

*Piotr Uziębło**

KILKA UWAG O REJESTRACJI KANDYDATÓW ORAZ KAMPANII WYBORCZEJ W WYBORACH PREZYDENTA REPUBLIKI CZESKIEJ

Streszczenie. Wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich w Republice Czeskiej umocniło pozycję głowy państwa, choć nie pociągnęło to za sobą zmiany jego konstytucyjnych uprawnień. Stworzyło to również możliwość wygrania przez kandydatów, którzy nie mają poparcia parlamentarnych partii politycznych. Jednakże kandydatów mogą jednak zgłaszać członkowie parlamentu lub wyborcy. Kandydaci muszą zebrać 50 000 podpisów obywateli lub wsparcie dwudziestu posłów lub dziesięciu senatorów. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych weryfikuje zgłoszenia i rejestruje kandydatów. Kampania wyborcza w wyborach prezydenckich może być prowadzona zarówno przez kandydatów, jak i przez zarejestrowane osoby trzecie. Prawo wyborcze uregulowane jest liberalnie i między innymi nie przewiduje ciszy wyborczej. Głównym ograniczeniem jest limit wydatków na kampanię. Żaden kandydat nie może wydać więcej niż 40 000 000 CZK, z wyjątkiem kandydatów, którzy przejdą do drugiej rundy (mogą wydać 50 000 000 CZK).

Słowa kluczowe: wybory Prezydenta Republiki Czeskiej, kampania wyborcza, zgłaszanie kandydatów, wybory bezpośrednie, finansowanie kampanii wyborczej.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wprowadzenie powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich w Republice Czeskiej w 2013 roku spowodowało istotną zmianę w materialnej legitymacji, którą cieszy się głowa państwa tego kraju. Nie zmieniło to natomiast formalnej pozycji głowy państwa w świetle ustroju konstytucyjnego. Dlatego też w niniejszym opracowaniu zamierzam się skoncentrować wyłącznie na dwóch elementach procedury wyborczej, które w istotny sposób zmieniły się w wyniku modyfikacji sposobu wyłaniania głowy państwa nad Wełtawą, a mianowicie na zgłaszaniu kandydatów oraz kampanii wyborczej. W obu bowiem przypadkach mamy do czynienia z zaangażowaniem wyborców w powyższe procedury – wyborców, którzy mają okazję wpłynąć na rezultat popieranych przez siebie kandydatów. Ponadto, co warto podkreślić, w obu przypadkach rozwiązania te bądź podlegały modyfikacjom po ich wprowadzeniu, bądź też pojawiały się wątpliwości,

* Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, pedrou@interia.pl.

co do sposobu interpretacji regulujących je przepisów. Między innymi dlatego też pominię nie tylko elementy związane z pozycją ustrojową, zadaniami i kompetencjami czeskiej głowy państwa, ale także sam przebieg głosowania, ustalanie jego wyników oraz organizację administracji wyborczej (jest to tym bardziej zbędne, że pisała o tym Jirásková 2016, 71–104).

Zmiana trybu wyboru prezydenta Republiki mogła być uznana za niespodziankę, gdyż w tradycji konstytucjonalizmu czechosłowackiego, a później – czeskiego, wybór głowy państwa przez parlament można było uznać za standard ustrojowy (propozycje bezpośredniego wyboru głowy państwa pojawiały się jedynie u zarania państwowości w 1918 roku, zob. Kudrna 2011, 13). Wiązało się to nie tylko ze sceptycyzmem w przekazywaniu obywatelom narzędzi pozwalającym im na dokonywanie innych bezpośrednich wyborów niż wybory parlamentarne¹, ale także z logiką przyjętego systemu rządów. W państwie tym występuje bowiem bliski klasycznemu system parlamentarno-gabinetowy, w którym ciężar prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej spoczywa na rządzie i stojącym na jego czele premierze, z pewnym jednak wzmocnieniem pozycji prezydenta (Kudrna 2011, 24; Blahož, Balaš, Klíma 2015, 114–115). Dodać też warto, że sama zmiana sposobu wyboru prezydenta nie wiązała się z przyznaniem mu nowych, konstytucyjnych kompetencji (Jirásková 2015, 57). Można nawet wyrazić przypuszczenie, że zmiana sposobu elekcji głowy państwa nie była wynikiem ewolucji poglądów klasy politycznej, ale przede wszystkim złych doświadczeń związanych z parlamentarnym sposobem wyłaniania prezydenta (Wintr, Antoš, Kysela 2016, 150–151). W dużej mierze właśnie skomplikowość tej procedury powodowała sytuacje kryzysowe².

Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 54 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej „Prezydenta Republiki wybiera parlament na wspólnym posiedzeniu obu izb”. Uszczegółowienie tej procedury nastąpiło w art. 58. W jego świetle kandydatów na prezydenta mogło zgłaszać co najmniej dziesięciu posłów lub co najmniej dziesięciu senatorów. W efekcie wspólne zgłaszanie kandydatów przez przedstawicieli obu izb zostało wyłączone. Przyjęty system wyboru był systemem trzyturu. W pierwszej turze prezydentem mógł zostać ten kandydat, który uzyskał większość ponad połowy głosów wszystkich posłów i większość ponad połowy głosów wszystkich senatorów. Jeśli żaden z kandydatów nie osiągnął takiego poparcia, w ciągu 14 dni przeprowadzana była druga tura, w której uczestniczyli dwaj kandydaci – kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów w Izbie Poselskiej oraz kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów w Senacie³, co mogło eliminować kandydata

¹ Przejawem tego jest również sceptyczny stosunek do referendum ogólnokrajowego.

² Najlepszym przykładem są wybory z 2008 r., kiedy to wyłonienie prezydenta nastąpiło dopiero w 6 głosowaniu (III turze drugiej procedury wyborczej), a co ciekawe wynik pozwalający na wygraną był gorszy niż wynik w II turze pierwszej procedury.

³ W przypadku, gdy większa liczba kandydatów uzyskała tożsamy wynik, o możliwości uczestniczenia w drugiej turze rozstrzygał łączny wynik głosowania posłów i senatorów.

z najlepszym łącznym wynikiem elekcji (Koudelka 2014, 68). W turze tej za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał większość ponad połowy głosów obecnych posłów i większość ponad połowy głosów obecnych senatorów. Jeśli i to rozstrzygnięcie nie zakończyło się wyborem, w ciągu 14 dni przeprowadzano trzecią turę głosowania. W takim przypadku wybór prezydenta wymagał, aby kandydat uzyskał większość ponad połowy głosów obecnych posłów i senatorów. Jeśli żaden z kandydatów nie osiągnął takiego poparcia, procedura wyborcza rozpoczynała się od początku. Warto więc dodać, że prowadzenie klasycznej kampanii wyborczej w takich wyborach nie miało większego sensu, gdyż decydujące były ustalania ugrupowań politycznych wewnątrz parlamentu.

Wspomniana na wstępie nowelizacja zmieniła konstytucyjne zasady wyboru prezydenta Republiki. Po pierwsze, wybierany jest on obecnie w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich. Konstytucja określiła też warunki, jakie są niezbędne do zgłoszenia kandydatury. Najważniejszy z nich wymaga, aby kandydat na prezydenta spełniał warunki wybieralności do Senatu. Chodzi tu o to, że musi on być obywatelem czeskim, który ukończył 40 rok życia i posiada czynne prawo wyborcze. W tym ostatnim przypadku konstytucja wskazuje jedynie, że zależy ono wyłącznie od wieku oraz obywatelstwa. Tym niemniej – co budzi wątpliwości konstytucyjne – ustawodawca rozwinął te warunki, niejako zawężając możliwość korzystania z prawa wyborczego, tak czynnego, jak i biernego. Głosować bowiem nie mogą osoby, które zostały skierowane na przymusowe leczenie z powodu choroby zakaźnej, a także osoby pozbawione prawa wyborczego. W tym ostatnim przypadku chodzi o osoby, których zdolność do czynności prawnych została sądownie ograniczona.

