



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

VII.602.82.2015.JZ

**Pan
Paweł Kukiz
Poseł na Sejm RP
Przewodniczący
Klubu Poselskiego `Kukiz 15**

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego, złożone osobiście w Biurze RPO, dotyczące kwestii biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu RP, proszę przyjąć niniejsze wyjaśnienia.

Problematyka korzystania przez obywateli z ich praw wyborczych jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa, dlatego też podniesiona przez Pana kwestia leży w sferze szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zasygnalizowane przez Pana Przewodniczącego zagadnienie było przedmiotem pogłębionych analiz podjętych w Biurze RPO. Badany był zarówno stan prawny, praktyka wyborcza, jak i możliwości podjęcia przez Rzecznika skutecznych działań, w tym postulowanych w Pana piśmie. W tym celu przeprowadziłem m.in. konsultacje eksperckie¹, a także zwróciłem się z prośbą o opinię w tej sprawie do Państwowej Komisji Wyborczej.

W swoim piśmie podnosi Pan Przewodniczący postulat, by Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP regulacji zawartej w *ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks*

¹ Opinię dla Rzecznika Praw Obywatelskich przygotował ekspert prawa wyborczego – prof. Krzysztof Skotnicki.

wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej jako: Kodeks wyborczy), odnoszącej się do limitu liczby kandydatów, którzy mogą być zgłoszeni na listach kandydatów w wyborach do Sejmu RP. Kwestie te uregulowane są w art. 211 § 2 Kodeksu wyborczego.

Bierne prawo wyborcze to uprawnienie do kandydowania, nazywane często prawem wybieralności lub prawem do bycia wybranym². Zakres korzystania z biernego prawa wyborczego określa Konstytucja RP wraz z wydanymi na jej podstawie ustawami wyborczymi. Bierne prawo wyborcze jest uznawane za jedno z najważniejszych praw politycznych. W literaturze przedmiotu wskazuje się często, że prawo bycia wybranym nakłada obowiązki na państwo, które musi stworzyć odpowiednie warunki do jego realizacji.

Z problematyką biernego prawa wyborczego związana jest kwestia występowania cenzusów, bowiem zarówno Konstytucja RP, jak i Kodeks wyborczy wskazują na szereg wymogów, jakie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów wyborów powinien spełniać kandydat. Cenzusem takim jest m.in. granica wieku, z reguły wyższa niż ma to miejsce w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego (dla przykładu w wyborach do Sejmu RP jest to konieczność ukończenia przez kandydata 21 lat, do Senatu RP – 30 lat).

Należy zwrócić uwagę, że w Konstytucji RP sformułowane są również zasady realizacji biernego prawa wyborczego. Sam bowiem zamiar kandydowania wyrażany przez osobę posiadającą bierne prawo wyborcze, jakkolwiek niezwykle istotny, nie jest w pełni wystarczający. Ustrojodawca wskazał, że w odniesieniu do wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP prawo zgłaszania kandydatów przysługuje partiom politycznym i wyborcom (art. 100 ust. 1 Konstytucji RP), natomiast w przypadku wyborów Prezydenta RP wyłącznie wyborcom (art. 127 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP). Warto podkreślić, że w odniesieniu do zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych ustawa zasadnicza odsyła do ustawy (art. 169 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP), nie zawiera zaś regulacji dotyczącej problematyki wyborów do Parlamentu Europejskiego (jest to materia uregulowana wyłącznie w Kodeksie).

Jak podkreśla prof. Krzysztof Skotnicki, „Samo posiadanie biernego prawa wyborczego nie wystarcza, aby kandydować, trzeba jeszcze zostać zgłoszonym.

² B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Toruń 2010, s. 15-16.

W literaturze przedmiotu coraz częściej mówi się w tym przypadku o nominacyjnym prawie wyborczym (prawie zgłaszania kandydatów podczas wyborów) i uznaje, że obok czynnego prawa wyborczego i biernego prawa wyborczego jest to trzeci rodzaj podmiotowego prawa wyborczego. W doktrynie toczy się przy tym spór, czy przynależy ono wyłącznie wyborcom, czy też innym podmiotom, takim jak np. partie polityczne czy inne organizacje społeczne. Zwolennicy pierwszego poglądu podkreślają, że wszelkie organizacje pełnią w tym przypadku jedynie rolę pośredników zapewniających realizację poprzez określone sposoby prawo nominacji, w istocie zawsze stoją jednak za nimi obywatele (wyborcy). Zwolennicy drugiego poglądu odwołują się natomiast do treści przepisów przyznających prawo zgłaszania kandydatów: partiom politycznym, organizacjom społecznym, grupom obywateli (wyborców) w miejscu zamieszkania, pracy, nauki, służby, jak i samemu kandydatowi, przy czym jest on również zależny (zróżnicowany) w zależności od tego, czy mamy do czynienia z wyborami parlamentarnymi, prezydenckimi czy lokalnymi”³.

