

**Konrad Składowski<sup>1</sup>**

## **Tryb zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP**

**Słowa kluczowe:** konstytucja, prezydent, wybory, listy poparcia, Państwowa Komisja Wyborcza  
**Keywords:** constitution, President, elections, lists of support, National Electoral Commission

### **Streszczenie**

W artykule poddano analizie procedurę zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP. Ocenie poddane zostały przepisy Konstytucji i kodeksu wyborczego. Analiza wyborów na urząd Prezydenta w Polsce wskazuje, że wymóg zebrania 100 000 podpisów obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu nie jest trudny do spełnienia. W związku z tym, w wyborach Prezydenta uczestniczą kandydaci o znikomym poparciu społecznym, którzy uzyskują w wyborach mniej niż 100 000 głosów. Jednocześnie praktyka wyborcza wskazuje, że przy zbieraniu podpisów popierających często dochodzi do nieprawidłowości. Na problem ten wielokrotnie uwagę zwracała Państwowa Komisja Wyborcza. Artykuł kończą propozycje nowelizacji kodeksu wyborczego zmierzające w kierunku doprecyzowania zasad zbierania podpisów poparcia oraz wprowadzenia kaucji wyborczej.

### **Abstract**

## **Procedure of Nominating Candidates in Elections for the Office of the President of the Republic of Poland**

The article analyzes the procedure of nominating candidates for the office of the President of the Republic of Poland. The provisions of the Constitution and the Electoral Code were

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-3199-7440, doktor habilitowany, Uniwersytet Łódzki. E-mail: kskladowski@wpia.uni.lodz.pl.

assessed. The analysis of the elections to the office of the President in Poland indicates that the requirement to collect 100,000 signatures of citizens who have the right to vote for the Sejm is not difficult to reach. As a result, candidates with low public support, who receive less than 100,000 votes, participate in the election of the President. At the same time, election practice shows that there is a lot of irregularities during collecting the signatures. This problem was repeatedly pointed out by the National Electoral Commission. The article ends with proposals to amend the Electoral Code aimed at clarifying the rules for collecting signatures of support and introducing an election deposit.

✱

Problematyka podjęta w poniższym tekście była już przedmiotem zainteresowania polskiej doktryny prawa konstytucyjnego. Tym niemniej sądzę, że warto ponownie przypomnieć o problemach związanych z obowiązującymi w Polsce wymogami prawnymi związanymi z rejestracją kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP, a to ze względu na stale powtarzające się nieprawidłowości występujące w tej procedurze, a które nie są korygowane mimo zastrzeżeń od lat formułowanych przez doktrynę prawa jak również Państwową Komisję Wyborczą.

Proces zgłaszania kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta RP składa się z dwóch etapów. Pierwszy, obejmuje utworzenie komitetu wyborczego. Zgodnie z art. 297 § 2 do utworzenia komitetu wymagane jest uzyskanie: pisemnej zgody kandydata na kandydowanie w wyborach; pisemna zgoda kandydata na utworzenie jego komitetu; pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności<sup>2</sup>. Kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r., muszą ponadto złożyć tzw. oświadczenie lustracyjne przewidziane w art. 7 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>3</sup>. Komitet wyborczy, w celu zgłoszenia kandydata na Prezydenta, może założyć grupa co najmniej 15 obywateli. Jednocześnie komitet zobowiązany jest do powołania pełnomocnika wyborczego, uprawnione-

---

<sup>2</sup> Dz.U. 2019, poz. 684, 1504.