2. ZGŁASZANIE KANDYDATÓW NA PREZYDENTA

Zgłoszenie kandydata na prezydenta również zostało zmodyfikowane, choć utrzymano prawo parlamentarzystów do wspierania kandydatów. Obecnie może go zgłosić co najmniej 10 senatorów albo co najmniej 20 posłów. Nowością jest natomiast możliwość przedkładania kandydatur przez obywateli. Zgodnie z art. 56 ust. 5 mogą to uczynić obywatele Republiki Czeskiej posiadający czynne prawo wyborcze w liczbie co najmniej 50 tysięcy, co w założeniu ustrojodawcy miało zapobiegać szczególnie wysokiej liczbie zgłoszonych kandydatów w wyborach (Jirásek 2013, 175). W takim celu konieczne jest przedłożenie stosownej petycji, na której wyrażenie poparcia następuje w formie podpisu⁴. Dodać trzeba, że Sąd Konstytucyjny w Brnie nie uznał niekonstytucyjności wymogu uzyskania

⁴ Co interesujące w dalszym ciągu zwiększa się liczba kandydatów zgłaszanych przez parlamentarzystów, co dotyczy nawet tych z nich, którzy reprezentują ugrupowania pozaparlamentarne. W 2013 r. obywatele zgłosili sześciu z dziewięciu zarejestrowanych kandydatów, zaś w 2018 r. trzech z dziewięciu zarejestrowanych.

poparcia 50 tysięcy wyborców jako niekomplementarnego z liczbą wymaganych podpisów parlamentarzystów, niezbędnych dla skuteczności zgłoszenia⁵.

Szczegółowe zasady zgłaszania kandydatów na Prezydenta Republiki reguluje ustawa o wyborze Prezydenta Republiki⁶. V. Jirásková podkreślała, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nieznanego wcześniej czeskiemu prawu wyborczemu instytucji komitetu wyborczego (Jirásková 2016, 90–91), która to regulacja okazała się jednak być epizodyczna, gdyż została uchylona z końcem 2016 roku⁷. Aktualnie potencjalnego kandydata reprezentuje wyłącznie pełnomocnik. Może nim być każda osoba dysponująca czynnym prawem wyborczym, z wyjątkiem kandydata na prezydenta. Pełnomocnik jest umocowany do dokonywania wszystkich czynności w imieniu komitetu, w szczególności może uczestniczyć w całym procesie rejestracji kandydata. Zgłoszenie kandydata powinno zawierać pewne, określone prawnie elementy. Po pierwsze, są to dane kandydata, takie jak jego imię i nazwisko, płeć, wiek w drugim dniu głosowania w wyborach, zawód, tytuł lub stopień naukowy lub zawodowy, a także gminę, w której stale zamieszkuje i przynależność polityczną kandydata, względnie oświadczenie o jej braku. Po drugie, obejmuje ono też imiona i nazwiska zgłaszających senatorów albo posłów, oświadczenia o sprawowaniu przez nich mandatu oraz własnoręczne podpisy. Natomiast w przypadku zgłoszenia przez obywateli obok imienia i nazwiska umieszczają oni również datę urodzenia oraz miejsce stałego zamieszkiwania. Po trzecie wreszcie, na zgłoszeniu wskazuje się dane pełnomocnika kandydata wraz z adresem jego stałego pobytu, adresem do doręczeń, względnie adresem e-mail i jego własnoręcznym podpisem. Ponadto do zgłoszenia kandydatury konieczne jest oświadczenie kandydata o zgodzie na kandydowanie i braku przesłanek wyłączających kandydowanie. Jednocześnie kandydat umieszcza na tym oświadczeniu informację o miejscu swojego stałego zamieszkania oraz opatruje je datą.

W przypadku „kandydatów obywatelskich” przewidziana została także procedura weryfikacji poprawności złożonych podpisów. Składa się je na oznaczonych cyframi arkuszach opatrzonych każdorazowo informacją, że petycja taka dotyczy zgłoszenia określonej z imienia i nazwiska kandydatury na prezydenta, daty urodzenia kandydata oraz daty wyborów prezydenckich. Na takiej liście popierający obywatel wskazuje swoje imię i nazwisko, datę urodzenia, adres stałego zamieszkania, względnie oświadczenie o nieposiadaniu takiego adresu na terenie Republiki Czeskiej, numer dowodu osobistego lub paszportu. Wszystkie te dane muszą być poświadczony własnoręcznym podpisem⁸. Wspomniana weryfikacja

⁵ ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013. N 2/68 SbNU 37, Volba prezidenta republiky (Tomio Okamura).