Niezwykle istotną kwestią dla niniejszych rozważań jest podmiot mający prawo zgłaszania kandydatów. Zgodnie z Kodeksem wyborczym jest nim komitet wyborczy. Choć brak pełnej definicji kodeksowej, w praktyce przyjmuje się, że jest to podmiot mający na celu wykonywanie czynności wyborczych, a zwłaszcza – na zasadzie wyłączności – zgłaszanie kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej⁴. Uznaje się, że konstrukcja, jaką jest komitet wyborczy doprecyzowuje postanowienia Konstytucji RP dotyczące określenia podmiotów dysponujących prawem zgłaszania kandydatów, stanowiąc ich logiczną konsekwencję. Co więcej, komitety wyborcze spełniają niezwykle doniosłą rolę gwarantując prawne ramy dla równej konkurencji wyborczej, co ma ogromne znaczenie m.in. w sferze prowadzenia kampanii wyborczych i jej finansowania. Prof. Piotr Uziębło zauważył, że: „istnienie takiego bytu [...] samo w sobie nie powinno budzić większych wątpliwości. Przy tworzeniu komitetów nie pojawiają się żadne rozwiązania, które mogłyby utrudniać funkcjonowanie jakichkolwiek ugrupowań politycznych czy też grup wyborczych. Wprowadzenie, w zasadzie tożsamy, istotnych, warunków, których

³ K. Skotnicki, *Ekspertyza prawna przygotowana na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 2.

⁴ Szerzej: M. Czakowska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, Studia BAS, 2011, nr 3 (27).

spełnienie jest konieczne dla utworzenia komitetu, ma wręcz za zadanie zapewnienie tożsamesgo statusu wszystkich podmiotów, które zamierzają zgłaszać swoich kandydatów”⁵.

W wielu opiniach podkreślane są pozytywne aspekty funkcjonowania komitetów wyborczych, wskazuje się, że ujednolicają one reguły konkurencji wyborczej, wprowadzając dla jej uczestników równe kryteria, bez względu na różny charakter oraz pozycję prawną partii politycznych, różnego rodzaju organizacji społecznych i zawodowych, jak też niezrzeszonych grup obywateli⁶. Podkreśla się często, że komitety wyborcze są wręcz „sposobem gwarantowania powszechności wyborów”⁷.

Obecnie można uznać, że komitety wyborcze są konstrukcjami dobrze już utrwalonymi w polskim prawie wyborczym, których szczegółowa regulacja w Kodeksie wyborczym wydaje się konieczna i usprawiedliwiona. Jest to również instytucja dość dobrze rozpoznawalna i akceptowana przez obywateli, a w szczególności osoby, które kandydują lub rozważają kandydowanie.

Przepisy dotyczące tworzenia komitetów wyborczych i odnoszące się jednocześnie do każdego z wyborów znajdują się w Kodeksie wyborczym w rozdziale 11 (art. 84 – 103). Ustawa ta uwzględnia specyfikę każdego z rodzajów wyborów: m.in. z art. 84 § 1 i 2 oraz art. 204 § 1 Kodeksu wynika, że kandydatów w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP zgłaszać mogą trzy rodzaje komitetów: komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze wyborców. Funkcję komitetu wyborczego partii pełnić będzie organ partii upoważniony do reprezentowania jej na zewnątrz, a w przypadku koalicji - koalicyjny komitet wyborczy utworzony przez organy partii politycznych upoważnione do reprezentowania partii na zewnątrz. Co więcej, w odniesieniu do komitetów wyborczych wyborców, Kodeks wyborczy stanowi, że tworzy go grupa minimum 15 obywateli mających prawo wybierania i wpisanych do rejestru wyborców.

⁵ P. Uziębło, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, Studia Wyborcze, 2015, tom XX, s. 35-36.

⁶ J. Szymanek, *Prawne regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 81.

