

Piotr Uziębło*

ZGŁASZANIE KANDYDATÓW W WYBORACH DO SEJMU I SENATU. WYBRANE PROBLEMY

WPROWADZENIE

Swoboda zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych stanowi jeden z istotnych wyznaczników realizacji zasady wolnych wyborów¹. W tym kontekście warto przeanalizować rozwiązania prawne przyjęte w polskim kodeksie wyborczym (dalej zwanym również kodeksem)². Co prawda, obecne regulacje w dużej mierze zostały przejęte z poprzednio obowiązującej ordynacji wyborczej i dotychczas nie były kwestionowane jako antydemokratyczne, szczególnie że nie przewidują one żadnych przywilejów dla ugrupowań parlamentarnych, jednakże zarówno podczas wyborów w 2011 roku, jak i wyborów z 2015 roku pojawiały się zarzuty niektórych komitetów wyborczych, że zgłaszane przez nich listy wyborcze nie zostały zarejestrowane, co ich zdaniem było niezgodne z prawem³. Dlatego też w niniejszym artykule nie zamierzam badać całej procedury zgłaszania listy wyborczych przez komitety wyborcze, lecz jedynie te elementy, które mogą

* Dr hab., profesor, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, pedrou@interia.pl.

¹ Zob. G. K r y s z e ń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 165.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

³ W 2011 r. zarzuty takie formułował KW Kongresu Nowej Prawicy, w 2015 r. – KW Zbigniewa Stonogi.

budzić wątpliwości z punktu wspomianej na wstępie zasady wolnych wyborów parlamentarnych, a także innych zasad prawa wyborczego.

Bezwzględna regułą obowiązującą w polskim prawie wyborczym jest zasada, że zgłaszanie kandydatów w wyborach, w tym również wyborach parlamentarnych, może być dokonywane przez uprzednio zgłoszone komitety wyborcze. Istnienie takiego bytu, stanowiące istotny ewenement w państwach europejskich, 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 tożsamyh istotnych warunków⁴, których spełnienie jest konieczne dla utworzenia komitetu, ma wręcz za zadanie zapewnienie tożsamego statusu wszystkich podmiotów, które zamierzają zgłaszać swoich kandydatów⁵. Dodatkowo, co trzeba podkreślić, przy zgłaszaniu do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, jest możliwość zaskarżenia postanowienie tego organu o odmowie przyjęcia zawiadomienia do Sądu Najwyższego⁶. W efekcie mamy tu do czynienia z sądową weryfikacją organu wyborczego, w przypadku gdy zgłaszający nie będą zgadzać się z jego treścią.

⁴ Co prawda komitet wyborczy wyborców musi zgromadzić 1.000 podpisów wyborców, lecz partie polityczne, tworzące samodzielne lub koalicyjne komitety wyborcze, muszą zebrać taką samą liczbę podpisów dla swojej rejestracji. Odmienne stanowisko prezentuje G. Kryszewski, który stwierdza, że jest to „dodatkowe uprzywilejowanie partii politycznych [...] wobec niezrzeszonych wyborców, polegające na ustanowieniu – odnoszącego się tylko do komitetów wyborów – wymogu zabrania określonej liczby podpisów obywateli popierających powstanie komitetu”, G. Kryszewski *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 172

⁵ Podobnie J. Szymański, *Prawna regulacja komitetów wyborczyh w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 83.

⁶ Zgodnie z art. 205 § 1 i § 2 skarga taka może być wniesiona w terminie 2 dni od daty doręczenia pełnomocnikowi wyborczemu postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, a jej rozpatrzenie w terminie 3 dni. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, PKW niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego.

WYMOGI FORMALNE ZGŁOSZENIA LIST KANDYDATÓW W WYBORACH DO SEJMU I KANDYDATÓW W WYBORACH DO SENATU

Zdecydowanie więcej problemów pojawia się już przy analizie procedury zgłaszania kandydatów. W wyborach do Sejmu lista kandydatów zgłaszanych przez dany komitet wyborczy powinna być poparta podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W przypadku wyborów do Senatu wymagane jest poparcie dla listy na poziomie 2000 wyborców zamieszkałych w okręgu. Wymóg uzyskania poparcia dla listy został jednak złagodzony w wyborach do Sejmu, gdyż w tym przypadku komitet wyborczy, który zgłosił listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców⁷. Dodać jednak trzeba, że art. 210 § 2 kodeksu wyborczego zgłoszenia list kandydatów przez komitety wyborcze bez zachowania przedłożenia podpisów uznaje się za skuteczne, jeżeli listy kandydatów zgłoszone wraz z podpisami zostaną zarejestrowane co najmniej w połowie okręgów wyborczych.

Obecna regulacja wprowadzona w 2014 roku⁸ jest w dużej mierze lepsza niż obowiązująca w ordynacji wyborczej z 2001 roku⁹ oraz w pierwotnym brzmieniu art. 210 § 3 kodeksu, gdyż wyeliminowana została konieczność przedstawiania przez komitety wyborcze zaświadczenia o możliwości rejestrowania list bez podpisów, na podstawie zarejestrowanych list w ponad połowie okręgów, które to zaświadczenie było wydawane przez PKW na żądanie komitetu. W tamtym stanie prawnym znaczenie miał więc termin

⁷ Dobrze się stało, że od 2001 r. zlikwidowano odmienne rozwiązanie dotyczące możliwości zgłaszania kandydatów bez zbierania podpisów przez komitety wyborcze, które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów (art. 79 ust. 3 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 45, poz. 205). Regulacja taka stało bowiem w sprzeczności z zasadą równości, zob. G. K r y s z e Ń, *Standardy prawne...*, s. 168–169; P. U z i ę b ł o, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 227.

⁸ Zob. ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1072)

⁹ Zob. art. 142 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. Dz. U. z 2007, nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).

dokonania rejestracji list kandydatów przez okręgowe komisje wyborcze, a nie przedłożenie ich do rejestracji, gdyż zaświadczenie było wydawane na wniosek złożony do 40. dnia przed dniem wyborów. Mogło to powodować, że w przypadku długotrwałej procedury rejestracji list, komitety wyborcze były pozbawiane możliwości skorzystania z uprawnienia do rejestracji list opierając się na jej dokonaniu na mocy skutecznego ich zgłoszenia w ponad połowie okręgów wyborczych.