⁶ Zákon ze dne 18. července 2012 o volbě presidenta republiky a o změně některých zákonů, č. 275/2012 Sb. ze zm.

⁷ Zákon ze dne 6. září 2016 kterým se mění volební zákony a další související zákony, č. 322/2016 Sb.

⁸ W Republice Czeskiej nie zdecydowano się na przyznanie obywatelom prawa do elektronicznego składania podpisu, co w związku ze stosunkowo wysoką, wymaganą liczbą takich podpisów, można byłoby uznać za uzasadnione.

poprawności petycji i złożonych pod nią podpisów przeprowadzana jest przez ministerstwo spraw wewnętrznych. W tym celu dokonuje ono zsumowania liczby podpisów złożonych na załączonych arkuszach, przy czym poprzedzone jest to oceną ich poprawności. Poprawność ta oceniana jest według pewnej części złożonych podpisów. Polega to na tym, że wybierane jest losowo 8500 podpisów do weryfikacji. Jeśli w jej toku okaże się, że liczba wadliwie złożonych podpisów jest mniejsza niż 3%, przestaje ono na niezaliczeniu do ogólnej liczby tylko tych podpisów, które zostały negatywnie zweryfikowane. Jeśli natomiast liczba braków osiągnęła poziom 3% lub jest wyższa, dokonywane jest dalsza weryfikacja obejmująca drugą próbę. Jeśli i w tym przypadku weryfikacja wykaże braki powyżej wskazanego poziomu ministerstwo odejmie od liczby złożonych podpisów taki ich procent, jaki wynikał z obu postępowań kontrolnych. Natomiast jeśli druga próba będzie miała mniej niż 3% wadliwych podpisów, od ich łącznej sumy odejmowane są tylko te podpisy, które obarczone były wadą (na różną interpretację treści tego przepisu przez ministerstwo spraw wewnętrznych i kandydatów zwracała uwagę Jirásková 2016, 96).

Po zakończeniu procesu weryfikacji ministerstwo spraw wewnętrznych podejmuje decyzję o rejestracji poszczególnych kandydatur w wyborach prezydenckich. Proces ten rozpoczyna się pomiędzy 66 a 60 dniem przed pierwszym dniem wyborów. Wtedy też badane są zgłoszone listy kandydatów pod kątem ich formalnej poprawności. W przypadku stwierdzenia błędów formalnych lub też pojawiania się w zgłoszeniu nieprawdziwych informacji ministerstwo spraw wewnętrznych wzywa – najpóźniej na 58 dni przed wyborami – do uzupełnienia wspomnianych braków. Wezwanie takie skierowane jest do pełnomocnika zgłaszających, a w przypadku zgłoszenia obywatelskiego – jeśli nie ma pełnomocnika – może zostać skierowane do obywatela zgłaszającego kandydaturę. Wszystkie wskazane braki muszą zostać usunięte najpóźniej na 50 dni przed dniem wyborów. Co specyficzne, pełnomocnik lub obywatel zgłaszający kandydata może w tym terminie uzupełniać złożone dokumenty nawet bez wezwania ministerstwa.

Wspomniany powyżej termin jest o tyle istotny, że na 49 dni przed pierwszym dniem wyborów dokonywana jest rejestracja list kandydatów. W przypadku poprawności zgłoszenia kandydat jest oficjalnie zarejestrowany. Natomiast, gdy owo zgłoszenie nie zostało poparte przez wymaganą liczbę posłów, senatorów albo obywateli, względnie gdy podano niepełne lub nieprawdziwe informacje w zgłoszeniu lub też kandydat nie posiada biernego prawa wyborczego ministerstwo spraw wewnętrznych odrzuca kandydaturę. W przypadku każdego rozstrzygnięcia ministerstwo winno przygotować je w wersji papierowej i elektronicznej wraz z uzasadnieniem i informacją o możliwych środkach odwoławczych, a jego kopię dostarczyć pełnomocnikowi komitetu, a w przypadku braku pełnomocnika grupy obywateli – osobie, która figuruje jako pierwsza na listach poparcia. Ponadto informacja o poszczególnych rozstrzygnięciach umieszczana jest też na oficjalnej stronie internetowej wyborów prezydenckich oraz na tablicy ogłoszeń ministerstwa oraz Państwowej Komisji Wyborczej,

wraz z datą jego umieszczenia. Jest to o tyle istotne, że przyjmuje się, że zostało ono doręczone w terminie trzech dni od daty jego umieszczenia.