⁷ K. W. Czapliski, B. Dauter, S. J. Jawroski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks Wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 501.

Komitet powinien powołać spośród siebie pełnomocnika wyborczego. Jest on uprawniony do występowania w imieniu komitetu i na jego rzecz. Komitet wskazuje także pełnomocnika finansowego, który jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową komitetu. Kodeks wyborczy reguluje szczegółowo kwestie finansowania kampanii wyborczej. Należy podkreślić, że finansowanie musi być jawne i jest sprawozdawane do Państwowej Komisji Wyborczej⁸.

Jak już zostało wspomniane, dozwolone jest działanie komitetów wyborczych poprzez swoich pełnomocników, a wymóg ten dotyczy wszystkich komitetów bez względu na formę. Jako jedno z najważniejszych zadań pełnomocnika wyborczego należy zgłaszanie kandydata bądź listy kandydatów komitetu wyborczego (co regulują odpowiednio art. 211 § 4, art. 303 § 1 i art. 428 § 2 Kodeksu wyborczego).

Jak więc wynika z powyższej analizy, możliwość zgłaszania kandydatów (list kandydatów) przysługuje w Polsce na zasadzie wyłączności komitetom wyborczym. Podmioty te zapewniają prawne ramy konkurencji wyborczej, stanowią w tym zakresie gwarancję równości szans w wyborach, a także uznawane są przez doktrynę prawa za konstrukcje w znaczący sposób wzmacniające zasadę powszechności wyborów.

Bezpośrednim efektem wyłączności komitetów wyborczych w zgłaszaniu kandydatów jest jednak brak możliwości zgłaszania swojej kandydatury przez pojedyncze osoby bez pośrednictwa struktury komitetu wyborczego. Grzegorz Kryszewski zauważa, że „rezygnacja z tego uprawnienia [...] wydaje się być uzasadniona: nie rozmija się ze standardami wolnych wyborów i stanowi pewną barierę chroniącą przed zgłaszaniem kandydatów niepoważnych, niezweryfikowanych społecznie, nieposiadających predyspozycji do pełnienia funkcji przedstawicielskiej”⁹. Jak wskazuje K. Skotnicki: „istotne dla czynionych tu rozważań jest jednak to, że w każdym rodzaju wyborów może być tworzony komitet wyborczy wyborców, który jest komitetem osób fizycznych. Nie można się zresztą temu dziwić, gdyż nie ulega wątpliwości, że każdy wyborca powinien mieć możliwość uczestniczenia w akcie nominacji kandydatów, powierzenie tego wyłącznie

⁸ Szerzej: A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 125-141.

⁹ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy - wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 176.

partiom politycznym czy nawet innym organizacjom byłoby oczywistym naruszeniem standardów demokratycznego państwa prawa”¹⁰.

Komitety wyborcze przygotowując się do rywalizacji wyborczej skupiają się na przygotowaniu programu wyborczego, który jest ofertą dla wyborców. Kwestia ta ma niewątpliwie doniosłe znaczenie. Słusznie wskazuje się, że „jednym z istotnych elementów prezentacji jakiegokolwiek programu jest także wskazanie osób mających go realizować”. Arkadiusz Żukowski podkreślał: „o podjęciu przez wyborcę decyzji o poparciu konkretnego programu decyduje bowiem nie abstrakcyjna słusność jego założeń, ale także to, kto go przedstawia i kto go będzie realizował”¹¹. W tym kontekście procedura gromadzenia potencjalnych kandydatur (formowania list kandydatów) wydaje się szczególnie istotna dla komitetu wyborczego. Zgodzić się należy więc z K. Skotnickim, który w swojej ekspertyzie zauważa, że: „dokonywanie przez komitety wyborcze selekcji kandydatów na posłów, senatorów, prezydentów, radnych czy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest w pełni uzasadnione, gdyż to one same dokonują oceny, kto najskuteczniej, ich zdaniem, potrafi powalczyć o mandat oraz zrealizuje wypracowane przez nie programy wyborcze”.