Odmienne stanowisko w tej sprawie, w ówczesnym stanie prawnym, zaprezentował Sąd Najwyższy, interpretując przepisy w sposób bardziej korzystny dla komitetów. Podkreślił on bowiem, że

„[...] można zatem twierdzić, że z całą pewnością [...] zgłoszenie w drugim trybie (bez podpisów) jest z jednej strony uwarunkowane wystąpieniem w odpowiednim terminie przez zainteresowany komitet wyborczy do Państwowej Komisji Wyborczej o wydanie zaświadczenia o zarejestrowaniu list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, ale równocześnie jego dokonanie nie jest uzależnione od równoczesnego załączenia tego zaświadczenia. Zaświadczenie nie jest bowiem nośnikiem uprawnienia do zgłaszania list bez poparcia podpisami wyborców, gdyż uprawnienie to wynika z zarejestrowania list kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborów a nie z faktu sporządzenia zaświadczenia, skoro tak stanowi art. 210 § 2 kodeksu. Zaświadczenie nie musi być więc wydane przed upływem nieprzekraczalnego terminu określonego w ustawie do zgłaszania list kandydatów – art. 211 § 1¹⁰.”

Tym samym późniejsze dostarczenie zaświadczenia miało być uznane za sanowanie braku w zgłoszeniu listy kandydatów¹¹.

Aktualne unormowania kodeksowe już wyraźnie pozwalają na swoiste warunkowe zgłoszenia takich list. Owa warunkowość związana jest tym, że takie zgłoszenie będzie uznane za skuteczne w przypadku rejestracji list

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 listopada 2011 r., III SW 27/11; OSNAPiUS 2012 nr 11–12, poz. 157, zob. też postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 listopada 2011 r. III SW 91/11, Legalis Numer 473650.

¹¹ Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 217–218; S.J. Jaworski, *Problemy prawne rejestrowania list kandydatów i kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu RP w świetle przepisów kodeksu wyborczego. Uwagi na tle praktyki w wyborach parlamentarnych 2011 r.*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2011.

w ponad połowie okręgów. W mojej ocenie jest więc możliwe zgłaszanie takich list jeszcze przed rejestracją wskazanej powyższej, wymaganej prawnie liczby list, a jedynie rozpatrzenie takiego wniosku będzie dokonane po spełnieniu warunku, o którym mowa w art. 210 § 2 kodeksu wyborczego. W konsekwencji wnioski takie mogą być również rozpatrywane po upływie terminu ich zgłoszenia, a więc w terminie krótszym niż 40 dni przed dniem wyborów, o ile oczywiście zostanie do nich dołączone oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zgłoszenia list na podstawie zarejestrowania wystarczającej liczby list okręgowych, a taka liczba list faktycznie zostanie zarejestrowana przez okręgowe komisje wyborcze¹².

Osobną kwestią jest wymagana liczba podpisów poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów czy kandydatów do drugiej izby. Patrząc z perspektywy ogólnopolskiej, zgłoszenie list okręgowych w całym kraju wymaga zgromadzenia podpisów w liczbie co najmniej 105 tysięcy i to przy założeniu, że na listach takich nie pojawią się podpisy złożone wadliwie. W praktyce więc, aby zebrać bezpieczną liczbę podpisów, trzeba ich zgromadzić co najmniej kilka-kilkanaście tysięcy więcej, co można uznać za liczbę znaczącą, szczególnie jeśli porównać ją z innym państwami demokratycznymi, w szczególności państwami członkowskimi Unii Europejskiej¹³. Zgłaszając kandydatów do Senatu we wszystkich okręgach wyborczych suma koniecznych podpisów jest jeszcze większa, osiągając poziom 200 tysięcy podpisów. Uważam, że tak wysokie ustawienie poprzeczki utrudnia zgłaszanie list kandydatów komitetom wyborczym, nie mającym silnego zaplecza członkowskiego lub przynajmniej oddanej grupy sympatyków, a w konsekwencji

¹² Podobnie B. Dauter, uwagi do art. 210, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

¹³ Przykładowo w Niemczech wymagane jest uzyskanie poparcia na poziomie nie więcej niż 0,1% wszystkich wyborców na poziomie landu (znacznie większego od polskich okręgów wyborczych), przy założeniu jednak że liczba ta nie może wynosić więcej niż 2000 wyborców podpisów. W Belgii liczba wymaganych podpisów wynosi 200 w okręgach do 500 tysięcy mieszkańców, 400 podpisów w okręgach pomiędzy 500 tysięcy a 1 milionem mieszkańców i 500 podpisów w okręgach większych. Dodać jednak trzeba, że w obu przypadkach niektóre ugrupowania posiadające określoną liczbę deputowanych są zwolnione z konieczności przedstawienia podpisów poparcia, P. U z i ę b ł o, *Zasada równości...*, s. 225–226.

rodzi ryzyko różnego rodzaju naruszeń prawa przy zgłaszaniu list, z fałszowaniem podpisów włącznie¹⁴.

Działaniami takim sprzyja też rozwiązanie przyjęte w kodeksie, który stwierdza w art. 209 § 2, że „wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL”. Oznacza to, że ów wyborca własnoręcznie musi złożyć jedynie swój podpis, a pozostałe dane mogą być wpisane przez osoby zbierające podpisy¹⁵. Z jednej strony regulacja ta zapewnia możliwość uzupełnienia danych nieznanymi wspierającemu listę w chwili składania podpisu (numeru PESEL, kodu etc.), a przekazanych w inny sposób, np. drogą mailową czy telefoniczną, z drugiej jednak ułatwia ewentualne umieszczanie tam danych uzyskanych z różnego rodzaju baz adresowych i podrobienie podpisu wyborcy przez inną osobę.