Doręczenie decyzji o odrzuceniu kandydatury jest szczególnie istotne, gdyż od tego terminu rozpoczyna się bieg na ewentualne zgłoszenia skargi na takie rozstrzygnięcie. Może ona zostać skierowana do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie dwóch dni od doręczenia rozstrzygnięcia⁹. Mogą to uczynić zarówno podmioty zgłaszające kandydatury (posłowie, senatorowie lub obywatele), jak i sam kandydat, który nie został zarejestrowany. Rozstrzygnięcie NSA w tej sprawie musi zapaść najpóźniej w terminie 15 dni od złożenia skargi, jest ostateczne i zastępuje rejestrację dokonaną przez ministerstwo (Koudelka 2014, 82). To ostatecznie musi jednak dokonać pewnych czynności materialno-technicznych, jak wywieszenie informacji o postanowieniu NSA na stronie internetowej wyborów oraz własnej tablicy ogłoszeń i tablicy ogłoszeń PKW. Następuje to najpóźniej na 20 dni przed dniem wyborów. Dopiero zakończenie procesu rejestracji kandydatów umożliwi rozpoczęcie drukowania kart do głosowania.

Ustawodawca wprowadził też szczególne rozwiązanie, gdy w wyniku zakończenia procesu rejestracji nie została skutecznie zgłoszona żadna kandydatura, względnie gdy zarejestrowany został wyłącznie jeden kandydat. W tym ostatnim przypadku nie przeprowadza się bowiem wyborów o charakterze plebiscytnym, w których wyborcy mogą opowiedzieć się za lub przeciw kandydatowi, lecz podobnie jak przy braku kandydatów proces wyborczy winien rozpocząć się od początku, a ministerstwo spraw wewnętrznych jest zobowiązane do niezwłocznego poinformowania o tym przewodniczącego Senatu, a jeżeli stanowisko przewodniczącego Senatu nie jest aktualnie obsadzone, przewodniczącego Izby Poselskiej, którzy to wydają nowe postanowienie o zarządzeniu wyborów prezydenckich.

3. KAMPANIA WYBORCZA I JEJ FINANSOWANIE

Kilka oryginalnych rozwiązań można spotkać w wyborach prezydenckich w odniesieniu do kampanii wyborczej i jej finansowania¹⁰. Po pierwsze, ustawodawca zdecydował się na określenie pojęcia „kampania wyborcza”. W rozumieniu § 35 ust. 1 ustawy o wyborze prezydenta jest nią „promocja kandydata na funkcję prezydenta republiki lub też agitacja wyborcza na jego korzyść, w szczególności publiczne ogłoszenie jego wsparcia lub działania na jego korzyść, w tym wszystkie działania towarzyszące, za które przysługuje lub zwykle przysługuje wynagrodzenie”. Dodatkowo, co warto podkreślić, za kampanię wyborczą

⁹ Warto dodać, że możliwe jest też zaskarżenie do NSA rozstrzygnięcia o rejestracji kandydatury. Jeśli NSA poprze ten wniosek, będzie to powodować usunięcie takiej osoby z listy zarejestrowanych kandydatów.

¹⁰ W czeskiej doktrynie podkreślano, że odmienny charakter wyborów prezydenckich powinien wpływać na jej prawne ukształtowanie (Reschová 2011, 65).

uważane są też wszelkie działania, których celem jest zaszkodzenie kandydatowi na urząd prezydenta. Określony został też termin prowadzenia kampanii wyborczej. Zaczyna się ona w dniu zarządzenia wyborów prezydenckich i – co interesujące – trwa aż do dnia ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów prezydenckich. Z regulacji tej wynika więc, że możliwe jest prowadzenie kampanii nawet po zakończeniu głosowania.

