

Krzysztof Urbaniak

**Prawne i praktyczne aspekty
obowiązku zbierania podpisów
jako element prawa zgłaszania kandydata
w wyborach prezydenckich.
Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda***

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory prezydenckie, zgłaszanie kandydatów, zbieranie podpisów,
kaucja wyborcza, bierne prawo wyborcze*

STUDIA I ANALIZY

Uwagi wprowadzające

Prawo kandydowania (bierne prawo wyborcze) jest jednym z podstawowych praw politycznych przysługujących jednostce w państwie demokratycznym. Z tego też względu uregulowania dotyczące zasad korzystania z tego prawa znajdują z reguły swoje miejsce w przepisach rangi konstytucyjnej. W polskim prawie konstytucyjnym wśród wymogów warunkujących korzystanie z prawa do kandydowania wymienia się: obywatelstwo¹, minimalny wiek, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnej, a w przypadku wyborów parlamentarnych i prezydenckich – brak skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, iż podmiotowe prawo wyborcze należy do fundamentalnych praw politycznych, których ewentualne ograniczanie musi być poddane szczególnie ostremu reżimowi. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się

¹ Wymóg ten nie dotyczy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, kandydujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 344 Kodeksu wyborczego – dalej: Kw) i w wyborach do rad gmin (art. 426 Kw).

swoim własnymi sprawami, „zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni”². Jednym z takich ograniczeń, będących elementem procedury zgłaszania kandydata w wyborach na urząd Prezydenta, jest wymóg wykazania się odpowiednim poparciem społecznym wyrażonym w formie zebranych podpisów wyborców. Wymóg ten dotyczy w Polsce wszystkich rodzajów wyborów.

Przedmiotem przedstawionej analizy jest ocena skuteczności instytucji zebrania podpisów jako elementu prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich oraz zaproponowanie rozwiązań *de lege ferenda*.

Etapy procedury zgłaszania kandydatów

Procedura zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce obejmuje trzy zasadnicze etapy. Na pierwszy składa się zawiązanie komitetu wyborczego popierającego określonego kandydata. Utworzenie komitetu wymaga uzyskania pisemnej zgody kandydata na kandydowanie, pisemnej zgody na utworzenie komitetu wyborczego, a także pisemnego oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności (art. 297 § 2 Kodeksu wyborczego – dalej cyt.: Kw)³. Zawiązać komitet może grupa co najmniej 15 osób posiadająca prawo wybierania (art. 90 § 1 Kw), pod warunkiem zgromadzenia co najmniej 1000 podpisów wyborców popierających zgłaszanego kandydata (art. 299 § 1 Kw). Na podstawie przedstawionych dokumentów Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) rejestruje komitet wyborczy. W drugim etapie komitet wyborczy zobowiązany jest zebrać co najmniej 100 000 podpisów obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu, popierających danego kandydata (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP⁴ oraz art. 296 Kw). Po zgromadzeniu wymaganej liczby podpisów poparcia pod zgłaszaną kandydaturą pełnomocnik komitetu

² Zob.: wyrok TK z dnia 10 listopada 1998, sygn. K 39/97; OTK ZU Nr 6/98, s. 563.

³ Kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. na mocy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów składają także oświadczenie, informujące o tym czy w latach 1944–1990 byli pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

wyborczego formalnie dokonuje zgłoszenia kandydata na Prezydenta, a PKW dokonuje rejestracji kandydata (Art. 305 § 1 Kw). W trzecim etapie PKW, po upływie terminu zgłaszania kandydatów, sporządza i ogłasza listę kandydatów na urząd Prezydenta (Art. 305 § 1 Kw). Jak jasno wynika z zakreślonej powyżej procedury, zasadniczą przeszkodą przy zgłaszaniu kandydata w wyborach prezydenckich jest wymóg zgromadzenia co najmniej 100 000 podpisów wyborców popierających kandydaturę, który to wymóg potraktowano jako wstępną selekcję kandydatów przez elektorat⁵.

Zebranie i weryfikacja podpisów obywateli popierających kandydata

Podstawową przesłanką leżącą u podstaw wprowadzenia do polskiego systemu prawnego wymogu zebrania co najmniej 100 000 podpisów popierających kandydata w wyborach prezydenckich, była eliminacja „niepoważnych” kandydatów, nieposiadających zaplecza politycznego i niecieszących się chociażby stosunkowo małym poparciem społecznym i w efekcie nie mających szans w wyborach. Z taką też intencją w 1990 roku wprowadzono tę regulację na poziomie ustawowym do systemu wyborczego na urząd Prezydenta⁶. W 1997 roku rozwiązanie to podniesiono do rangi normy konstytucyjnej. Co warte podkreślenia, wprowadzenie do Konstytucji przepisu przyznającego określonej liczbie obywateli prawo zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, traktowano również jako element „odpartyjnięcia” procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko głowy państwa. Trzeba jednak podkreślić, że praktyka pokazała, że mamy do czynienia przede wszystkim z komitetami wyborczymi tworzonymi przez partie polityczne⁷.

Procedura zbierania podpisów popierających kandydata zgodnie z Kodeksem wyborczym, wygląda w ten sposób, iż wyborcy podpisują się na wykazie, który na każdej stronie powinien zawierać sformułowanie: „Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [imię (imiona) i nazwisko kandydata] w wyborach zarzą-

⁵ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 169.

⁶ Art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1990 r., Nr 67, poz. 398 ze zm.