Warto zauważyć, że mechanizmy selekcji kandydatów w komitetach są różnorodne. Mogą one być sformalizowane, oparte na wewnętrznych dokumentach, wytycznych, regulaminach, jak również mogą opierać się na działaniach o charakterze spontanicznym, niesformalizowanym. Panuje w tej mierze swoboda, komitety mogą decydować o modelu działania w tym zakresie. Wielu badaczy podkreśla, że proces wskazywania kandydatów (układania list) jest bardziej sformalizowany w partiach politycznych. Niewątpliwie jest to działanie o istotnym znaczeniu dla partii, bowiem jedną z najważniejszych ich funkcji jest funkcja wyborcza. Wojciech Sokół podkreśla, że „partie tworzące system partyjny są [...] najlepszym ze znanych mechanizmów, umożliwiających dokonanie selekcji kandydatów i ich programów przez suwerena”¹².

Jak zauważa K. Skotnicki, „jest oczywiste, że nie mogą kandydować wszyscy posiadający bierne prawo wyborcze. Skoro mają to być przedstawiciele Narodu, czy ogółu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, to jest oczywiste, że muszą cieszyć się

¹⁰ K. Skotnicki, Ekspertyza prawna przygotowana na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 4.

¹¹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 73.

¹² W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2003, s. 112.

pewnym poparciem już w momencie zgłoszenia, inaczej mówiąc, iż już na tym etapie oni kogoś reprezentują. Pierwszym, chociaż nie jedynym [...] krokiem do wykazania tego poparcia jest selekcja kandydatów dokonywana przez komitet wyborczy. Niewątpliwie nie jest to zadanie łatwe, jest ono jednak konieczne”¹³. Proces doboru kandydatów musi być oczywiście adekwatny do reguł systemu wyborczego. Niezaprzeczalnie największą trudność stanowi wskazanie kandydata w wyborach organów jednoosobowych, bądź wyborów przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych (a więc do Senatu RP, czy w gminach nie będących miastami na prawach powiatu).

Skupiając się na wyborach do Senatu RP warto podkreślić, że Kodeks wyborczy wprowadził jednolitą zasadę, zgodnie z którą każdy komitet wyborczy w okręgu wyborczym może zgłosić tylko jednego kandydata na senatora. Konsekwentnie w stosunku do tej zasady uregulowano, że dana osoba kandydować może tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy¹⁴. Takie uregulowanie tych powoduje, że nie może wystąpić wielokrotny wybór tej samej osoby.

W wyborach do Sejmu RP, każdemu komitetowi przysługuje analogicznie prawo zgłoszenia tylko jednej listy kandydatów w jednym okręgu wyborczym, a kandydat może ubiegać się o mandat tylko w jednym okręgu.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w przypadku proporcjonalnych wyborów do Sejmu RP (podobnie jak w odniesieniu do sejmików województw, rad powiatów oraz czy rad gmin w gminach będących miastami na prawach powiatu) niewątpliwym ułatwieniem dla komitetów w procesie przygotowywania list kandydatów jest możliwość zgłaszania większej liczby kandydatów niż wynosi liczba mandatów przypadająca na okręg wyborczy. Liczba ta wynosi podwójność liczby mandatów do obsadzenia w okręgu. Kwestia ta została uregulowana w art. 211 § 2 Kodeksu wyborczego. Jakkolwiek limit ten budzi pewne zastrzeżenia w doktrynie, to jednak należy wyraźnie podkreślić, że dotyczą one przede wszystkim jego wysokości. Wielokrotnie formułowane były oceny i postulaty jego zmniejszenia¹⁵.

¹³ K. Skotnicki, *Ekspertyza prawna przygotowana na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 6.

¹⁴ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy - wstępna ocena*, Warszawa 2011, s.166.

¹⁵ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 125-141.

Należy zauważyć, że w opinii Państwowej Komisji Wyborczej zawarte w Kodeksie wyborczym ograniczenie dotyczące maksymalnej liczby kandydatów, których można zgłosić na liście, stanowi jedną z gwarancji zasady równości wyborów. Natomiast jej zlikwidowanie będzie powodowało naruszenie wspomnianej zasady. W opinii przesłanej do Rzecznika Praw Obywatelskich, PKW wskazała: „Należy bowiem zauważyć, że komitety wyborcze utworzone np. przez duże partie polityczne, które mają rozbudowane struktury terenowe, miałyby zdecydowanie większą zdolność zgłoszenia większej liczby kandydatów na listach, a co za tym idzie uzyskania większej liczby głosów (system podziału mandatów w wymienionych wyżej wybor(ach) uzależnia uzyskanie mandatu od liczby głosów oddanych na listę). Zatem możliwość zgłaszania nieograniczonej liczby kandydatów uprzywilejowywałoby komitety wyborcze utworzone przez duże partie polityczne”¹⁶. Warto przywołać w tym miejscu opinię prof. Bogusława Banaszaka, który stwierdził, że „partie polityczne są najważniejsze przy zgłaszaniu kandydatów, odgrywają w praktyce rolę dominującą, i to nawet wówczas, gdy zgłaszać podmioty mogą również inne podmioty”¹⁷.