Na jeszcze większą krytykę zasługuje wskazana powyżej liczba podpisów wymagana do zgłoszenia kandydatury w wyborach senackich¹⁶. W tym wypadku, z racji występowania okręgów wyborczych o znacząco mniejszej liczbie mieszkańców, zgłoszenie takiego kandydata może być dla wielu ugrupowań trudne, tym bardziej, że nie ma tutaj żadnych zwolnień z konieczności zbiórki podpisów po rejestracji kandydatów w jakiejś określonej liczbie okręgów. W efekcie komitety, które zamierzają zgłaszać liczbę kandydatów w większości okręgów, muszą prowadzić zbiórkę podpisów również tam, gdzie nie prowadzą jej w wyborach do izby pierwszej. Jest to szczególnie uciążliwe dla ugrupowań dysponujących skromną bazą członkowską, a także dla oddolnych, ponadregionalnych komitetów wyborców. Innym problemem jest brak zróżnicowania wymaganej liczby podpisów i powiązania jej z liczbą wyborców w okręgu. Co prawda, podobnie jest też w wyborach do Sejmu, lecz tam mamy do czynienia z występowaniem większych okręgów wyborczych, co powoduje nieco inny efekt. W przypadku wyborów do Senatu rozwiązanie przewidziane przez kodeks wyborczy pozwala na daleko idące zróżnicowanie liczby mieszkańców w okręgu, wręcz dając możliwość powstania trzykrotnej różnicy w liczbie mieszkańców pomiędzy najmniejszymi i największymi okręgami. Dlatego też zgłoszenie kandydatów

¹⁴ A. Żukowski stwierdza, że „zapewne ustawodawca kierował się tutaj intencją ograniczenia zgłoszeń kandydatur niemających szerszego poparcia wyborców”, A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 109.

¹⁵ B. Dauter, uwagi do art. 209, [w:] K.W. Czapllicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 510.

¹⁶ Por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 265.

w najmniejszych okręgach wyborczych, często okręgach o wiejskim charakterze, w których zbiórka podpisów jest realnie trudniejsza, stanowi istotne wyzwanie dla komitetu¹⁷. W konsekwencji owe rozwiązania są jednym z powodów zgłaszania niewielkiej liczby kandydatów w wyborach senackich, a nawet – wręcz swoistego ich „odpuszczania” przez ugrupowania mniejsze, koncentrujące się wyłącznie lub prawie wyłącznie na wyborach do Sejmu¹⁸.

Biorąc pod uwagę przedstawione uwagi krytyczne można stwierdzić, że obecna regulacja wymogu związanego z podpisem nie jest adekwatna do współczesnych realiów. Co prawda, nie uważam, że całkowita likwidacja weryfikacji poparcia dla komitetu wyrażona poparciem jego list przez wyborców jest właściwa, lecz ich liczba powinna zostać znacząco zmniejszona, przy jednoczesnym wzmożeniu rozwiązań pozwalających na kontrolę, czy dana osoba rzeczywiście udzieliła poparcia określonej liście¹⁹. Warto się również zastanowić, czy wzorem licznych państw nie wprowadzić dodatkowo kaucji wyborczej na stosunkowo niskim poziomie, np. 1000–2000 złotych za każdą zgłoszoną listę, która przepadałaby, gdyby komitet nie uzyskał pewnego minimalnego poziomu poparcia (na poziomie zbliżonym do 0,5% głosów ważnych). Wspomniana wysokość kaucji nie stanowiłaby istotnej bariery w zasadzie dla żadnego z komitetów²⁰ i nie naruszałaby standardów wolnych wyborów parlamentarnych²¹, byłaby jednak swoistym mechanizmem zniechęcania do zgłaszania list mających marginalne poparcie społeczne, których to liczba mogłaby wzrosnąć przy znaczącym obniżeniu liczby podpisów poparcia dla przedstawianych list kandydatów.

Pozostając w sferze podpisów wyborców popierających listy wyborcze lub kandydatów na senatorów nie sposób nie odnieść się do zakresu danych,

¹⁷ W najmniejszych okręgach liczba wymaganych podpisów poparcia dla kandydatury przekracza granicę 1% wyborów dla poparcia kandydatury, wyznaczoną przez *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*.

¹⁸ Przykładowo w wyborach w 2015 r., mimo wystawienie list we wszystkich okręgach do Sejmu, Partia Razem nie wystawiła żadnego kandydata, do Senatu, Kukiz'15 wystawił 9 kandydatów, KORWIN – 11 kandydatów, zaś Nowoczesna Ryszarda Petru – 16 kandydatów, zob. <http://parlament2015.pkw.gov.pl/komitety> (dostęp 5.10. 2015).

¹⁹ Por. G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania ...*, s. 182.

²⁰ W praktyce kwota 1000 zł na okręg oznaczałoby, że przy zgłoszeniu maksymalnej liczby kandydatów w całym kraju, na jednego kandydata przypadłoby średnio niecałe 45 zł.

²¹ G. Kryszewski, *Standardy prawne ...*, s. 171; A. Żukowski, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 46.

jakie są wymagane dla skutecznego udzielania poparcia. Także w tym obszarze aktualne rozwiązanie nie wydaje się właściwe. Z racji występowania rejestrów wyborców nie byłoby problemem pominięcie konieczności umieszczenia adresu zamieszkania na wykazie podpisów, tym bardziej że rzeczony adres nie musi być tożsamy z adresem zameldowania. W efekcie przedstawiciele komitetu wyborczego i tak nie mają możliwości weryfikacji czy osoba udzielająca poparcia rzeczywiście zamieszkuje w okręgu wyborczym, w którym owe listy mają zostać zarejestrowane²². Tym samym wystarczający dla oceny wiarygodności złożonego podpisu jest numer PESEL, tym bardziej że, jak już wcześniej podkreślałam, i tak wszystkie dane osobowe wymagane przez kodeks wyborczy – w odróżnieniu od podpisu nie muszą być wpisane odrębnie.

