autora zarówno równość w prawie, jak i równość wobec prawa w sferze wyborczej.

Pewien niedosyt pozostawiają rozważania odnoszące się do ewentualnej kolizji zasady równości wyborów z zasadą efektywności działania organów przedstawicielskich. Autor stara się uzasadnić lakoniczność tych rozważań przyjęciem „minimalistycznej” wykładni pojęcia równości materialnej (s. 150), jednak – w mojej ocenie – nadrzędność owej efektywności może również stanowić podstawę przyjęcia pewnej filozofii podziału gmin na okręgi wyborcze, w tym również podziału, który narusza tytułową zasadę właśnie w imię celów związanych z zapewnieniem jednolitości poglądów organu stanowiącego i organu wykonawczego.



W pełni podzielam poglądy A. Cebuli dotyczące nieadekwatności formuły podziału gmin do 20 tysięcy mieszkańców na okręgi wyborcze. Podobnie jak w wyborach do Senatu, przyjęte możliwe odchylenia od średniej wielkości okręgu są absolutnie niedopuszczalne, stwarzając szansę na daleko idące manipulowanie granicami takich okręgów w celu osiągnięcia korzyści politycznych. O ile jednak w wyborach do Senatu taki podział może być broniący pominięciem w Konstytucji RP zasady równości w tych wyborach, o tyle w przypadku wyborów do organów stanowiących gminy przyjęcie takiej formuły – również w mojej ocenie – stoi w sprzeczności z treścią art. 169 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej, na co wyraźnie wskazuje Doktorant (s. 167).

Mam natomiast wątpliwości dotyczące krytycznych rozważań odnoszących się do roli PKW w zakresie oceny dopuszczalności stosowania norm kodeksowych do zasad podziału gminy na okręgi wyborcze. W mojej ocenie trudno czynić zarzut PKW, że stosuje się do regulacji ustawowych, gdyż nie jest ona władna do oceny konstytucyjności takich rozwiązań. W efekcie podważenie owych regulacji mogłoby być dokonane jedynie przez Trybunał Konstytucyjny, zarówno w wyniku złożonego wniosku o kontrolę konstytucyjności kodeksu wyborczego przez uprawniony podmiot (którym niestety nie może być PKW) albo w wyniku złożonej skargi konstytucyjnej. Nie ma bowiem możliwości bezpośredniego zastosowania konstytucji, gdy istnieją przepisy szczegółowe regulujące daną kwestię, które zostały ogłoszone w sposób należyty, a ich zgodność z prawem nadrzędnym nie została stwierdzona przez kompetentny organ, którym mogłyby być wyłącznie te organy, które należą do władzy sądowniczej. W tym miejscu można zresztą zasygnalizować, że inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby ustanowić w Polsce osobny pion władzy sądowniczej – sądy wyborcze, ale to już zupełnie inna kwestia.

Zresztą bardzo podobne stanowisko mogę zająć przy ocenie analizy roli PKW w interpretacji przepisów dotyczących stałości podziału na okręgi wyborcze. W mojej ocenie nie dałoby się uzasadnić – na gruncie kodeksu wyborczego – innego podejścia do problemu. Zgadzam się, że normowanie przyjęte w kodeksie jest całkowicie sprzeczne z zasadą równości materialnej wyborów, ale i w tym przypadku trudno byłoby wyobrazić sobie zajęcie przez PKW stanowiska *contra legem*, co stanowiłoby formę wykładni prawa wrogiej regulacji ustawowej. Poglądów Autora nie broni odwołanie się do wykładni funkcjonalnej (s. 185), gdyż owa stałość podziału na okręgi wyborcze też ma swoje oparcie, głównie w chęci braku manipulowania granicami okręgów w oparciu o wyniki ostatnich głosowań. Należy jednak przyjąć, że poglądy Doktoranta są słusznym postulatem *de lege ferenda* dotyczącym całego

szeregu zmian w kodeksie dotyczących tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, tak w tak zwanych małych gminach, jak i w wyborach do Senatu.

Wreszcie na szczególne uznanie – co już zresztą wcześniej podkreśliłem – zasługują wyniki badań przedstawione badania praktyki tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach. Chociaż w ich świetle zjawisko nadreprezentacji jednych mieszkańców kosztem niedoreprezentowania innych nie ma masowego charakteru, to jednak uwidocznione przypadki skrajne potwierdzają anachroniczność rozwiązań kodeksu wyborczego w tym obszarze. Dlatego też zgłoszone przez Autora postulaty powinny zostać zaprezentowane szerszemu gronu odbiorców, co pozwala mi zgłosić postulat przyszłej publikacji recenzowanej rozprawy.