⁷ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP: stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000, s. 88–89.

dzonych na (dzień, miesiąc, rok)” (art. 303. § 1. pkt 3 Kw). Wyborca udzielający poparcia kandydatowi składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Wyborca ma możliwość złożenia podpisu pod wieloma listami popierającymi kandydatów na urząd Prezydenta. Nie wynika to wprawdzie wprost z przepisów Kodeksu wyborczego, tak jak ma to miejsce w przypadku poparcia udzielanego dla zgłoszenia listy kandydatów m. in. w wyborach do Sejmu RP (art. 209 § 1 Kw) oraz do Senatu RP (art. 265 § 2 Kw). W wypadku wyborów prezydenckich w pełni uzasadnione jest posłużenie się analogią w prawie. Można też odwołać się do wykładni systemowej. Należy bowiem zauważyć, że Kodeks nie wprowadza stosownego zakazu w tym zakresie oraz nie zawiera przepisu o nieskuteczności poparcia udzielonego przez wyborcę więcej niż jednemu kandydatowi⁸. Właśnie w możliwości poparcia więcej niż jednego kandydata Bogusław Banaszak dostrzega główną wadę obecnego systemu. Uważa on, że wymóg zebrania 100 000 podpisów popierających kandydata wydaje się odpowiedni. Autor postuluje, aby zmienić charakter podpisu tak, by wyrażał on rzeczywiste preferencje wyborców. Pozwoliłoby to wyeliminować zgłoszenia przypadkowe i praktyki kupowania podpisów popierających kandydatów niecieszących się popularnością⁹. Zgadając się z B. Banaszakiem co do potrzeby zmiany charakteru podpisu, warto podnieść, że trudno, w obecnie stosowanych procedurach, wyobrazić sobie weryfikację podpisów wyborców pod kątem udzielenia poparcia kilku kandydatom na urząd Prezydenta.

Sprawdzanie wykazu podpisów obywateli prowadzone jest przez zespół pracowników Krajowego Biura Wyborczego lub zespół rachmistrzów wyznaczonych przez Państwową Komisję Wyborczą. Czynności sprawdzające prowadzone są pod nadzorem członka Państwowej Komisji Wyborczej lub sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej. Przy tych czynnościach może być obecny pełnomocnik wyborczy komitetu zgłaszającego kandydata na Prezydenta lub osoba przez niego pisemnie upoważniona. Nieobecność pełnomocnika wyborczego lub osoby upoważnionej nie wstrzymuje czynności sprawdzających¹⁰.

⁸ Zob.: Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 marca 2015 r. (ZPOW-603-63/15).

⁹ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 548; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 735–736.

¹⁰ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lutego 2015 r. o tworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (ZPOW-603-8/15).

Państwowa Komisja Wyborcza przyjmie w całości wykaz obywateli popierających kandydata dołączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego także wówczas, gdy wykaz obejmuje liczbę obywateli przewyższającą ustawowe minimum wymagane dla zawiadomienia. W takim przypadku badanie wykazu podpisów prowadzi się do momentu stwierdzenia, że ustawowe minimum zostało osiągnięte, zaś pozostała część wykazu stanowi depozyt, protokolarnie zaplombowany w pojemniku lub worku w obecności pełnomocnika, a jej badanie odkłada się do czasu przedłożenia przez komitet wyborczy dalszej części wykazu wraz ze zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na żądanie pełnomocnika niepolczone arkusze wykazu podpisów zostaną mu wydane¹¹.

Badanie wykazu osób popierających kandydata polega na ustaleniu, czy wykaz obywateli spełnia warunki określone w art. 303 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego, a w szczególności, czy każda strona wykazu jest oznaczona nazwą komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz formułą o udzieleniu poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ewentualny brak takiego oznaczenia strony spowoduje, że podpisy na takiej stronie traktowane są jako wadliwe¹². Formularz wykazu składa się w oryginale. Wypełnione strony wykazu będące kopiami są także traktowane jako wadliwe. Następnie bada się także czy imię (imiona) i nazwisko podano w pełnym brzmieniu (a nie np. pierwsza litera imienia), a adres zamieszkania obejmuje: nazwę miejscowości (miasta, wsi, osady), nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania. Podawanie kodu pocztowego nie jest konieczne. Podanie numeru lokalu dotyczy tylko budynków wielomieszkaniowych. Obok adresu podany musi być również numer ewidencyjny PESEL. Brak wskazania tego numeru lub podanie numeru wadliwego powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie. Upoważnieni urzędnicy sprawdzają także czy udzielający poparcia ukończył 18 lat, według danych dotyczących daty urodzenia zawartych w numerze ewidencyjnym PESEL. Na koniec weryfikacji podlega podpis umieszczony obok danych osobowych obywatela. Brak podpisu oznacza, że poparcie nie zostało udzielone. W przypadku wątpliwości co do wiarygodności danych wymienionych w wykazie obywateli udzielających poparcia, PKW może dodatkowo

¹¹ Tamże.

¹² Jeżeli strona z wymaganymi danymi zespolona jest ze stroną bez tych danych, podpisy od miejsca zespolenia są traktowane jako złożone wadliwie. Zob.: tamże.

zarządzić sprawdzenie przedstawionych danych z danymi zarejestrowanymi w systemie PESEL¹³.