Podkreślić trzeba, że przed wyborami z 2015 roku PKW nieco zliberalizowała swoje podejście do rozumienia pojęcia *adres zamieszkania*²³. Obecnie PKW wskazuje, że w przypadku nazwy miejscowości dopuszczalne jest podanie nazwy używanej powszechnie, lecz innej niż nazwa urzędowa²⁴. Konieczne jest natomiast podanie: nazwy miejscowości (miasta, wsi, osady) oraz nazwy ulicy i numer domu oraz numer lokalu (mieszkania), co jest niezbędne w przypadku mieszkań w budynkach wielorodzinnych. Dodatkowo w miejscowościach, w których nie ma ulic konieczne jest wskazanie numeru domu (posesji). Nie jest natomiast niezbędne wpisanie kodu pocztowego. Jakikolwiek braki w powyższych danych, zgodnie ze stanowiskiem PKW, powinny powodować uznanie poparcia wyrażonego podpisem za bezskuteczne. Dlatego też, w interesie przedstawicieli komitetu wyborczego leży aby pilnować, czy wyborca wpisuje właściwe dane na arkuszu, choć owa „kontrola” może dotyczyć jedynie poprawności formalnej, a nie zgodności owych danych z rzeczywistością.

Ustawodawca w pewnej mierze zdecydował się na ingerencję w kształt list kandydatów w wyborach do Sejmu. Odnieść się trzeba przede wszystkim do trzech elementów, które mogą mieć wpływ na ocenę realizacji zasad prawa wyborczego, w tym zasady wolnych wyborów. Pierwsza kwestia dotyczy

²² Por. M. Niedopytański, *Weryfikacja podpisów wyborców w postępowaniu wyborczym*, „Przegląd Wyborczy – Biuletyn informacyjny” 2013, maj, wydanie specjalne, s. 37–38.

²³ Zob. Informacja o zasadach i sposobie zgłaszania list kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., ZPOW-503-20/15 z 20 lipca 2015 r.

²⁴ Np. Gorzów zamiast Gorzów Wielkopolski czy Starogard zamiast Starogard Gdański.

liczby kandydatów na listach wyborczych. O ile w wyborach senackich każdy komitet w okręgu może wystawić tylko jednego kandydata, to występowanie okręgów wielomandatowych w wyborach do izby pierwszej powoduje przyjęcie odmiennego unormowania. Jak stwierdza art. 211 § 2 „liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym”. Można mieć poważne zastrzeżenia do owego rozwiązania, gdyż powoduje ono, że niektóre komitety wyborcze, szczególnie te, które mają mniejszą bazę członkowską, są zmuszane do umieszczania na listach osób przypadkowych, które nie są zainteresowane kandydowaniem, a jedynie wypełniają one listę czyniąc zadość wymogom ustawowym²⁵. Stąd też na listach takich komitetów niejednokrotnie pojawiają się członkowie rodzin osób rzeczywiście mających zamiar ubiegać się o mandaty. Konsekwencją tego jest także brak jakiegokolwiek aktywności takich kandydatów podczas kampanii wyborczej.

Innym, negatywnym dla komitetów, następstwem może być rezygnacja z kandydowania osób umieszczonych na listach wyborczych. W kodeksie przewiduje się bowiem, że gdy z jakiejś przyczyny „na liście pozostaje mniej kandydatów niż liczba posłów wybieranych w okręgu wyborczym, komisja unieważnia rejestrację tej listy” (art. 222 § 3). Jedynym wyjątkiem od tego jest śmierć osoby kandydującej, gdyż wtedy komitet może zgłosić nowego kandydata. Teoretycznie rzecz biorąc mogą się pojawiać różnego rodzaju nieformalne naciski na kandydatów, aby zrezygnowali z uczestniczenia w wyborach, co mogłoby doprowadzić do unieważnienia rejestracji listy kandydatów, szczególnie tych, które zgłosiły minimalną, dopuszczalną prawnie ich liczbę. W efekcie warto zastanowić się nad powrotem do rozwiązań sprzed 2001 roku, kiedy to lista wyborcza musiała zawierać przynajmniej trzy nazwiska²⁶. Zmiana taka zlikwidowałaby wskazaną fikcję, a jednocześnie generalnie nie wpłynęłaby na przebieg wyborów, a nadto też zasadniczo nie doprowadziłaby do nieobsadzenia części mandatów, szczególnie w przypadku wygaśnięcia mandatów wybranych posłów. Komitety wyborcze o większym poparciu – z reguły – i tak wypełniają maksymalne limity kandydatów na listach, co jest spowodowane tym, że z racji istnienia otwartych list wyborczych, w ich interesie jest umieszczenie jak największej liczby kandy-

²⁵ Por. G. K r y s z e ń, *Problematyka zgłaszania ...*, s. 177–178.

²⁶ Rozwiązaniem minimum powinno być przynajmniej wykreślenie przepisu art. 222 § 3.

datów, którzy mogą przysporzyć takiej liście dodatkowych głosów podczas elekcji.

Drugim problemem jest wprowadzona do polskiego prawa wyborczego w 2010 roku kwota płci na listach wyborczych. Dotyczy ona wyłącznie wyborów do Sejmu, gdyż w wyborach do Senatu – z racji występowania jednomandatowych okręgów wyborczych – nie zdecydowano się na jej ustanowienie, chociażby z racji łatwości obchodzenia potencjalnej regulacji prawnej, zakładającej traktowanie takich kwot łącznie dla wszystkich okręgów. W prosty sposób można byłoby wystawiać kandydatów niezależnych, jedynie popieranych przez poszczególne ugrupowania, co pozwalałoby na uniknięcie konsekwencji niezastosowania się do takich kwot. Innym możliwym rozwiązaniem byłoby też swoiste „wypełnianie” kwoty poprzez wystawianie kandydatów niedoreprezentowanej płci w okręgach, w których dany komitet nie ma realnych szans na uzyskanie mandatu. Wspomniane kwoty w wyborach sejmowych oznaczają, że na listach wyborczych liczba kandydatów płci żeńskiej i jednocześnie liczba kandydatów płci męskiej nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście²⁷. Unormowanie takie powoli staje się regulacją typową dla współczesnych państw demokratycznych, choć niekiedy jest krytykowane z perspektywy równości materialnej wyborów, a także generalnie zasady równości. W mojej ocenie przejściowe zastosowanie takich kwot, mających zwiększyć faktyczne dysproporcje pomiędzy liczbą kobiet i mężczyzn w organach przedstawicielskich, jest prawnie dopuszczalne²⁸. Dodać trzeba, że kodeks nie przewiduje innych elementów, które mają wpłynąć na zapewnienie faktycznej równości płci. Przede wszystkim nie ingeruje on w kształt listy wyborczych, nie wprowadzając np. kwot płci na pierwszych miejscach list

²⁷ W wyborach w 2015 r. liczba kobiet na listach wyborczych komitetów, które zarejestrowały listy wyborcze we wszystkich okręgach waha się od 39,44% na listach Partii KORWIN do 49,39% na listach Partii Razem.