Jak zauważył prof. Stanisław Gebethner, odnosząc się do tendencji wystawiania liczby kandydatów bliskiej „górnemu” limitowi: „[Komitety wyborcze] czynią tak w celu zarejestrowaniu jak najwięcej kandydatów przyciągających głosy potencjalnych wyborców z różnych środowisk lub różnych części (powiatów) okręgu wyborczego”¹⁸. W tym kontekście podkreśla się również, że brak ograniczenia liczby kandydatów mógłby w znaczący sposób uprzywilejowywać komitety, które miałyby większe możliwości techniczne i organizacyjne do zgłaszania kandydatów. Każdy z tych kandydatów mógłby prowadzić kampanię wyborczą, co zwiększałoby jej zasięg. Jak zauważa Państwowa Komisja Wyborcza, „mogłoby [to] mieć wpływ na uzyskanie lepszego wyniku przez komitety, które będą miały zdolność zgłoszenia większej liczby kandydatów”.

Doktryna prawa zauważa jednocześnie, że konsekwencją dużej liczby kandydatów na listach jest znaczące rozproszenie głosów. K. Skotnicki w swojej opinii przygotowanej dla Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, że w efekcie tego rozwiązania kandydaci, którzy

¹⁶ Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 roku (sygn. ZPOW-0620-71/15).

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

¹⁸ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 219.

uzyskują mandat uzyskują znacząco mniejszą liczbę głosów, zwłaszcza w przypadku tych osób, które nie były liderami list.

Warto zauważyć, że tendencja do wypełnienia list kandydatów największą liczbą kandydatów może prowadzić do niepokojących zjawisk, mogących nasilić się znacząco po zlikwidowaniu maksymalnego limitu. Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że „możliwość zgłoszenia nieograniczonej liczby kandydatów na listach, a tym samym większe prawdopodobieństwo uzyskania większej liczby głosów, mogłoby sprzyjać negatywnym i patologicznym zjawiskom związanym ze zgłaszaniem kandydatów (pozyskiwanie osób, które wyrażą zgodę na kandydowanie), w tym tzw. korupcji wyborczej”¹⁹.

Zlikwidowanie maksymalnego limitu liczby kandydatów może również negatywnie wpłynąć na techniczną sferę przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej. W toku analiz Rzecznik Praw Obywatelskich brał pod uwagę m.in. wcześniejsze ustalenia dotyczące trudności w oddawaniu głosu przez osoby w zaawansowanym wieku oraz osób z niepełnosprawnościami. W tym zakresie analizowano także problematykę nakładek na karty do głosowania w systemie Braille`a, które są adresowane do wyborców z dysfunkcją wzroku. W opinii Rzecznika należy rozważyć, czy umieszczanie na listach wyborczych nieograniczonej liczby kandydatów (skutkiem czego będzie ich znacznie więcej niż obecnie) może wpłynąć na praktyczne utrudnienie udziału w wyborach, w szczególności tych grup wyborców. Obawy te podziela również Państwowa Komisja Wyborcza, która stwierdziła, że z uwagi na tryb przygotowywania kart do głosowania w wyborach do Sejmu RP i opracowywania nakładki – karty powinny mieć formę zbroszowaną, a więc składać się z wielu stron. Zdaniem PKW, „dopuszczenie do zgłoszenia większej liczby kandydatów spowodowałoby, że nie byłoby możliwości sporządzenia karty do głosowania w formacie A4 (lub zbliżonym) w taki sposób, aby na jednej kartce zmieścili się wszyscy kandydaci”²⁰.

Możliwość przygotowania karty do głosowania nie mającej formy broszury, ale jednej karty z listami kandydatów wszystkich komitetów wyborczych, wobec braku limitu kandydatów, wydaje się niemożliwa do realizacji. Byłaby ona wówczas skrajnie trudna do

¹⁹ Pismo Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 listopada 2015 roku (sygn. ZPOW-0620-71/15).