Jak wynika z wyżej przedstawionej procedury jedyną bazą umożliwiającą jakąkolwiek krytyczną weryfikację podpisów poparcia złożonych pod kandydaturą w wyborach prezydenckich jest baza PESEL, dzięki której można jedynie sprawdzić czy dany obywatel w ogóle istnieje. Sprawdzanie prawdziwości złożonych podpisów poparcia i danych wyborców jest bardzo pobieżne – co do zasady obejmuje jedynie weryfikację, czy na listach zostały zamieszczone wszystkie wymagane dane wyborców. Jedynie w przypadku pojawienia się uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości złożonych podpisów, zarządza się weryfikację danych z bazą PESEL¹⁴. Krytyczna analiza przedstawionej procedury sprawdzania przedłożonych podpisów poparcia kandydata w wyborach prezydenckich, prowadzi do wniosku, że brak jest skutecznego instrumentu służącego procesowi weryfikacji prawidłowości podpisów¹⁵.

Deficyty selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich

W świetle przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że wymóg przedłożenia 100 000 podpisów – w sytuacji gdy nie jest zapewniona realna ich weryfikacja – nie jest dobrym środkiem selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich. Stosowany system wysuwania kandydatów na urząd Prezydenta budzi od dawna szereg uwag krytycznych w doktrynie prawa konstytucyjnego, co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, jest on z całą pewnością „kryminogenny”, gdyż stwarza możliwość „kupowania” poparcia oraz, poprzez brak instrumentów weryfikacji podpisów, sprzyja ich fałszowaniu. Po drugie, próg 100 000 podpisów nie eliminuje, jak pokazała dotychczasowa praktyka w tym zakresie, niepoważnych lub wręcz „egzotycznych” kandydatów – osób nieuczestniczących w życiu publicznym, niezbyt znanych szerszej opinii publicznej. Po trzecie, sytuacja która powstaje na gruncie praktyki stosowania przepisów prawa

¹³ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lutego 2015 r. o tworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (ZPOW-603-8/15).

¹⁴ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 5; M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, G. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa 2012, s. 151.

¹⁵ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 6.

wyborczego dotyczących zbierania i weryfikacji podpisów, nie służy budowaniu autorytetu głowy państwa¹⁶. Po czwarte w końcu, system w którym do pewnego stopnia państwo nie posiada kontroli nad legalnością stosowania procedur dotyczących tak newralgicznego elementu systemu ustrojowego, jakim jest wybór głowy państwa w bezpośrednich i powszechnych wyborach jest z całą pewnością sytuacją złą zarówno dla ustroju konstytucyjnego, jak i systemu politycznego państwa. Praktyka prowadzenia prezydenckich kampanii wyborczych potwierdza bowiem przypadki płacenia wyborcom za złożony podpis, co z jednej strony nosi znamiona korupcji wyborczej, a z drugiej, stawia w lepszej sytuacji komitety kandydatów posiadające odpowiednio duże środki finansowe lub zaplecze polityczne¹⁷. Dodać również należy, że w dobie powszechnej digitalizacji informacji również stosunkowo łatwo jest zdobyć niezbędne dane personalne wyborców, a następnie sfałszować ich podpisy¹⁸. Pewnym – ale niedostatecznym – zabezpieczeniem przed nadużyciami mogą być regulacje zabraniające zbierania podpisów przy użyciu groźby, podstępny lub stosowania jakichkolwiek nacisków zmierzających do uzyskania podpisów, a także zakaz kupowania poparcia dla kandydata (art. 106 § 2 Kw)¹⁹. Czyny te są zagrożone karą grzywny (art. 497 Kw)²⁰.

Przesłanką potwierdzającą zarzuty dotyczące nieprawidłowości w procesie zbierania podpisów, jest liczba głosów uzyskiwanych przez niektórych kandydatów w kolejnych wyborach prezydenckich. Część z kandydatów nie zbliża się nawet do liczby 100 000 głosów, a „rekordzista”,

¹⁶ S. Bożyk, *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 33–34; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 249–250; E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015, s. 108.

¹⁷ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7; D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 17.

¹⁸ R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 12, s. 32–33.

¹⁹ Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 365.

²⁰ Zgodnie z art. 497. § 1. Kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów – podlega grzywnie od 1000 do 10 000 złotych. Tej samej karze podlega, kto zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 497. § 2.). Z kolei kto udziela lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata – podlega grzywnie od 10 000 do 50 000 zł. (art. 497. § 3.).

kandydujący w wyborach prezydenckich w 1995 roku Leszek Bubel uzyskał jedynie 6 825 głosów, co stanowiło wtedy ok. 0,04% głosów ważnych. W latach 1990–2015 spośród ogółem 64 kandydatów ubiegających się o fotel prezydenta, aż 17 nie osiągnęło progu 100 000 ważnie oddanych głosów, co stanowi prawie 27 % wszystkich ubiegających się o urząd²¹. W rekordowych pod tym względem wyborach prezydenckich w roku 2005, aż 5 kandydatów nie osiągnęło 100 000 głosów (zob.: Tabela 1). Przypomnieć w tym miejscu należy, że wszyscy zarejestrowani kandydaci w wyborach prezydenckich posiadają prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców (art. 117. § 1 Kw). Wielu z nich traktuje kampanię wyborczą jako okazję do darmowej osobistej reklamy albo reklamy swojej firmy i jej produktów²². Stosunkowo łatwy do osiągnięcia próg liczby podpisów może także być wykorzystany dla zgłoszenia z inspiracji zewnętrznej kandydata, którego głównym celem będzie próba destabilizacji sceny politycznej, w sytuacji napięcia w sprawach międzynarodowych.