²⁸ Por. J. Karp, *Bierne prawo wyborcze do centralnych organów przedstawicielskich w Polsce*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka regulacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Warszawa 2015, s. 121; B. Banaszak, *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 29.

wyborczych, czy też nie przewidując konieczności naprzemiennego umieszczania na listach kandydatów różnej z płci²⁹.

Wreszcie ostatnią kwestią, która wymaga odniesienia jest zakres danych kandydatów, jakie muszą bądź mogą pojawić się na listach kandydatów. Zgodnie z art. 212 § 1–3 kodeksu wyborczego zgłoszenie takiej listy „powinno zawierać nazwisko, imię (imiona), zawód i miejsce zamieszkania każdego z kandydatów”. Ponadto również „kandydata oznacza się nazwą lub skrótem nazwy tej partii politycznej, której jest członkiem”, ewentualnie „nazwą lub skrótem nazwy partii popierającej danego kandydata”, co musi zostać pisemnie potwierdzone przez właściwy organ statutowy partii. Można mieć wątpliwości czy wskazany zakres danych jest wystarczający. Zwraca bowiem uwagę, że w zgłoszeniu nie pojawiają się dwa istotne elementy, które mogą mieć znaczenie dla wyborców. Chodzi tu przede wszystkim o wiek kandydata oraz o jego wykształcenie. Co prawda, kandydaci mogą takie informacje przedstawiać w toku kampanii wyborczej, jednakże uważam że warto byłoby je również umieszczać w oficjalnych materiałach wyborczych, gdyż mogłoby to wpłynąć na zwiększenie świadomości decyzji osoby głosującej.

W pozostałym zakresie komitety dysponują swobodą układania list kandydatów w wyborach. Przede wszystkim nie wprowadzono w kodeksie żadnych reguł dotyczących wyłaniania kandydatów przez komitety wyborcze i określania ich kolejności na liście. Występowanie wspomnianych już list otwartych w wyborach do izby pierwszej nie zmiana faktu, że miejsce kandydata na liście wyborczej ma jednak istotne znaczenia dla jego szans na elekcję, co szczególnie jest widoczne w przypadku komitetów, które uzyskują pojedyncze mandaty w okręgach³⁰. Z formalnego punktu widzenia pozostawienie komitetom swobody doboru kandydatów i umieszczania ich na listach nie pozostaje w sprzeczności z zasadą wolnych wyborów, lecz mimo wszystko warto się zastanowić, czy w kodeksie wyborczym nie powinna być przewidziana pewna transparentność procesu wyłaniania kandydatów, a docelowo wprowadzona w tej mierze instytucja prawyborów, chociażby wzoro-

²⁹ Dodać trzeba, że w zgłaszane były projekty nowelizacji kodeksu wyborczego, wprowadzające reguły ustalania kolejności na listach wyborczych według kryterium płci, zob. Druk nr 1146/VII kadencja Sejmu oraz druk nr 1151/VII kadencja Sejmu.

³⁰ Zob. J. Flis, *Głos preferencyjny – złudzenie wyboru*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Mysłik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Toruń 2007, s. 76–77, 93.

wana za rozwiązaniami spotykanych w państwach Ameryki Południowej³¹. Bez wątpienia miałyby to znaczenie dla poprawy relacji pomiędzy posłami a ich wyborcami.

REJESTRACJA LIST KANDYDATÓW DO SEJMU I KANDYDATÓW DO SENATU

Jednym z newralgicznych problemów związanych ze zgłaszaniem list kandydatów lub samych kandydatów w wyborach parlamentarnych jest procedura ich rejestracji. Listy takie w wyborach do Sejmu, jak również kandydatów do Senatu, zgłasza się do okręgowej komisji wyborczej najpóźniej do godziny 24.00 w 40. dniu przed dniem wyborów. Dokonanie zgłoszenia listy (kandydata) może być dokonane osobiście wyłącznie przez pełnomocnika wyborczego komitetu lub osobę przez niego upoważnioną. Ten element jest kluczowy dla komitetu wyborczego. W kodeksie w art. 212 § 6 wskazuje się bowiem, że po dokonaniu zgłoszenia uzupełnianie listy w wyborach sejmowych o nazwiska kandydatów lub zmiany kandydatów albo ich kolejności na liście bądź też zmiana oznaczenia przynależności partyjnej są niedopuszczalne. Tym samym pełnomocnik, upoważniając inną osobę do zgłoszenia musi mieć do niej pełne zaufanie, gdyż może ona w zasadzie w sposób nieograniczony dokonywać zmian na liście kandydatów w stosunku do tego, co zostało ustalone przez komitet wyborczy, a tym samym również w pewien sposób wpływać na wynik wyborów. Zapobieganie takim przypadkom w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe, jednakże szansę na ich wyeliminowanie stwarzałoby wprowadzenie zasady, że poparcie dla list okręgowych, dokonywane przez wyborców, dotyczy konkretnej listy kandydatów z podanymi ich nazwiskami, a nie wyłącznie komitetu, który zamierza owe listy zgłaszać³². Byłoby to zresztą uczciwsze również wobec wyborców,

³¹ Można tu przede wszystkim wskazać rozwiązania dotyczące praw wyborów w Argentynie, zob. A.R. Dalla Via, *La participación política y la reforma electoral en Argentina*, „Revista Justicia Electoral” 2011, vol. 1, n° 7, s. 98.

³² Udzielenie poparcia konkretnej kandydaturze ma miejsce w wyborach do Senatu. Zgodnie z art.265 § 3 kodeksu na każdej stronie wykazu podpisów musi znajdować się formuła wskazująca na udzielenie poparcia konkretnemu kandydatowi, wskazanemu z imienia i nazwiska zgłaszanemu przez ściśle określony komitet wyborczy. Rozwiązanie to wyklucza możliwość zmian kandydatów na senatorów po zebraniu wymaganej prawem liczby podpisów.

którzy decydują się na poparcie udzielone za pomocą swojego podpisu. W mojej ocenie taki kształt udzielania poparcia listom mógłby ułatwić zbieranie podpisów, szczególnie wtedy, gdy znajdowałiby się na takiej liście kandydaci cieszący się zaufaniem wyborców³³.