²⁰ Ibidem.

odczytania, powodując znaczące komplikacje w szczególności w odniesieniu do wyborców z dysfunkcją wzroku. Należy podkreślić również, że na kartę taką, zgodnie z Kodeksem wyborczym, musi być przygotowana nakładka, co może być technicznie trudne do wykonania i całkowicie nieadekwatne. Przed wyborami do Sejmu RP w 2015 roku potencjalna możliwość takiego rozwiązania (w odniesieniu do obecnej regulacji, a więc również limitu liczby kandydatów) była przedmiotem m.in. konsultacji PKW z Polskim Związkiem Niewidomych, który nie wskazał jednak żadnej możliwości w tym zakresie.

Wobec niemożności przygotowania karty do głosowania w formie jednej strony, do rozważenia pozostaje więc jedynie możliwość przygotowania karty do głosowania w formie zbroszurowanej. Podkreślić jednak należy, że wówczas kandydaci niektórych komitetów wyborczych umieszczani musieli być na kilku stronach (ich liczba zależna byłaby od liczebności grupy zgłoszonych kandydatów), co z uwagi na zasadę równości wyborów jest niedopuszczalne.

Państwowa Komisja Wyborcza w korespondencji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich wskazała również na znaczące problemy organizacyjne związane z zaprojektowaniem wzoru kart do głosowania i zamówieniem druku. Brak wiedzy o nawet przybliżonej liczbie kandydatów, jacy mogą zostać zgłoszeni, powodować będzie niemożność podjęcia działań z odpowiednim wyprzedzeniem (zgodnie z ustawą Kodeks wyborczy – zgłoszenie kandydatów może być dokonane najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów). Jak podkreśla PKW, „po tym terminie (należy dodatkowo uwzględnić okres weryfikacji zgłoszenia i ewentualnych odwołań w zakresie rejestracji listy) ustalenie wzoru karty do głosowania [...], zamówienie kart do głosowania, ich wydrukowanie i dostarczenie byłoby niemożliwe”²¹.

W dalszej części analizy należy zwrócić uwagę na inną kwestię – mianowicie możliwość rzetelnego oraz kompleksowego poinformowania wyborców o wszystkich kandydatach. Obecnie badania opinii publicznej, a także raporty organizacji społecznych (m.in. „Mam prawo wiedzieć”) wskazują, że wyborcy mają bardzo niewielką wiedzę o profilach kandydatów, m.in. ich dokonaniach, programie. Prowadzone są różnorodne działania, by umożliwić przekazanie wyborcom choćby podstawowych danych

²¹ *Ibidem.*

o wszystkich kandydatach. Należy podkreślić, że wiedza ta jest konieczna już we wstępnej fazie procesu wyborczego, gdy zbierane są przez komitety wyborcze podpisy poparcia pod listami kandydatów niezbędne do ich rejestracji. W dalszych etapach kampanii wyborczej obecnie istniejące mechanizmy informacyjne mogą okazać się jeszcze mniej skuteczne. W szczególności odnosi się to do obwieszczeń wyborczych, które zgodnie z Kodeksem wyborczym są przygotowywane w celu podania do publicznej wiadomości zarejestrowanych już list kandydatów. Obwieszczenia takie (w formie papierowych tzw. „płacht”) mają w założeniu dostarczyć wyborcom podstawowych informacji o każdym z kandydatów. Skuteczność takich mechanizmów staje się wysoce problematyczna w przypadku dużej liczby kandydatów (zważywszy, że już obecnie są one krytykowane). Brak alternatywnych, skutecznych mechanizmów informacyjnych może w praktyce spowodować trudności w świadomym oddawaniu głosu przez wyborców.

Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z obowiązującym na mocy Kodeksu wyborczego systemem wyborczym, wyborca oddaje swój głos wskazując na konkretnego kandydata z określonej listy. Postulowana zmiana może przyczynić się tymczasem do występowania zjawiska dezorientacji wyborców, czy dokonywania przypadkowych wyborów.

Warto zauważyć wreszcie, że niezwykle istotne dla przeprowadzenia wyborów i budowania zaufania obywateli do procesu wyborczego jest rzetelne, możliwie czytelne przekazanie wyborcom ich wyników. Kwestie te powinny być rozpatrywane w szerokim kontekście, również w odniesieniu do mechanizmów kontrolnych, jakimi są m.in. protesty wyborcze. W przypadku nieograniczonej liczby kandydatów utrudnione może być przygotowanie przez organy wyborcze, ale przede wszystkim zapoznanie się przez obywateli ze zbiorczymi obwieszczeniami zawierającymi wyniki wyborów.