Wskazać jednak należy, że choć obowiązujący system nie jest dobrym instrumentem wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich, to jednak w pewnym ograniczonym zakresie jest instrumentem skutecznym. Dla przykładu w wyborach prezydenckich w roku 2000 zarejestrowano 21 komitetów wyborczych, a jedynie 13 udało się zgromadzić 100 000 podpisów. Podobna sytuacja miała miejsce w 2005 roku, kiedy zarejestrowano 26 komitetów wyborczych, a jedynie 16 udało się zgromadzić 100 000 podpisów na rzecz swoich kandydatów. Z kolei w 2010 roku, z powodu skróconych terminów kalendarza wyborczego, z zarejestrowanych 17 komitetów wyborczych, jedynie 10 komitetów zdołało zebrać konieczne podpisy²³.

²¹ Podane liczby dotyczą jedynie tych kandydatów, których nazwiska znalazły się na kartach do głosowania, bowiem skutecznie zarejestrowanych kandydatów było więcej. Na przykład w 1995 roku czterech spośród zarejestrowanych kandydatów zrezygnowało przed pierwszą turą wyborów. Byli to: Lech Kaczyński, Leszek Moczulski, Marek Markiewicz i Bogdan Pawłowski. Zob. R. Alberski, *Polityczne funkcje wyborów prezydenckich w Polsce w 2010 roku*, [w:] J. Okrzesik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011, s. 10.

²² Tak trzeba zakwalifikować start w wyborach prezydenckich Bogdana Pawłowskiego (1995 i 2000), Kazimierza Piotrowicza (1995), Leszka Bubla (1995) czy Magdaleny Ogórek (2015). Podobnie: T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 103.

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 164.

Podsumowując tę część wywodów, należy postawić pytanie o sens utrzymywania w prawie wyborczym na urząd prezydencki wymogu przedłożenia odpowiedniej liczby prawidłowo oddanych podpisów na kandydata. Szacuje się bowiem, że skala nadużyć związanych ze zbieraniem podpisów poparcia jest duża²⁴.

Tabela 1. Wyniki I tury wyborów prezydenckich w Polsce (1990–2015)

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Wybory 1990		
Lech Wałęsa	6 569 889	39,96%
Stanisław Tymiński	3 797 605	23,10%
Tadeusz Mazowiecki	2 973 364	18,08%
Włodzimierz Cimoszewicz	1 514 025	9,21%
Roman Bartoszcze	1 176 175	7,15%
Leszek Moczulski	411 516	2,50%
Wybory 1995		
Aleksander Kwaśniewski	6 275 670	35,11%
Lech Wałęsa	5 917 328	33,11%
Jacek Kuroń	1 646 946	9,22%
Jan Olszewski	1 225 453	6,86%
Waldemar Pawlak	770 417	4,31%
Tadeusz Zieliński	631 432	3,53%
Hanna Gronkiewicz-Waltz	492 628	2,76%
Janusz Korwin-Mikke	428 969	2,40%
Andrzej Lepper	235 797	1,32%
Jan Pietrzak	201 033	1,12%
Tadeusz Koźluk	27 259	0,15%
Kazimierz Piotrowicz	12 591	0,07%
Leszek Bubel	6 825	0,04%
Wybory 2000		
Aleksander Kwaśniewski	9 485 224	53,90%
Andrzej Olechowski	3 044 141	17,30%
Marian Krzaklewski	2 739 621	15,57%

²⁴ Zob. np.: D. Górecki, *Ewolucja przepisów...*, s. 17; M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Jarosław Kalinowski	1 047 949	5,95%
Andrzej Lepper	537 570	3,05%
Janusz Korwin-Mikke	252 499	1,43%
Lech Wałęsa	178 590	1,01%
Jan Łopuszański	139 682	0,79%
Dariusz Grabowski	89 002	0,51%
Piotr Ikonowicz	38 672	0,22%
Tadeusz Wilecki	28 805	0,16%
Bogdan Pawłowski	17 164	0,10%
Wybory 2005		
Donald Tusk	5 429 666	36,33%
Lech Kaczyński	4 947 927	33,10%
Andrzej Lepper	2 259 094	15,11%
Marek Borowski	1 544 642	10,33%
Jarosław Kalinowski	269 316	1,80%
Janusz Korwin-Mikke	214 116	1,43%
Henryka Bochniarz	188 598	1,26%
Liwiusz Iliasz	31 691	0,21%
Stanisław Tymiński	23 545	0,16%
Leszek Bubel	18 828	0,13%
Jan Pyszko	10 371	0,07%
Adam Słomka	8 895	0,06%
Wybory 2010		
Bronisław Komorowski	6 981 319	41,54%
Jarosław Kaczyński	6 128 255	36,46%
Grzegorz Napieralski	2 299 870	13,68%
Janusz Korwin-Mikke	416 898	2,48%
Waldemar Pawlak	294 273	1,75%
Andrzej Olechowski	242 439	1,44%
Andrzej Lepper	214 657	1,28%
Marek Jurek	177 315	1,06%
Bogusław Ziętek	29 548	0,18%
Kornel Morawiecki	21 596	0,13%

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Wybory 2015		
Andrzej Duda	4 751 224	35,31%
Bronisław Komorowski	4 484 162	33,32%
Paweł Kukiz	2 794 793	20,77%
Janusz Korwin-Mikke	432 883	3,22%
Magdalena Ogórek	325 329	2,42%
Adam Jarubas	228 824	1,70%
Janusz Palikot	182 029	1,35%
Grzegorz Braun	105 239	0,78%
Marian Kowalski	69 550	0,52%
Jacek Wilk	59 285	0,44%
Paweł Tanajno	23 847	0,18%

Źródło: dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Uwagi *de lege ferenda*

Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy, kandydaci nieuczestniczący w życiu publicznym, nieznanymi szerszej opinii publicznej, posiadając odpowiednie środki finansowe, są w stanie skutecznie zarejestrować swoją kandydaturę w wyborach prezydenckich. Jak słusznie podniósł Zbigniew Witkowski „może warto, jeśli ostatecznie nie ma odwrotu od wyborów powszechnych, sformułować lepsze konstytucyjne ograniczenia ponad istniejące 100 tys. podpisów pod zgłoszeniem kandydata”²⁵. Słowa te zostały napisane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku. Z. Witkowski oceniając rozwiązania w niej przyjęte przestrzegając, że prosta recepcja dotychczasowych rozwiązań świadczy o tym, że nie wyciągnięto wniosków z oczywistych błędów przeszłości. Praktyka ustrojowa po roku 1997 potwierdziła te obawy²⁶.

Przyjmując, że obowiązujący system jest systemem złym warto dokonać analizy ewentualnych możliwości jego zmiany. W pierwszej kolejności można poddać analizie pojawiającą się w literaturze przedmiotu

²⁵ Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996, s. 57.

²⁶ Tamże.

i w dyskusjach politycznych propozycję podniesienia progu liczby podpisów²⁷. Problem ten należy rozpatrywać przede wszystkim w odniesieniu do ogólnej liczby obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Obecnie stosowana klauzula 100 000 podpisów, to około 0,33% ogółu uprawnionych do głosowania. Dla przykładu w Rumunii dla rejestracji kandydata w wyborach prezydenckich należało przedłożyć 200 000 podpisów, co stanowiło 1,13% spośród uprawnionych do głosowania²⁸. Wyższa niż w przypadku Polski klauzula liczby podpisów nie zablokowała jednak w staraniach o rejestrację kandydatów „niepoważnych”. W wyborach prezydenckich w Rumunii w 2014 roku uczestniczyło 14 kandydatów. Spośród nich 6 nie uzyskało 200 000 głosów, a 5 nawet nie zbliżyło się do 100 000²⁹. Wynika z tego, że korygowanie klauzuli liczby podpisów nie przyniesie oczekiwanych rezultatów tak długo, aż nie zbuduje się skutecznego mechanizmu weryfikacji składanych podpisów³⁰.

Inną propozycja modyfikacji systemu zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich jest wprowadzenie wymogu wpłaty określonej sumy pieniędzy – depozytu wyborczego (kaucji). W ostatnich latach coraz więcej państw decyduje się na wprowadzanie systemu weryfikacji szans kandydatów opartego na wpłacie określonej sumy pieniędzy. W doktrynie szacuje się, że na świecie takie rozwiązanie przyjęło ponad 80 państw w różnych rodzajach wyborów³¹. Rozwiązanie takie jest także zalecane przez instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka oraz promowaniem zasad demokratycznych, takie jak: Komisja Wenecka czy Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE)³², a także uznawane jest za zgodne z zasadą wolnych wyborów, wyrażoną w art. 3 protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³³. Oczywiście kaucja powinna

²⁷ D. Górecki, *Ewolucja przepisów...*, s. 16–17.

²⁸ B. Pytlik, *Różnice i modyfikacje sposobu elekcji prezydenta w wybranych państwach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Studia i Prace” 2012, nr 1, s. 75–76.

²⁹ S. Gherghina, *The Romanian presidential election*, November 2014, „Electoral Studies” 2015, vol. 38, s. 113.

³⁰ Podobnie zob.: M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

³¹ A. Żukowski, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 32.

³² M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

³³ Wyrok ETPCZ z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie Sukhovetsky v. Ukraine, ECHR 265; Right to free elections – Factsheet, European Court of Human Rights, may 2013, www.echr.coe.int/.../FS_Free_elections_ENG.pdf, 10.05.2016; C. Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford 2012, s. 37.

być ustanowiona w odpowiedniej wysokości, tak by była racjonalna i niedyskryminująca³⁴.

Wiele państw Europy Zachodniej, a po 1989 roku także Europy Środkowej i Wschodniej stosuje w swoich systemach wyborczych kaucje wyborcze. Co do zasady kaucja to wymóg wpłaty prawnie określonej kwoty pieniędzy, konieczny do rejestracji kandydata w wyborach. Z reguły jest ona zwracana po uzyskaniu przez kandydata ustanowionego przez prawo progę poparcia³⁵. Instytucja ta ma służyć zniechęceniu do udziału w wyborach kandydatów niepoważnych, niemających realnych szans na uzyskanie przyzwoitego wyniku. Kaucja obok zadania zniechęcenia niektórych kandydatów do udziału w wyborach, jest postrzegana jako instrument mający na celu ograniczenie ponoszenia nieuzasadnionych wydatków z budżetu państwa na przeprowadzanie wyborów³⁶. W polskich warunkach można by wysokość kaucji wyborczej w wyborach prezydenckich odnieść do kosztów bezpłatnych audycji wyborczych nadawanych w publicznej telewizji i radiu. W wyborach prezydenckich w 2015 roku było to 25 godzin emisji audycji wyborczych w telewizji i 35 godzin w radio. Jedynie koszt antenowy audycji telewizyjnych wyniósł ponad 20 mln PLN³⁷. Wstępne wyliczenia sugerują, że depozyt wyborczy w wyborach prezydenckich powinien wynosić ok. 1,5 mln PLN. Przy zastosowaniu instytucji kaucji, kandydaci mieliby możliwość gromadzić wpłaty na jej pokrycie za pomocą konta bankowego, przy czym jeden wyborca mógłby wpłacić jedynie sumę odpowiadającą pełnej wysokości kaucji podzieloną przez 100 000. Taki system w sposób dużo skuteczniejszy weryfikowałby poparcie dla kandydata w wyborach.