Przyjmując zgłoszenie okręgowa komisja wyborcza w obecności przedstawiciela komitetu bada jedynie czy zgłoszenie zawiera wszystkie wymagane przez kodeks wyborczy dane oraz czy dołączone do niego zostały niezbędne dokumenty, a także czy na liście znajduje się odpowiednia liczba kandydatów oraz czy lista ta ma zachowane wymogi dotyczące kwot płci wśród kandydatów. Spełnienie owych warunków nie skutkuje wszakże rejestracją listy. Po przyjęciu zgłoszenia komisja musi dokonać weryfikacji, czy kandydaci na parlamentarzystów nie figurują w Krajowym Rejestrze Karnym, a także przystępuje do weryfikacji podpisów wyborców popierających zgłoszenia listy kandydatów. W pierwszej kolejności numeruje ona arkusze wykazu podpisów i opatruje je swoją pieczęcią, a następnie przystępuje do weryfikacji znajdujących się na nich podpisów. Jeżeli w toku owej weryfikacji pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w takim wykazie³⁴, komisja „dokonuje w terminie 3 dni sprawdzenia danych bądź wiarygodności podpisów w oparciu o dostępne urzędowo dokumenty, w tym rejestry wyborców i urzędowe rejestry mieszkańców, a w miarę potrzeby również o wyjaśnienia wyborców” (art. 217 § 1 kodeksu wyborczego), a o wszczęciu takiego postępowania powinna niezwłocznie zawiadomić osobę zgłaszającą listę³⁵.

W tym miejscu warto się zastanowić czy takie wyjaśnienia wyborców zawsze muszą być wiarygodne. Przynajmniej teoretycznie można sobie wyobrazić, że sympatycy jednego ugrupowania będą udzielać poparcia

³³ B. Dauter (uwagi do art. 209..., s. 512) zwraca uwagę, że rozwiązanie obecne jest prawdopodobnie „specyfiką wyborów parlamentarnych, w tym możliwością zgłaszania list bez wykazu poparcia”. Zadaje on jednak pytanie, „czy słuszne jest, by wyborca popierający daną listę został pozbawiony możliwości zapoznania się z nazwiskami kandydatów”.

³⁴ Wątpliwości takie mogą pojawić się tylko wtedy, gdy załączona zostanie wymagana liczba podpisów. Jeśli podpisów jest mniej, to sprawdzanie danych nie ma znaczenie, zob. S.J. J a w o r s k i, *Problemy prawne...*,

³⁵ G. K r y s z e ń (*Problematyka zgłaszania...*, s. 185–186) słusznie postuluje przyjęcie w kodeksie szczególnej procedury dokonywania weryfikacji podpisów, zauważając, że przepisy karne „mogą być niewystarczającym, nie w pełni skutecznym instrumentem odwodzenia od zamiaru dopuszczenia się nadużyć przy sporządzaniu wykazu podpisów”.

innemu ugrupowaniu, a potem negocjować fakt takiego działania. Ponadto konieczne jest też uwzględnienie regulacji kodeksowej, która wyraźnie wskazuje, że wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych. Niemniej przeprowadzenie weryfikacji podpisów jest niezbędne, tym bardziej że, jak wcześniej wskazywałem, zbiórki podpisów poparcia dla list kandydatów lub kandydatów do Senatu budzą poważne zastrzeżenia z punktu widzenia prawidłowości ich przeprowadzania. Nie sposób wyobrazić sobie, że owa weryfikacja prowadzona miałaby być na skalę masową. Wymagałoby to ogromnych środków finansowych, chociażby na przeprowadzenie badań grafologicznych także byłoby czasochłonne, co w przypadku terminów wyznaczonych przez kalendarz wyborczy i tak byłoby niemożliwe do przeprowadzenia³⁶.

Jeśli weryfikacja podpisów oraz pozostałych dokumentów wypadnie pozytywnie, komisja rejestruje listę kandydatów zgłoszoną przez komitet lub zgłoszonego kandydata do Senatu i sporządza protokół rejestracji, doręczając po jednym egzemplarzu przedstawicielowi komitetu oraz PKW. W przypadku, gdy liczba podpisów okaże się mniejsza niż określona w kodeksie, komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą listę (kandydata do Senatu) do uzupełnienia wykazu podpisów, jednakże jest to dokonywane tylko wtedy, gdy nie minął ustawowy termin na zgłoszenie list kandydatów. Po upływie tego terminu uzupełnienie podpisów jest niedopuszczalne i w konsekwencji komisja musi postanowić o odmowie rejestracji listy kandydatów. Natomiast jeśli brakuje w zgłoszeniu listy mają inny charakter „komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 3 dni. W przypadku nieusunięcia wady w terminie komisja postanawia o odmowie rejestracji listy w całości lub co do poszczególnych kandydatów” (art. 215 § 3 kodeksu wyborczego). W tym ostatnim przypadku listy są rejestrowane z pominięciem kandydata lub kandydatów, których odmowa dotyczyła, chyba że liczba kandydatów spadłaby poniżej liczby mandatów obsadzanych w okręgu, w takim przypadku odmowa rejestracji dotyczy całej listy.

Analizując tę procedurę, należy zwrócić uwagę na brak określonego terminu rejestracji list kandydatów lub kandydata do izby drugiej przez okręgową komisję wyborczą. Ustawodawca określił jedynie termin przeprowadzenia ewentualnego postępowania weryfikacyjnego, który wynosi trzy dni, choć i tak ma on charakter instrukcyjny. Przyjąć więc trzeba, że

³⁶ Jak wskazuje M. Niedopytański (*Weryfikacja podpisów ...*, s. 43–44) w obecnym stanie prawnym nawet użycie narzędzi informatycznych w procesie weryfikacji czyni ten proces trudnym i czasochłonnym.

weryfikacja list kandydatów powinna być dokonywana niezwłocznie, co jednak, szczególnie w przypadku zgłoszenia w tym samym terminie kilku lub nawet kilkunastu list, może potrwać kilka dni. Jest to wyjątkowo istotne dla tych komitetów, w których zgłoszeniach pojawią się zastrzeżenia co do wykazu podpisów powodujące nieprzedłużenie ich wystarczającej liczby. Jeśli bowiem weryfikacja zgłoszenia będzie trwać dłuższy czas, mogą już one nie mieć możliwości dostarczenia dodatkowych podpisów, nawet jeśli owe brakujące podpisy będą miały wymiar symboliczny. Moim zdaniem, jest to więc kolejny argument za daleko idącą modyfikacją warunków zgłaszania list kandydatów.