<sup>3</sup> Dz.U. 2007, Nr 63, poz. 425 ze zm.

go do występowania w imieniu komitetu, oraz pełnomocnika finansowego (art. 90 Kw). Zgłoszenie komitetu musi być poparte co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 299 Kw). Podpisy te stanowią część wymaganej przepisami Konstytucji (art. 127 ust. 3) i Kodeksu liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata. W związku z powyższym muszą one być zebrane w takim samym trybie jak pozostałe podpisy popierające kandydaturę. Zgodnie z art. 303 Kodeksu wykaz obywateli popierających zgłoszenie musi zawierać: czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL obywatela, który udziela poparcia, składając na wykazie własnoręczny podpis. Każda strona wykazu musi zawierać nazwę komitetu wyborczego kandydata oraz adnotację „Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej..... [imię (imiona), nazwisko] w wyborach zarządzonych na ..... (dzień, miesiąc, rok)”.

Warto podkreślić, że Kodeks nie narzuca komitetom wyborczym obowiązku zbierania podpisów na formularzu urzędowym. PKW przygotowuje i zamieszcza na swojej oficjalnej stronie internetowej wzór dokumentów, w tym wzór formularza służącego do zbierania podpisów ale nie jest on obowiązującym. Komitety mogą więc zbierać podpisy popierające na karcie o innym układzie graficznym niż zaproponowanym we wzorze przez PKW, byleby zawierał on wszystkie elementy wymienione w art. 303 § 1 pkt 3. Proces weryfikowania kart poparcia prowadzony przez Krajowe Biuro Wyborcze wskazuje, że taka praktyka ma miejsce, szczególnie w odniesieniu do kandydatów nie będących reprezentantami silnych organizacyjnie środowisk politycznych i społecznych. Po spełnieniu wskazanych wymagań pełnomocnik komitetu dokonuje jego zgłoszenia do PKW. Na postanowienie PKW o odmowie przyjęcia zgłoszenia przysługuje pełnomocnikowi komitetu skarga do Sądu Najwyższego. Skargę wnosi się w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 300 Kw). W wyborach na urząd Prezydenta zarządzonych przez Marszałka Sejmu na dzień 10 maja 2020 r. do PKW wpłynęło 41 zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych. W 7 przypadkach PKW odmówiła przyjęcia zawiadomienia. Przy czym w jednym przypadku doszło do przyjęcia zawiadomienia na skutek orzeczenia Sądu Najwyższego uznającego skargę na postanowienie PKW za zasadną. W zdecydowanej większości

przypadków, przyczyną odmowy przyjęcia zawiadomienia były zastrzeżenia w stosunku do prawidłowości sporządzenia wykazu 1000 podpisów popierających utworzenie komitetu. W wyborach przeprowadzonych w dniu 10 maja 2015 r. PKW zarejestrowała 23 komitety wyborcze, czyli o 12 mniej niż w 2020 r<sup>4</sup>.

W drugim etapie komitet wyborczy kandydata zobowiązany jest do zebrania 99 000 podpisów popierających kandydaturę. Po zebraniu wystarczającej liczby podpisów, pełnomocnik komitetu dokonuje zgłoszenia kandydata na Prezydenta, do PKW (art. 304 Kw). Jeśli zgłoszenie wykazuje wady, PKW wzywa do ich usunięcia w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości informacji o wadach zgłoszenia. W przypadku nieusunięcia wad PKW odmawia rejestracji kandydata. Na postanowienie PKW służy skarga do Sądu Najwyższego. Sąd rozpoznaje sprawę w składzie 3 sędziów w terminie 3 dni.

W wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. PKW zarejestrowała 10 kandydatów, a w 9 przypadkach odmówiła rejestracji. Wszystkie odmowy rejestracji kandydata wynikały z niespełnienia wymogu dołączenia do zgłoszenia prawidłowego wykazu poparcia co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania w wyborach do Sejmu. Wszystkie 9 komitetów skończyły ze skargi do SN, jednak żadna nie została przez sąd uwzględniona. W wyborach zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. sytuacja związana ze zgłoszeniami komitetów miała szczególny charakter prawny ze względu na to, że podstawę prawną dla przeprowadzenia wyborów stanowiły nie tylko przepisy Kodeksu wyborczego, lecz również ustawy z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (dalej zwaną Ustawą)<sup>5</sup>. Szczególna regulacja dotycząca organizacji wyborów sprawiała, że w czerwcowych wyborach mogły uczestniczyć komitety, które zostały zarejestrowane w toku procedury wyborczej poprzedzającej wybory zaplanowane na dzień 10 maja 2020, jak również nowe komitety, które spełniły wymogi przewidziane przepisami Kodeksu wyborczego. W ustawowo określonym terminie, wpłynęło 1 zawiadomienie o utworzeniu nowego komitetu wyborczego oraz 24 zawiadomienia o uczestnictwie komitetu wyborczego w wyborach Prezydenta, utworzonego we wcześniej-

<sup>4</sup> Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 10 i 24 maja 2015 r. [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) (19.11.2022).

<sup>5</sup> Dz.U. 2020, poz. 979.

szej fazie postępowania wyborczego. PKW wobec spełnienia ustawowych warunków przyjęła 1 zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego i 22 zawiadomienia o uczestnictwie komitetu wyborczego, a odmówiła przyjęcia zawiadomień o uczestnictwie 2 komitetów wyborczych które nie spełniały ustawowych wymogów.

W trybie przewidzianym przepisami Ustawy zgłoszono do zarejestrowania 14 kandydatów na Prezydenta RP. PKW, zgodnie z wymogami Kodeksu i Ustawy, zarejestrowała 1 kandydata na Prezydenta oraz uznała za zarejestrowanych na podstawie przepisów Ustawy 9 kandydatów. Jednakże w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2020 r.<sup>6</sup>, wydanym w związku z uchwałą Komisji w sprawie odmowy rejestracji, PKW zarejestrowała jeszcze jednego kandydata. Ostatecznie zarejestrowanych zostało 11 kandydatów. Taką samą liczbę kandydatów PKW zarejestrowała w 2015 r. Natomiast w wyborach Prezydenta przeprowadzonych w 2010 r. zarejestrowano 10 kandydatów<sup>7</sup>.

Podstawową przesłanką konstytucyjną pozwalającą na uczestnictwo kandydata w wyborach na urząd Prezydenta RP jest zebranie 100 000 podpisów popierających. Praktyka wyborcza okresu III RP wskazuje, że nie jest to bariera trudna do pokonania. Budziło to już wątpliwości na etapie prac nad Konstytucją. Jak wskazywał Wiesław Skrzydło: „Wydaje się więc, że Komisja Konstytucyjna nie wyciągnęła wszystkich wniosków nasuwających się po doświadczeniach kampanii wyborczej z 1995 r. 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. Co więcej, okazało się, że trudno jest weryfikować autentyczność podpisów, zaś dopuszczalność udzielania poparcia przez jednego wyborcę nawet kilku kandydatom powodowała zjawisko, że kilku kandydatów otrzymało w wyborach znacznie mniej głosów, niż zgromadzono na ich listach podpisów”<sup>8</sup>. Podob-

<sup>6</sup> Postanowienie SN z 12 czerwca 2020 r., sygn. akt I SNW 61/20.

<sup>7</sup> Wykaz komitetów wyborczych, które zarejestrowały kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r., <https://www.pkw.gov.pl> (19.11.2022).

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *art. 127, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.

ny pogląd prezentował Zbigniew Witkowski, który wskazywał, że liczba 100 000 podpisów to niewystarczające „ograniczenie konstytucyjne”<sup>9</sup>. Wydaje się, że pogląd ten podziela znaczna część polskiej doktryny<sup>10</sup>. Szczególnie, że dotychczasowe doświadczenia wyraźnie to spostrzeżenie potwierdzają. Jak wyliczył Krzysztof Urbaniak w latach 1990–2015 spośród 64 kandydatów uczestniczących w wyborach, aż 17 nie osiągnęło progu 100 000 głosów, co stanowi 27% ubiegających się o urząd<sup>11</sup>. Wybory z 2020 r. jeszcze powiększają ten procentowy rezultat, gdyż z spośród 11 kandydatów uczestniczących w wyścigu o fotel prezydencki, 5 nie zdobyło 100 000 głosów.