Trzeba jednak podkreślić, że doświadczenia państw korzystających z instytucji kaucji wyborczej pokazują, że instrument ten skutecznie „odstrasza” jedynie tych potencjalnych kandydatów, którzy chcieliby wykorzystać kampanię wyborczą do darmowego wypromowania siebie lub wytwarzanego przez ich przedsiębiorstwo produktu. Kaucja nie zniechęci tych z niepoważnych kandydatów, którzy pomimo nieuczestniczenia w życiu publicznym, posiadają odpowiednie środki finansowe i są w stanie skutecznie zarejestrować swoją kandydaturę. Przyznać jed-

³⁴ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 8.

³⁵ *Depozyt wyborczy*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 38–39.

³⁶ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 9.

³⁷ Zob.: *Podpisy poparcia*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 168–169; <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/tvp;zarobi;o;20;mln;zl;mniej;dobije;ja;kampania;wyborcza,255,0,622335.html>, 10.05.2016.

nak należy, że wprowadzenie kaucji wiązałoby się, w przeciwieństwie do sytuacji obecnej, z poniesieniem dużych dodatkowych kosztów przez kandydatów, co w efekcie mogłoby osłabić ich determinację do startu w wyborach prezydenckich.

Ostatnia przedstawiona propozycja zmiany systemu wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce, nawiązuje w swych rozwiązaniach do systemu obowiązującego od 1962 roku we Francji³⁸. Zgodnie z przyjętymi wtedy zasadami, prawo ubiegania się o urząd Prezydenta Francji przysługuje każdemu, kto zbierze podpisy co najmniej 500 osób³⁹ demokratycznie wybranych na określone stanowiska w instytucjach publicznych⁴⁰. Są to deputowani do Zgromadzenia Narodowego, senatorowie, posłowie do Parlamentu Europejskiego, merowie, członkowie rad generalnych, radni Rady Paryża bądź zgromadzeń terytorialnych terytoriów zamorskich. W sumie tworzą oni korpus liczący ok. 47 000 stanowisk⁴¹. W praktyce, ze względu na możliwość łączenia mandatów, kandydaci muszą ubiegać się o poparcie co najmniej 500 osób spośród ok. 42 000 osób pełniących funkcje publiczne. Każdej z osób uprawnionych do poparcia kandydata w wyborach przysługuje prawo poparcia tylko jednego kandydata. Ponadto, obywatele udzielający poparcia muszą być przedstawicielami co najmniej 30 różnych departamentów lub terytoriów zamorskich⁴². Liczba podpisów z jednego z departamentów nie może przekroczyć 1/10 ogólnej liczby przedłożonych podpisów, nie może ich być zatem więcej niż 50. Listę osób popierających kandydata, obejmującą nie więcej niż 500 osób, ogłasza się w dzienniku urzędowym

³⁸ Taki kierunek reformy systemu wyborczego w wyborach prezydenckich sugeruje m.in. prof. W. Skrzydło. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 167.

³⁹ Pierwotnie te wymóg wynosił 100 obywateli, zob. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 36.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 134; E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 38.

⁴¹ Według danych opublikowanych przez Radę Konstytucyjną przed wyborami prezydenckimi w 2012 roku prawo do zgłoszenia kandydata w wyborach posiadało 47 413 osób. Zob. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2012-Election-presidentielle/parrainages/nombre-de-personnes-habiles-a-presenter-un-candidat-a-l-election-du-president-de-la-republique.104293.html>, 10.05.2016.

⁴² A. Materska-Sosnowska, S. Danielak, *Francuskie wybory prezydenckie 2012 – spojrzenie politologiczne*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16, s. 59–60; M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013, s. 69.

„Journal Officiel”. Jeśli kandydat, zebrał więcej niż 500 podpisów poparcia wówczas selekcji dokonuje się w drodze losowania⁴³.

Ustanowiony próg 500 podpisów stanowi ok. 1% z ogółu uprawnionych do wysunięcia kandydatury w wyborach. Z kolei wprowadzenie rozbięcia geograficznego podpisów, ma gwarantować, że kandydat choć w minimalnym stopniu będzie kandydatem ogólnokrajowym, a nie cieszącym się tylko poparciem o charakterze lokalnym czy regionalnym. Zaletą systemu francuskiego jest też transparentność i weryfikowalność zgłoszenia. Konstrukcja instytucji zgłoszenia kandydata ogranicza w dużym stopniu start w wyborach kandydatów niepoważnych, antysystemowych i efemerydalnych. Jak słusznie zauważa Tomasz Słomka, system francuski nie daje pełnej gwarancji wyeliminowania kandydatów niepoważnych⁴⁴. Zgadzając się z tym stwierdzeniem, należy jednak wskazać, że system ten eliminuje jednak część potencjalnych kandydatów z udziału w wyborach. Dla przykładu, w wyborach prezydenckich w 2012 roku wystartowało jedynie 10 kandydatów, a część z potencjalnych kandydatów nie zebrała koniecznych 500 podpisów poparcia. Z tego też powodu system ten jest krytykowany przez małe partie polityczne oraz Front Narodowy⁴⁵. Mimo tych głosów krytycznych, podkreślić trzeba że przesłanką selekcji jest stosunkowo niski próg poparcia osób posiadających mandat społeczny i nie powinien być on znaczącą przeszkodą nawet dla stosunkowo małych ugrupowań politycznych, posiadających oparcie w samorządzie terytorialnym. System selekcji kandydatów stosowany w Francji łączy bowiem prawo do kandydowania w wyborach prezydenckich z szerszym kontekstem funkcjonowania demokracji w V Republice, w tym wyraźnie demokracji regionalnej i lokalnej. System ten w pewnym sensie niesie w sobie także element ciągłości i stabilności państwa⁴⁶. Wskazać można również na inne jego zalety, jak transparentność oraz to, że daje państwu – pożądaną w systemie demokratycznym – kontrolę nad procesem wyborczym.