Inną konsekwencją takiego określenia czasu trwania kampanii jest brak cisy wyborczej w wyborach prezydenckich, co generalnie jest rozwiązaniem typowym dla systemu wyborczego Republiki Czeskiej. Nie oznacza to jednak, że nie wprowadzono żadnych ograniczeń związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej w dniu wyborów. Jest bowiem ona zakazana w czasie głosowania zarówno w samym lokalu wyborczym, jak również bezpośrednim sąsiedztwie. Ustawodawca nie określił jednak w sposób precyzyjny co oznacza owe sąsiedztwo¹¹. Ponadto wprowadzono również zakaz publikacji sondaży przedwyborczych, z tym że obejmuje on okres od trzech dni poprzedzających pierwszy dzień wyborów prezydenckich aż do zakończenia głosowania. Warto podkreślić, że zakaz ten dotyczy wyłącznie publikacji wyników takich sondaży, a nie samego ich przeprowadzania, co zresztą jest rozwiązaniem logicznym, pozwalającym chociażby na prowadzenie ankiet *exit-polls*.

Sposób prowadzenia kampanii wyborczej zdecydowano się pozostawić samym kandydatom i podmiotom ich wspierającym, co jest słuszne i racjonalne, gdyż trudno byłoby dokonać uniformizacji form agitacji wyborczej. Fundamentalną zasadą jej dotyczącą jest konieczność prowadzenia jej w sposób rzetelny i uczciwy. W tym też celu wprowadzono zasadę nieanonimowości materiałów wyborczych. Winny one być oznaczone imieniem i nazwiskiem kandydata, a w przypadku gdy kampania prowadzona jest przez osoby trzecie – o czym będzie mowa w dalszej części opracowania – imieniem i nazwiskiem osoby fizycznej lub nazwą osoby prawnej ją prowadzącej. Dodatkowo osoby trzecie powinny umieścić na materiałach wyborczych numer z rejestru osób trzecich prowadzących kampanię. Pewne szczególne rozwiązania dotyczą materiałów emitowanych za pomocą środków masowego przekazu, a także plakatów wielkopowierzchniowych oraz działań na szkodę kandydata na prezydenta, gdzie powinien też zostać wskazany podmiot, który zamawiał taką formę reklamy wyborczej i podmiot, który ją wykonał.

W czeskim prawie wyborczym przewidziane zostały także pewne formy publicznego wsparcia kandydatów na prezydenta. Po pierwsze, dotyczy to udostępnienia bezpłatnych miejsc na umieszczanie materiałów wyborczych. W tym celu starosta, najpóźniej na 16 dni przed dniem wyborów, powinien przygotować miejsca na takie plakaty wyborcze, przy czym wykorzystanie owych miejsc powinno zostać dokonane

¹¹ Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że za taką agitację nie uznaje się działań jednorazowych czy przypadkowych, które nie są na tyle intensywne, aby wpływać na zachowanie wyborcy, Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19.11.2008 s. č. j. Vol 7/2008-13.

przy realizowaniu zasady równości, co oznacza, że każdy z kandydatów powinien mieć możliwość wykorzystania takiej samej przestrzeni na reklamy wyborcze. Po drugie, wsparcie takie udzielane jest poprzez zapewnienie dostępu do publicznej radiofonii i telewizji. Czeskie Radio i Czeska Telewizja powinny bowiem przeznaczyć po pięć godzin w okresie pomiędzy 16 dniem przed pierwszym dniem wyborów a 48 godzinami od rozpoczęcia głosowania na programy zarejestrowanych kandydatów na prezydenta, za które ci ostatni ponoszą odpowiedzialność. Czas ten dzielony jest po równo pomiędzy wszystkich kandydatów. Dodatkowo między I a II turą pomiędzy kandydatów w niej uczestniczących dzieli się po godzinie w każdym z tych mediów, również na audycje wyborcze przygotowywane przez kandydatów.

Finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej odbywa się z zachowaniem zasady jawności. Wiąże się to m.in. z przyjęciem założenia, że wszystkie wydatki na cele związane z kampanią wyborczą muszą być realizowane z wykorzystaniem odrębnego rachunku bankowego. Do założenia takiego rachunku zobowiązany jest każdy kandydat. Winno to zostać dokonane już w ciągu pięciu dni od zarządzenia wyborów prezydenckich. Co istotne, rachunek ten powinien zapewniać bezpłatny i nieograniczony dostęp osób trzecich do monitorowania transakcji finansowych na nim dokonanych. W związku z tym istnieje konieczność prowadzenia ewidencji osób, które dokonały wpłaty na rachunek kandydata. W przypadku osób fizycznych ewidencja ta obejmuje imię i nazwisko takiej osoby, datę urodzenia oraz miejsce stałego zamieszkania, zaś gdy wpłacającym jest osoba prawna podaje się jej nazwę lub firmę handlową, siedzibę oraz jej numer rejestrowy, jeżeli taki posiada.

Prowadzenie takiego rachunku zostało zastrzeżone wyłącznie dla banków czeskich lub zagranicznych, które mają swoje przedstawicielstwo w Republice Czeskiej, a także dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Dodać trzeba, że środki tam zgromadzone mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele kampanii wyborczej¹², przy czym maksymalnie mogą one być wydatkowane do 180 dni po ostatecznym ogłoszeniu wyników wyborów. Jest to rozwiązanie racjonalne, gdyż nie wszystkie wydatki na kampanię wyborczą będą znane już po ogłoszeniu wyników wyborów, szczególnie że rozliczenie niektórych z nich nie będzie mogło mieć charakteru ryczałtowego. Natomiast środki pozostałe na rachunku, które nie zostały wydatkowane powinny w ciągu 60 dni zostać przekazane na cele społeczne, zdrowotne, sportowe, ekologiczne, kulturalne lub na inny słuszny cel, który określa kandydat w wyborach prezydenckich.

Ustawodawca określił również pojęcie „wydatków na kampanię wyborczą”. Rozumie się przez nie wszystkie środki pieniężne i inne świadczenia pieniężne, które kandydat na urząd prezydenta poniósł w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej¹³. Wydatki te zostały jednak ograniczone, gdyż ustawa w § 37 ust. 2

¹² Z rachunku tego pokrywane są też ewentualne sankcje finansowe związane z naruszeniem zasad finansowania kampanii wyborczej (zob. § 24 ust. 5 ustawy o wyborze prezydenta).

¹³ W pierwotnym brzmieniu ustawy wskazywano, że dotyczy to również wydatków poniesionych przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii, co zostało później usunięte (Kokeš 2014, 47).

wskazała, że nie mogą one przekroczyć kwoty 40 milionów koron, a w przypadku kandydatów, którzy uczestniczyli również w II turze wyborów – 50 milionów koron¹⁴. Limit ten niewątpliwie wpływa na zakres prowadzonej kampanii przez kandydatów, tym bardziej że nie jest on szczególnie wysoki (Bartoń 2012, 69–70). Co istotne, limit ten obejmuje zarówno kwoty zapłacone w czasie kampanii oraz kwoty, których wymagalność będzie późniejsza, ale również oszacowane – zgodnie z zasadami wyceny majątku publicznego – wsparcie udzielone kandydatowi bezpłatnie lub też po cenach niższych niż ceny normalne. Transparentności finansowania kampanii wyborczej ma też służyć obowiązek opublikowania na stronie internetowej kandydata informacji o osobach, które wpłaciły środki finansowe lub też zadeklarowały ich wpłaty na potrzeby kampanii wyborczej, dokonały darowizny na ten cel lub też świadczyły nieodpłatne usługi na rzecz kandydata. Informacja taka musi pojawić się najpóźniej na trzy dni przed pierwszym dniem głosowania w wyborach¹⁵.