Jakkolwiek doktryna nie spoglądałaby krytycznie na przyjęte w Konstytucji rozwiązanie, raczej nie należy się spodziewać w najbliższym czasie większości konstytucyjnej w parlamencie, która mogłaby dokonać zmiany art. 127 Konstytucji. Warto więc zastanowić się, na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego, czy nie moglibyśmy dokonać zmian, które pozwoliłyby na uniknięcie nieprawidłowości jakie mają miejsce w toku zbierania podpisów i tym samym stworzyć większe prawdopodobieństwo, że w wyborach na urząd Prezydenta mniej będzie „kandydatów przypadkowych, pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia politycznego”<sup>12</sup>.

Analiza praktyki weryfikacji list poparcia dla kandydatów prowadzona przez pracowników KBW pozwala na wskazanie następujących nieprawidłowości: zbieranie podpisów przed zarządzeniem wyborów, korzystanie przez komitety wyborcze z nielegalnie pozyskanych baz danych i fałszowanie podpisów wyborców; korzystanie z list poparcia zgłoszonych we wcześniejszych wyborach prezydenckich lub parlamentarnych i przepisywanie ich w formularzu właściwym dla aktualnie przeprowadzanych wyborach.

Te praktyki nie umykają uwadze polskiej administracji wyborczej. Jednakże, w ramach istniejącego mechanizmu weryfikacji podpisów poparcia,

<sup>9</sup> Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, red. J. Krukowski, Lublin 1996, s. 57.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: K. Urbaniak, *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Politologiczne*” 2016, vol. 42, s. 36- 47.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>12</sup> B. Szczurowski, *Komentarz do art. 127*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

są one bardzo trudne do wyeliminowania, co nie umyka uwadze doktryny<sup>13</sup>. Zasadniczo, sprawdzanie wykazu podpisów w pierwszej kolejności sprowadza się do oceny formalnej list poparcia, czy spełniają one wymogi kodeksowe. Czy na karcie z podpisami jest właściwy nagłówek i czy podane zostały właściwe dane osoby popierającej listę. Następnie kontroluje się zgodność danych z listy podpisów z danymi zawartymi w systemie PESEL. Weryfikacja danych znajdujących się na listach poparcia, prowadzona przez pracowników KBW pozwala stwierdzić, że często występujące nieprawidłowości dotyczą; niezgodności numeru PESEL z nazwiskiem osoby, która może wynikać z nieprawidłowego wpisania tego numeru na liście poparcia, lecz również np. ze względu na zmianę nazwiska na skutek zmiany stanu cywilnego; wskazanie innego miejsca zamieszkania, najczęściej poprzedniego; „udzielenie” poparcia na liście przez osobę zmarłą. Natomiast weryfikacja prawdziwości samych podpisów jest praktycznie niemożliwa. KBW nie posiada, ani zasobów ludzkich, ani środków do prowadzenia takich badań grafologicznych.

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 Kodeksu PKW przedstawia informację o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje zmiany niektórych przepisów. Propozycje zgłaszane przez PKW wynikają z doświadczeń zgromadzonych w toku przygotowań i przeprowadzenia wyborów. Informacje te są jednym z podstawowych sposobów prezentowania stanowiska PKW w zakresie pożądaných zmian w prawie wyborczym, a jednocześnie stanowi w zasadzie wyłączny środek regularnego oddziaływania na działalność ustawodawcy. W odniesieniu do tego problemu PKW zasadniczo formułuje dwa rozwiązania, które wprawdzie nie doprowadzą do całkowitego wyeliminowania nieprawidłowości, tym niemniej stwarzają szanse zmniejszenia ich skali. Pierwsza, to propozycja by znowelizować przepisy kodeksu wyborczego w podobny sposób w jaki zmieniono ustawę o referendum lokalnym<sup>14</sup>, tak aby na każdej stronie formularza z podpisami poparcia wprowadzić obowiązek podania daty udzielonego poparcia. Rozwiązanie to wprawdzie nie wyeli-

---

<sup>13</sup> S. Bożyk, *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja, Wybory, Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 33–34; R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 12, s. 32–33; M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Warszawa 2012, s. 5.