⁴³ W. Skrzydło, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Wolters Kluwer Business 2007, s. 97.

⁴⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 103.

⁴⁵ Zob.: <http://www.liberation.fr/politiques/01012396973-les-sages-valident-dix-candidatures-a-la-presidentielle>, 25.05.2016.

⁴⁶ Jeśli na francuskiej scenie politycznej pojawi się całkowicie nowa siła polityczna, to aby wystawić swojego kandydata w wyborach prezydenckich musi ona wcześniej uzyskać odpowiednie poparcie w innych wyborach, tak aby jej kandydat był w stanie zebrać wymagane prawem 500 podpisów.

Starając się dokonać recepcji systemu francuskiego, należy w pierwszej kolejności postawić pytanie, czy taki zabieg musi wiązać się ze zmianą Konstytucji RP. Dwa wyżej sygnalizowane warianty zmiany systemu selekcji wstępnej kandydatów w Polsce, w sposób ewidentny ingerowały w konstytucyjnie sformułowane przesłanki biernego prawa wyborczego, stąd nieodzownie wiązały się z koniecznością przeprowadzenia stosownej nowelizacji Konstytucji RP. W przypadku recepcji modelu francuskiego problem nie jest tak oczywisty. Konstytucja RP w art. 127 ust. 3 stanowi jedynie o zgłoszeniu dokonany przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Jednak należy przyjąć, że uzależnienie zgłoszenia kandydata w wyborach od przedstawienia 500 podpisów wyselekcjonowanych – na podstawie przesłanki piastowania mandatu z wyboru – obywateli, traktować należy jako dodatkowy, rozszerzający warunek zgłoszenia. Nawet jeśli przyjmiemy, że owe 500 podpisów na mocy normy ustawowej byłoby częścią konstytucyjnie określonych 100 000 podpisów, to taki zabieg należałoby potraktować jako wprowadzenie dodatkowego warunku zgłoszenia kandydata. Z kolei wprowadzenie ustawowego dodatkowego warunku zgłoszenia kandydata w wyborach prezydenckich w świetle art. 127 ust. 3 jest niedopuszczalne⁴⁷.

W Polsce grono osób demokratycznie wybranych w wyborach bezpośrednich do pełnienia funkcji publicznych wynosi 49 847 (zob. Tabela 2).

W grupie osób demokratycznie wybranych w wyborach bezpośrednich do pełnienia funkcji publicznych znajdują się posłowie na Sejm, senatorowie, posłowie do Parlamentu Europejskiego, radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego oraz wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast). W przypadku posłów do Parlamentu Europejskiego, 18 z nich może być zaliczonych do jednego z dwóch województw, gdyż zdobyli mandaty w okręgach wyborczych obejmujących dwa województwa. Osobnym problemem do rozwiązania pozostaje to, na jakim pułapie ustanowić limit podpisów od osób posiadających mandat społeczny, konieczny dla zarejestrowania kandydata. Gdyby ściśle trzymać się proporcji stosowanej do tej pory, 100 000 podpisów, to przy elektoracie liczącym ok. 30 689 000 – stanowi 0,27% uprawnionych do głosowania. Przenosząc wskazaną proporcję na osoby bezpośrednio wybrane w wyborach do pełnienia funkcji publicznych, to 0,27% spośród ok. 49847, stanowi 135 podpisów. Osiągnięta w wyniku przeprowadzonych działań matematycznych liczba wydaje się zbyt niska. Zebranie co najmniej 500 podpisów, ana-

⁴⁷ Podobnie P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 281.

Tabela 2. Osoby piastujące bezpośredni mandat wyborczy (organy/województwo).

Wybory	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Kódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Sejmik województwa	36	33	33	30	33	39	51	30	33	30	33	45	30	30	39	30
Rada powiatu	510	361	404	218	415	449	747	219	431	246	334	397	259	345	615	326
Rada miasta na prawach powiatu	108	104	100	50	84	91	159	25	90	74	106	468	25	50	108	77
Rada dzielnicy							423									
Rada gminy	2643	2150	3195	1263	2702	2861	4829	1114	2446	1767	1895	2356	1579	1796	3516	1745
Wójt/burmistrz/prezydent	169	144	213	82	177	182	314	71	160	118	123	167	102	116	226	114
Sejm	34	25	27	12	31	41	63	12	26	14	26	55	16	18	40	20
Senat	8	5	6	3	7	8	13	3	5	3	6	13	3	4	9	4
Parlament Europejski	6*	3	2	3*	2	7*	8	6*	3	2*	3	7	7*	2*	5	3*
Ogółem	3514	2825	3980	1661	3451	3678	6607	1408	3194	2254	2526	3508	2021	2361	4558	2319

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej – www.pkw.gov.pl

logiczne jak przy zgłaszaniu kandydatury na prezydenta Francji, byłoby klauzulą dużo bardziej adekwatną. Wzorem rozwiązania francuskiego wskazane byłoby także wprowadzenie do polskiego systemu wyborczego gwarancji rozbitcia geograficznego podpisów. Najwięcej osób piastujących bezpośredni mandat wyborczy posiada województwo mazowieckie – 6607, a najmniej województwo opolskie – 1408 osób. W świetle tych liczb zastosowanie klauzuli, że podpisy muszą pochodzić z co najmniej ponad połowy województw, a liczba podpisów z jednego województwa nie powinna przekroczyć 100 wydaje się rozwiązaniem do zaakceptowania.