Równie charakterystyczna jest procedura odwoławcza od postanowienia okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji list kandydatów. Zgodnie z art. 218 § 2 kodeksu wyborczego od postanowienia takiego osoba zgłaszająca listę może odwołać się do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie trzech dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie PKW wydane w wyniku rozpatrzenia odwołania jest ostateczne. Jeżeli uzna ona odwołanie za zasadne, okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje listę kandydatów w zakresie wskazanym w postanowieniu PKW. Rozstrzygnięcie PKW jest w tej sprawie ostateczne. W konsekwencji zwrócić trzeba uwagę na brak sądowej kontroli rozstrzygnięć administracji wyborczej³⁷. PKW, podobnie zresztą jak okręgowe komisje wyborcze, jest organem składającym się z sędziów, jednak nie organem o charakterze sądowym. W szczególności nie mamy tu do czynienia z konstytucyjnie gwarantowaną niezależnością takich podmiotów. Z racji specyfiki problematyki wyborczej, a także narzędzi, które pojawiają się w toku postępowania sądowego, ocena dokonana przez organ władzy sądowniczej mogłaby być odmienna od oceny organów administracji wyborczej.

Na problem braku sądowej kontroli powyższego postanowienia warto również spojrzeć przez pryzmat konstytucyjnego prawa do rozparzenia sprawy na drodze postępowania sądowego, co wynika z treści art. 77 ust. 2 *Konstytucji RP*. W tym wypadku mamy tu do czynienia z odejściem od możliwości realizacji owej, jakże istotnej gwarancji konstytucyjnej. Trudno byłoby znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie od tego wyjątku, tym bardziej że

³⁷ WSA w Warszawie zauważył, że w dużej mierze wynika to z kalendarza wyborczego. „Skuteczne przeprowadzenie wyborów determinuje bowiem czynnik czasu, co w konsekwencji prowadzi [...] wręcz do zamknięcia drogi odwoławczej czy skargowej”, zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., VII SA/Wa 2159/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1AB7D35B2F> (dostęp 10.10.2015).

negatywne stanowisko organów administracji wyborczej wiąże się z pozbawieniem możliwości realizacji konstytucyjnego prawa do korzystania z biernego prawa wyborczego³⁸. Dlatego też – w mojej ocenie – niezbędne staje się znowelizowanie przepisów kodeksu i zapewnienie możliwości sądowej kontroli rozstrzygnięć dotyczących zgłaszania list kandydatów, pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w tym wypadku nie dochodzi do naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż ograniczenie prawa do sądu nie dotyka ono w sposób bezpośredni konstytucyjnego prawa, jakim jest prawo wybieralności³⁹.

Pod wpływem powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Senat RP przygotował projekt nowelizacji kodeksu wyborczego, który zakładał wprowadzenie sądowej kontroli wszystkich rozstrzygnięć organów wyborczych, w tym również odmowy rejestracji listy kandydatów czy pojedynczych kandydatów oraz unieważnienia zarejestrowanej listy⁴⁰. W przypadku rozstrzygnięcia PKW skarga na takie postanowienie miała przysługiwać do Sądu Najwyższego. Jak wskazywano w treści uzasadnienia, chodzi tu o zapewnienie kontroli przez organ sądowy rozstrzygnięcia organu wyborczego, które może być w dużej mierze ocenne i narażone na ryzyko błędu. Zgodzić się trzeba z poglądem Iwony Wróblewskiej, że odmowa rejestracji listy, czy także kandydatów, może mieć pośredni wpływ na wynik wyborów i uzyskane mandaty⁴¹. Jest to szczególnie istotne, chociażby w kontekście istnienia progów wyborczych, gdyż większa liczba komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu może przyczynić się, przynajmniej hipotetycznie, do odebrania pewnej liczby głosów innym komitetom, a tym samym przyczynić się do nieosiągnięcia przez nie wspomnianego progu. Jednakże Sejm VII kadencji nie zakończył prac na przedstawionym

³⁸ Por. A. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 150.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 82.

⁴⁰ Druk nr 1350/VII kadencja Sejmu.

⁴¹ I. Wróblewska, *Dysponenci regulacji – stosowanie prawa wyborczego w świetle orzecznictwa TK*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka regulacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Warszawa 2015, s. 97.

projektem, co w wyniku dyskontynuacji prac parlamentu spowodowało zakończenie jego rozpatrywania⁴².

Zwrócić też trzeba uwagę na inną konsekwencję omawianej regulacji. W kodeksie przewidziano termin, w którym możliwe jest złożenie odwołania od postanowienia okręgowej komisji wyborczej, jednakże nie określono terminu, w którym odwołanie to powinno zostać rozpatrzone przez PKW⁴³. Również przyjąć trzeba, że jest to niedopatrzenie ustawodawcy. W założeniu, PKW powinna uczynić to niezwłocznie, aczkolwiek badanie przedstawionych dokumentów może być czasochłonne. W efekcie ostateczne zakończenie postępowania w tej sprawie może potrwać dłuższy czas, a to będzie powodować komplikacje nie tylko związane z prowadzeniem kampanii wyborczej przez kandydatów, ale również może wpłynąć inne aspekty aktywności wyborczej. W przypadku bowiem, w którym odwołanie pozwoli na rejestrację list we wszystkich okręgach przez dany komitet, przynajmniej teoretycznie, może on nie móc skorzystać z prawa losowania jego numeru list w pierwszej kolejności, a to może wpływać na ewentualny wynik wyborczy. Dlatego też uważam, że wprowadzenie terminu trzech dni na wydanie postanowienia przez PKW jest niezbędne dla prawidłowości przeprowadzania procedury zgłaszania list kandydatów, a także dla zapewnienia transparentności przebiegu całej procedury wyborczej.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując dokonaną analizę regulacji zgłaszania list kandydatów w wyborach do Sejmu oraz kandydatów w wyborach do Senatu, godzi się zauważyć, że pomimo generalnie pozytywnej oceny i braku istotnego naruszenia podstawowych zasad prawa wyborczego, pojawić się musi wiele uwag krytycznych, odnoszących się już do konkretnych szczegółowych rozwiązań przyjętych w kodeksie. Dotyczy to przede wszystkim wygórowanej, w mojej ocenie, liczby podpisów wymaganych dla rejestracji list wyborczych, a także