Dokonując kompleksowej oceny dysertacji nie mam wątpliwości, że prezentuje ona wysoki poziom merytoryczny i pomimo tego, że w fundamentalnych kwestiach poglądy odmienne, czasami nawet diametralnie, to pokazuje ona w całej rozciągłości kunszt Autora, który uprawnia go nie tylko do prowadzenia badań naukowych w obszarze prawa wyborczego, ale do wyraźnego zajmowania stanowiska w sprawach modyfikacji treści tego prawa w celu realizacji podstawowych zasad prawa wyborczego na poziomie ustawowym czy podstawowym.

## **VI. Język pracy i jej ocena formalna**

Nie mam zastrzeżeń do językowej strony pracy. Język używany w pracy można uznać za właściwy dla badań prowadzonych w obrębie nauk prawnych i jedynie sporadycznie można zaobserwować brak wykształcenia prawniczego Autora. Prowadzi to do wniosku, że Doktorant w sposób prawidłowy posługuje się terminologią prawniczą i potrafi w sposób właściwy dekodować treść norm z przepisów prawnych, choć czasami pojawiają się pewne drobne nieścisłości w zakresie odróżnienia wykładni językowych i pozajęzykowych. Nie zmienia to faktu, że język jest precyzyjny, a pojawiające się czasami powtórzenia pewnych wątków mają za zadanie zapewnienie lepszej jej czytelności dla odbiorcy, co można zaakceptować, szczególnie ze względu na istotne walory praktyczne prezentowanych rozważań.

Nie mam też uwag dotyczących strony formalnej rozprawy. Technicznie praca została dopracowana i ta staranność jest widoczna zarówno w sposobie formatowania tekstu i budowy przypisów, a także sposobu prowadzenia polemiki z innymi autorami, w tym również autorem niniejszej recenzji. W konsekwencji uważam, że warsztat badawczy Adama Cebuli

zasługuje na jednoznacznie pozytywną i bardzo dobrą ocenę. Nie tylko potrafi on przygotowywać teksty naukowe, ale również bronić własnych poglądów i – co wspomniałem powyżej – prowadzić dyskusje naukową na wysokim poziomie przy zachowaniu wysokiej kultury słowa.

## **VII. Teoretyczne i praktyczne znaczenie wyników badań**

O ile z perspektywy teoretycznej trudno uznać pracę za rewolucyjną, gdyż przede wszystkim koncentruje się ona, w jej pierwszej części, na systematyzacji poglądów doktrynalnych dotyczących rozumienia pojęcia równości materialnej i jej dekodowaniu w oparciu o normy ustawy zasadniczej, to jej głównym walorem jest element aplikacyjny. Doktorant bardzo precyzyjnie w oparciu o przykłady empiryczne wykazuje daleko idące niedoskonałości w regulacjach kodeksu wyborczego odnoszących się do zasad tworzenia okręgów wyborczych. Niedoskonałości te obarczone są nieco bezmyślnym powielaniem przez ustawodawcę formuły podziału tych mandatów, która nawiązuje do rozwiązań obowiązujących w okręgach wielomandatowych. Można uznać, z drobnymi zastrzeżeniami, że w tych ostatnich zastosowanie podobnej formuły ma sens, o tyle kompletnie nie jest to adekwatne w przypadku okręgów jednomandatowych. W efekcie zastosowanie wspomnianego rozwiązania prowadzi do daleko idącej nierówności wyborów, w dodatku często podział mandatów dokonywany jest w pełni arbitralnie, w tym z uwzględnieniem potencjalnych korzyści politycznych, co zresztą Autor wskazuje w pracy na przykładzie Szczecinka.

Zgromadzony materiał badawczy stanowi więc doskonałe uzasadnienie konieczności nowelizacji kodeksu wyborczego w tym zakresie. Propozycje Adama Cebuli można uznać za swoista propozycję zmian, która nie musi być oczywiście jedynym możliwym rozwiązaniem, ale niewątpliwie stanowi przyczynek do dyskusji nad problemem. W mojej ocenie można nawet pójść dalej i nie wykluczyć odejścia od podziału gminy na okręgi z uwzględnieniem podziału na jednostki pomocnicze, ale stworzenie takiego algorytmu, który w praktyce niwelowałby różnice w liczbie wyborców przypadających na mandat w okręgach wyborczych. Koresponduje to zresztą z poglądami Doktoranta na temat istotnej wady przyjęcia trwałości podziału na okręgi wyborcze, co w mojej ocenie, nie jest adekwatne dla zmieniających się warunków demograficznych. Dlatego też uważam, że przynajmniej wnioski płynące z pracy stanowi w zasadzie gotowe uzasadnienie dla wspomnianej już, koniecznej modyfikacji rozwiązań kodeksowych.

## 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 Pana Adama Cebuli *Zagadnienie materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych* spełnia wszystkie wymagania 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. Jednocześnie z uwagi na jej wysoki poziom merytoryczny pozwalam sobie postawić wniosek o uznanie niniejszej rozprawy za pracę wyróżniającą.



Piotr Uziębło