Okolicznościami, które należy brać pod uwagę przy rozważaniu ewentualnej zmiany jest zwiększone obciążenie obwodowych komisji wyborczych. Rozbudowane karty do głosowania będą wymagały bowiem większego zaangażowania w rzetelne liczenie głosów i sporządzanie protokołów.

Podkreślić trzeba, że dość wyraźne zastrzeżenia sformułowane są natomiast wobec dolnego limitu kandydatów na liście w wyborach do Sejmu RP. Zgodnie bowiem z art. 211

§ 2 Kodeksu wyborczego liczba kandydatów nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym. Podnosi się często, że w przypadku ugrupowań małych, a także w sytuacji komitetu wyborczego wyborców, który utworzony jest z myślą o zgłoszeniu jednego kandydata w wyborach do Sejmu, powstaje konieczność poszukiwania innych kandydatów, którzy wyrażą zgodę na umieszczenie na liście kandydatów. Jak zauważa K. Skotnicki, „w konsekwencji istnieje trudność w zgromadzeniu wymaganej liczby kandydatów, bądź znajdują się na niej osoby przypadkowe, często członkowie rodziny, którzy nie są zainteresowani kandydowaniem i nie są aktywni podczas kampanii wyborczej”²².

Należy w tym kontekście przypomnieć, formułowane już od lat przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), rekomendacje dla polskiego systemu wyborczego. W raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP w 2011 roku Misja Obserwacyjna OBWE zauważyła: „Kandydaci niezależni nie mogą stawać do wyborów do Sejmu samodzielnie, lecz tylko ze wspólnej listy z innymi kandydatami w wielomandatowym okręgu wyborczym. Ta praktyka jest niezgodna z par. 7.5 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 roku”²³.

Uzupełniając analizę praktycznego wymiaru korzystania z biernego prawa wyborczego należy podkreślić, że selekcja kandydatów dokonywana przez komitety wyborcze jeszcze przed oficjalnym zgłoszeniem (listy) kandydatów nie jest jedyną weryfikacją. Listy kandydatów muszą bowiem być poparte odpowiednią liczbą podpisów poparcia. Jak zauważa Grzegorz Kryszewski, „środkami mającymi na celu przeciwdziałanie zgłaszaniu przypadkowych i tzw. niepoważnych kandydatów [...] jest wymóg legitymizowania kandydatów (list kandydatów) określonym, koniecznym przy dokonywaniu rejestracji, poparciem wyborców [...] Ważne jest, że polski kodeks pod tym względem nie różnicuje komitetów wyborczych, żądając od każdego z nich zebrania w danych wyborach jednakowej liczby podpisów.”²⁴ Liczba wymaganych podpisów jest zróżnicowana i zależy od rodzaju wyborów. Największa liczba podpisów wymagana jest

²² K. Skotnicki, *Ekspertyza prawna przygotowana na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 6.

²³ *Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 4.

²⁴ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego [w:] K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy - wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 179.

w przypadku wyborów Prezydenta RP i wynosi co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Wielu ekspertów uważa ten wymóg za zbyt niski. Prof. Wiesław Skrzydło wskazywał, że „wymóg złożenia poparcia 100 tys. wyborców okazał się niedostatecznym kryterium popularności kandydata. Zyskiwały więc wpis na listę kandydatów osoby mało znane w skali ogólnokrajowej, a więc osobistości o zupełnie lokalnym wymiarze”²⁵. Bartłomiej Michalak oraz Andrzej Sokala wskazują, że „[...] w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzonych w 2005 r. Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała aż 16 kandydatów legitymujących się poparciem co najmniej 100 tys. wyborców, a tylko 4 z nich osiągnęło w pierwszej turze głosowania więcej niż 10% głosów zaś 5 nie uzyskało nawet 1% głosów”²⁶. W odniesieniu do pozostałych rodzajów wyborów wymóg poparcia jest zdecydowanie mniejszy – dla przykładu – by zarejestrować w okręgu wyborczym listę kandydatów należy uzyskać poparcie dla niej przez co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym (art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego). Kwestia ta jest obecnie przedmiotem rozważań w doktrynie prawa wyborczego – przede wszystkim wskazuje się na możliwość zmian lub zróżnicowania wysokości wymaganego poparcia.