⁴² Projekt ten, po pierwszym czytaniu w dniu 21 czerwca 2013 r., trafił do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która nie zakończyła jego rozpatrywania, zob. <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A2B61FC1C37DC000C1257B6B004D9AD8> (dostęp 7.10. 2015).

⁴³ Wspomniany powyżej projekt senacki zakładał, że odwołanie od postanowienia okręgowej komisji wyborczej powinno zostać rozpatrzone przez PKW w terminie dwóch dni (art. 81b. § 2).

budzącego wątpliwości sposobu udzielania poparcia kandydatom przez wyborców. Innym rozwiązaniem wymagającym refleksji jest też przyjęcie konieczności przedstawienia na listach wyborczych do Sejmu przynajmniej tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu, co może być trudne dla nowo powstałych ugrupowań czy też komitetów powołanych *ad hoc*. Także zastrzeżenia pojawiają się w odniesieniu do procedury rejestracji list kandydatów oraz ich ewentualnej weryfikacji w toku odwoławczym. Przede wszystkim uważam, że od każdego rozstrzygnięcia administracji wyborczej o odmowie rejestracji listy lub kandydatów, względnie unieważnieniu takiej rejestracji, powinna istnieć możliwość złożenia stosownego środka odwoławczego do sądu. Ponadto również niezbędne jest wprowadzenie terminów na podejmowanie rozstrzygnięć dotyczących rejestracji list lub kandydatów, lub odmowy jej dokonania przez organy wyborcze, co będzie zapobiegać komplikacjom wynikającym z ewentualnego, powolnego ich działania.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dalla Via A.R., *La participación política y la reforma electoral en Argentina*, „Revista Justicia Electoral” 2011, vol. 1, n^o. 7.
- Dauter B., uwagi do art. 209, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dauter B., uwagi do art. 210, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Flis J., *Głos preferencyjny - złudzenie wyboru*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik, *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Toruń 2007.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Hauser A., Masternak-Kubiak M., *Dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1AB7D35B2F>

- Jaworski S.J., *Problemy prawne rejestrowania list kandydatów i kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu RP w świetle przepisów kodeksu wyborczego. Uwagi na tle praktyki w wyborach parlamentarnych 2011 r.*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2011.
- Karp J., *Bierne prawo wyborcze do centralnych organów przedstawicielskich w Polsce*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka regulacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Warszawa 2015.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Niedopytański M., *Weryfikacja podpisów wyborców w postępowaniu wyborczym*, „Przegląd Wyborczy – Biuletyn informacyjny” 2013, maj, wydanie specjalne.
- Szymanek J., *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Wróblewska I., *Dysponenci regulacji - stosowanie prawa wyborczego w świetle orzecznictwa TK*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka regulacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Warszawa 2015.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 82.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żukowski A., *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „Studia BAS” 2011, nr 3.

Streszczenie

W niniejszym artykule autor dokonuje analizy procedury zgłaszania list kandydatów w wyborach do Sejmu oraz zgłaszania kandydatów na senatorów w kontekście realizacji zasady wolnych wyborów oraz innych standardów demokratycznych wyborów. Uznając, że zasadniczo regulacje zawarte w kodeksie wyborczym wypełniają owe standardy, wskazuje on na pewne niedoskonałości obowiązujących unormowań. Przede wszystkim dotyczy to konieczności przedłożenia co najmniej 5000 podpisów wyborców zamieszkałych w okręgu, aby zarejestrować listę kandydatów w wyborach sejmowych i 2000 podpisów niezbędnych do rejestracji kandydata na senatora. Autor krytycznie ocenia również rozwiązanie, zgodnie z którym na liście wyborczej do Sejmu musi znajdować się co najmniej tyłu kandy-

datów, ile mandatów przypada do obsadzenia w okręgu. Komitety wyborcze mniejszych ugrupowań oraz komitety wyborcze wyborów mogą mieć problemy z przedstawieniem aż tak znacznej liczby kandydatów. Ponadto istotne wady dotyczą również braku sądowej kontroli rozstrzygnięć administracji wyborczej o odmowie rejestracji list wyborczych lub poszczególnych kandydatów, a także mało efektywnej procedury weryfikacji prawidłowości złożonych podpisów poparcia dla list kandydatów.

Słowa kluczowe: listy kandydatów, zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych, komitety wyborcze.

SUBMISSION OF CANDIDATES FOR ELECTIONS TO THE SEJM AND THE SENATE. SELECTED ISSUES

Summary

In this article the author analyzes the procedure of submission of lists of candidates for deputies to the Sejm and for senators to the Senate regarding the principle of free elections and other democratic standards. Considering that generally election code regulations fulfill these standards, he also indicates some disadvantages in Code regulations. These defects relate primarily required number of at least 5,000 signatures of voters who permanently reside in a given electoral constituency to submit lists of candidates to the Sejm in that constituency and 2,000 signatures for registering a candidate for senator. The author also critically refers to the legally required number of candidates on the constituency lists in the elections to the Sejm. The number of candidates for deputies to the Sejm submitted by the constituency list may not be lower than the number of seats in that constituency. Electoral committees of smaller political parties and election committees of voters in practice have problems with fulfilling this condition. Another imperfections of the Code is lack of procedure for judicial review of decisions of the election administration to refuse to register the list and also the difficulty of effectively verifying the authenticity of signatures of voters supporting the submission of lists of candidates.

Keywords: of candidates, submission of candidates for parliamentary elections, election committees.