W świetle obowiązujących obecnie regulacji prawa wyborczego w Polsce, warunkiem zarejestrowania listy kandydatów we wszystkich typach wyborów jest przedłożenie znaczącej liczby podpisów poparcia, co w pewnym sensie można chyba już zaliczyć do tradycji ustrojowej. Z kolei zgodnie z art. 106 § 1 Kw zbieranie podpisów jest elementem agitacji wyborczej i jak pokazuje praktyka kolejnych kampanii prezydenckich tak niewątpliwie jest traktowane⁴⁸, należy skłonić się ku temu, aby wprowadzając ewentualnie francuskie rozwiązania ustrojowe w zakresie wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich pozostawić wymóg przedłożenia co najmniej 100 000 podpisów wyborców, z sugestią aby PKW, korzystając z najnowszych osiągnięć technologicznych poszukiwała skutecznego i sprawnego sposobu weryfikacji tych podpisów.

Konkluzje

Stosowana w polskim prawie wyborczym instytucja zbierania podpisów jako instrument wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich przybrała charakter fasadowy. Przyczyną zaistniałego stanu rzeczy jest nieskuteczny system weryfikacji autentyczności podpisów. Z kolei brak takiego systemu dezawuuje słuszny skądinąd postulat wprowadzenia zakazu poparcia więcej niż jednego kandydata w wyborach. W takiej sytuacji zasadnym wydaje się skorzystanie ze sprawdzonych w innych państwach rozwiązań i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego, jako jednego z elementów wstępnej selekcji kandydatów, obowiązku poparcia zgłoszenia przez osoby posiadające mandat zaufania zdobyty w wyborach

⁴⁸ Komitety wyborcze niektórych kandydatów zbierają podpisy w liczbie znacznie przewyższającej konstytucyjny wymóg 100 000, co jednoznacznie wskazuje, że obok celu jakim jest rejestracja kandydata, traktują te działania jako element agitacji wyborczej i sposób na dotarcie do jak największej liczby wyborców. Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 195–196.

bezpośrednich. Wprowadzenie tak opisanej instytucji pozwoli z jednej strony na stosunkowo łatwą weryfikację składanych pod kandydaturami podpisów, a z drugiej strony ograniczy liczbę kandydatów, eliminując tych z nich, którzy nie będą w stanie zapewnić sobie poparcia osób cieszących się mandatem zaufaniem wyrażonym w akcie wyborczym.

STRESZCZENIE

Stosowana w polskim prawie wyborczym instytucja zbierania podpisów jako instrument wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich przybrała charakter fasadowy. Zasadniczą przyczyną zaistniałego stanu rzeczy jest nieskuteczny system weryfikacji autentyczności podpisów. W opracowaniu poddano analizie ramy prawne oraz praktykę dotyczącą zbierania podpisów w celu zgłoszenia kandydatów w wyborach prezydenckich. Osobną część stanowią rozważania dotyczące możliwych modyfikacji lub zmiany systemu, tak aby zlikwidować pojawiające się patologie na gruncie stosowania obecnych rozwiązań prawnych oraz aby skutecznie dokonywać wstępnej weryfikacji kandydatów w wyborach prezydenckich, odrzucając kandydatów niepoważnych lub nieznaną szerszej opinii publicznej.

Krzysztof Urbaniak

LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE OBLIGATION TO COLLECT SIGNATURES AS AN INSTRUMENT OF THE INITIAL SELECTION OF CANDIDATES IN THE PRESIDENTIAL ELECTION. REMARKS *DE LEGE LATA* AND POSTULATES *DE LEGE FERENDA*

Used in the Polish electoral law the institution collecting signatures as an instrument of the initial selection of candidates in the presidential election she took on the character of the façade. The fundamental cause of the situation is ineffective system verify the authenticity of signatures. The study analysed the legal framework and practice for collecting signatures for candidates in the presidential election. A separate part of considerations for possible modifications or changes to the system, so as to eliminate the emerging pathologies on the basis of the application of the existing laws and to effectively make the initial verification of the candidates in the presidential election, rejecting candidates serious or unknown to the wider public.

KEY WORDS: *presidential elections, candidates collect signatures, deposit, passive right to vote*

Bibliografia

- Alberski R., *Polityczne funkcje wyborów prezydenckich w Polsce w 2010 roku*, [w:] J. Okrzesik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Bożyk S., *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Gdulewicz E. (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP: stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000.
- Gherghina S., *The Romanian presidential election*, November 2014, „Electoral Studies” 2015, vol. 38.
- Górecki D., *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Materska-Sosnowska A., Danielak S., *Francuskie wybory prezydenckie 2012 – spojrzenie politologiczne*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16.
- Morris C., *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford 2012.
- Okrzesik J., Wojtasik W. (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2016.
- Rulka M., Zbieranek J., *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Wolters Kluwer Business, 2007.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

- Witkowski Z., *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996.
- Witkowski Z., Bień-Kacała A. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Żukowski A., *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „*Studia BAS*” 2011, nr 3.