<sup>14</sup> Dz.U. 2019, poz. 741.



minuje procederu zbierania podpisów „przed czasem”, oraz wykorzystywanie podpisów poparcia zebranych na wcześniejsze wybory, ale może zmniejszyć skalę tych zjawisk. Druga, to propozycja wprowadzenia na formularzu służącym do zbierania podpisów, obligatoryjnie danych personalnych osoby odpowiedzialnej za konkretny arkusz. Postulaty te zgłaszane są przez PKW od lat, znalazły się one w „Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany” z 10 lutego 2020 r.<sup>15</sup>, jak również w „Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany” z 25 stycznia 2021 r. W Informacji z 1 lutego 2016 r. PKW również postulowała wprowadzenie obowiązku wskazania osoby odpowiedzialnej za zbieranie podpisów. Warto zauważyć, że jest to więc stałe stanowisko centralnego organu wyborczego, niezależnie od jego składu osobowego. Wskazać przy tym należy, że PKW tylko w czasie ostatnich wyborów na urząd Prezydenta złożyła 11 zawiadomień do organów ścigania w sprawach związanych z nadużyciami przy zbieraniu podpisów. Wszystkie zostały umorzono ze względu na niewykrycie sprawców. W swoim stanowisku z 2016 r. PKW również podnosiła problem umarzania spraw z powodu niemożności ustalenia osób odpowiedzialnych za zbieranie podpisów.

Kolejnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie kaucji wyborczej. Instytucja ta jest opisana w polskiej literaturze<sup>16</sup>, nie omawiam więc jej mechanizmów. Sądzę, że powinna być ona w takiej wysokości, by rywalizacji wyborczej nie zamykać dla kandydatów o mniejszym zapleczu finansowym. Pamiętać należy o tym, że gdy kaucja będzie zbyt niska niczemu nie zapobiegnie, zbyt wysoka mogłaby zostać uznana za sprzeczną z zasadą równości szans wyborczych. Ustalenie tej kwoty pozostawiam do dyskusji. Większe znaczenie ma, moim zdaniem ustalenie progu poparcie, od przekroczenia, którego kaucja ta byłaby zwracana kandydatom. Sądzę, że powinno mieć to miejsce, jeżeli kandydat zdobędzie co najmniej 1% ważnie zdobytych głosów. W wyborach Prezydenta RP jakie odbyły się w latach 2000–2022, aż 21 kandydatów nie przekroczyło 1% ważnie oddanych głosów.

Wprowadzenie kaucji wyborczej oraz nowelizacji Kodeksu wyborczego w duchu propozycji przedkładanych przez Państwową Komisję Wyborczą

<sup>15</sup> <https://www.pkw.gov.pl> (19.11.2022).

<sup>16</sup> B. Michalak, *Depozyt wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego*, A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 38–39; M. Rulka, J. Zbieranek, op.cit., s. 7–15.



stwarza szansę na zmniejszenie nieprawidłowości występujących w procesie zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP.

## Literatura

- Bożyk S., *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja, Wybory, Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Michalak B., *Depozyt wyborczy*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego*, A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 12.
- Rulka M., Zbieranek J., *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Warszawa 2012.
- Skrzydło W., *art. 127*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.
- Szczurowski B., *Komentarz do art. 127*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Urbaniak K., *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42.
- Witkowski Z., *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, red. J. Krukowski, Lublin 1996.