Podsumowując powyższe rozważania pragnę stwierdzić, że nie ma obecnie wystarczających podstaw do skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wskazanej przez Pana Przewodniczącego potencjalnej niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 211 § 2 Kodeksu wyborczego.

Należy podkreślić, że zlikwidowanie przewidzianego w tym przepisie maksymalnego limitu liczby kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez komitet wyborczy, wpłynęłoby niestety zdecydowanie negatywnie na gwarancję zasady równości wyborów. Możliwość zgłaszania nieograniczonej liczby kandydatów przez komitety wyborcze mogłoby bowiem rodzić szereg negatywnych konsekwencji, prowadząc do wyraźnych nierówności, m.in. znacznego uprzywilejowania części komitetów wyborczych posiadających duże zaplecze, struktury i środki na niekorzyść komitetów mniejszych. Należy podkreślić, że obecny limit ten jest dla wszystkich komitetów jednakowy.

²⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

²⁶ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Toruń 2010.

Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia problemów technicznych i organizacyjnych, jakie wiązałyby się z możliwością zgłaszania nieograniczonej liczby kandydatów (m.in. w kwestii przygotowywania kart do głosowania, nakładek w alfabecie Braille'a dla wyborców z niepełnosprawnościami, informacji o kandydatach, wreszcie ustalania wyników wyborów oraz ich ogłaszania). W moim przekonaniu wpłynęłoby to niekorzystnie na gwarancję zasady powszechności wyborów, a także mogłoby w skrajnych przypadkach, podważyć zaufanie obywateli do procedur wyborczych i instytucji wyborów demokratycznych.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym, czynności wyborcze prowadzi komitet wyborczy, który ma wyłączność do zgłaszania kandydatów oraz list kandydatów (w zależności od rodzaju wyborów). Rozwiązanie to jest oceniane pozytywnie, konstrukcja ta nadaje bowiem jednolite, jednakowe prawne ramy dla działań różnych podmiotów (partii politycznych, grup wyborców) starających się o wybór. Nie ulega wątpliwości, że konsekwencją przygotowania programu wyborczego przez komitet jest również odpowiedni dobór osób, które - zdaniem władz komitetu - program ten będą najlepiej realizowały. Stąd też komitet może podejmować w pełni uzasadnione decyzje dotyczące doboru kandydatów na swojej liście wyborczej, spośród osób wyrażających zamiar kandydowania (i konsekwentnie decydować o kolejności na listach itp.). Należy podkreślić, że jest to działanie w pełni racjonalne i mieszczące się w zakresie procedur demokratycznych wyborów, a taka decyzja nie może być uznawana za ograniczenie biernego prawa wyborczego. Dobór kandydatów przez komitety ma służyć m.in. uniknięcia kandydatur przypadkowych, nie dających gwarancji wywiązania się ze zobowiązań wobec wyborców. Natomiast, co ważne, kandydaci oraz listy kandydatów podlegają weryfikacji przez wyborców już na etapie zgłaszania, albowiem muszą być one poparte odpowiednią liczbą podpisów poparcia. Należy w tym kontekście przywołać przepis art. 127 ust. 3 Konstytucji RP, który wprost wskazuje, że kandydatura na urząd Prezydenta RP musi być poparta przez grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Sam zamiar kandydowania z konkretnego komitetu wyborczego nie jest więc jedyną przesłanką do skutecznego udziału w rywalizacji wyborczej, co nie może być uznawane za sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami demokratycznych wyborów.

Rzecznik Praw Obywatelskich będzie nadal monitorował problematykę praktycznego wymiaru korzystania przez obywateli z ich praw wyborczych. Uznaję bowiem, że jest to zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla demokratycznego państwa prawnego. W odniesieniu do biernego prawa wyborczego za warte rozważenia i szerszej analizy uważam w szczególności wskazane we wcześniejszej części analizy rekomendacje OBWE.

W tym zakresie działający w moim Biurze Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego będzie podejmował stosowne analizy i badania, w szczególności po opublikowaniu przez OBWE raportu Misji Obserwacyjnej obejmującego wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku. Pozwolę sobie informować Pana Przewodniczącego o moich dalszych działaniach w tej sprawie. Bardzo liczę bowiem na owocną współpracę w tym zakresie.

Załącznik 3

Z poważaniem,

Podpis na oryginale