Osobną kwestią jest obowiązek przedłożenia przez kandydata na prezydenta sprawozdania finansowego, przygotowanego zgodnie z ustalonym urzędowo wzorem. Sprawozdanie takie musi zostać opublikowane na stronie internetowej kandydata najpóźniej na 90 od ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów. Zawiera ono ściśle określone informacje, jak: zestawienie bezpłatnych usług świadczonych na rzecz kandydata ze wskazaniem ich normalnej ceny (ceny rynkowej), a także darowizny pieniężne i kwoty, które zapłacił sam kandydat, zestawienie wydatków na cele kampanii wyborczej, ze wskazaniem, na co zostały one przeznaczone (w przypadku zaniżonych cen stosowanych przez usługodawcę, konieczne jest też wskazanie danych tego podmiotu), a także wskazanie wiarygodności zaciągniętych na potrzeby kampanii wyborczej wraz z zdanymi pożyczkodawcy lub instytucji kredytowej. Ponadto kandydat w tym samym terminie zobowiązany jest do przedstawienia Urzędowi do spraw nadzoru nad gospodarką partii i ruchów politycznych (zwanemu dalej Urzędem)¹⁶ wszystkich rachunków związane z pokryciem wydatków na cele kampanii wyborczej oraz raport związany z rozliczeniem tych wydatków.

Generalnym założeniem kampanii wyborczej jest jej prowadzenie przez kandydatów oraz podmioty ich wspierające. Ustawodawca czeski przewidział jednak możliwość uczestniczenia w kampanii osób trzecich bez zgody kandydata na prezydenta. Osobami tymi mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne¹⁷.

¹⁴ Warto podkreślić, że w wyborach z 2018 r. tylko Jiří Drahoš wyczerpał limit wydatków na kampanię wyborczą; <https://www.novinky.cz/domaci/460958-drahos-v-kampani-vycerpal-limit-50-milionu-zeman-o-pulku-mene.html> [dostęp 28.01.2018].

¹⁵ Wszystko to miało – w założeniu ograniczyć działania korupcyjne w toku kampanii wyborczej (Kokeš 2014, 47–48).

¹⁶ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Został on powołany jako konsekwencja krytyki poprzedniego rozwiązania, powierzającego kontrolę komisji senackiej (Němčák 2014, 127).

¹⁷ W kampanii jako osoby trzecie nie mogą uczestniczyć: państwo i jego podmioty, gminy, dzielnice miast, miasta i regiony, związki gmin, przedsiębiorstwa państwowe i osoby prawne, w których państwo lub jednostki samorządowe posiadają co najmniej 10% udziałów lub akcji, podmioty

Uczestnictwo tych podmiotów w kampanii nie może być jednak podejmowane na zasadach pełnej wolności, charakterystycznej dla wolności słowa, lecz wymaga uprzedniego zgłoszenia. W tym celu podmioty takie są zobowiązane do rejestracji swojego udziału w kampanii jako osoba trzecia, co winno zostać dokonane przed podjęciem działań kampanijnych¹⁸.

Wniosek o rejestrację podmiotu jako osoby trzeciej w kampanii wyborczej musi zawierać ściśle określone dane. W przypadku osoby fizycznej jest to jej imię i nazwisko, obywatelstwo, adres zamieszkania i numer identyfikacyjny (a jeśli nie został przyznany – datę urodzenia). Osoba prawna jest natomiast zobowiązana podać nazwę lub firmę handlową, siedzibę, formę prawną, w jakiej funkcjonuje oraz numer rejestrowy, jeśli został jej przydzielony. Opierając się na tak złożonym wniosku Urząd dokonuje rejestracji podmiotu jako osoby trzeciej w kampanii, wpisując ją do rejestru i publikując jej dane na stronie internetowej¹⁹. Rozstrzygnięcie w tej sprawie jest ostateczne, co oznacza, że odmowa dokonania rejestracji nie może być zaskarżona, w tym także w postępowaniu sądowym czy sądowno-administracyjnym, co można uznać za rozwiązanie dyskusyjne, szczególnie jeśli spojrzeć na nie z perspektywy zasady wolnych i demokratycznych wyborów.

Dzień po dokonanej rejestracji osoba trzecia nabywa prawo do uczestniczenia w kampanii wyborczej. W tym celu jest ona zobowiązana do założenia odrębnego rachunku bankowego i prowadzenia strony internetowej, na której będą publikowane wszelkie dane związane z finansowaniem kampanii wyborczej, w tym również podany będzie numer rachunku bankowego takiego podmiotu oraz podanie adresu strony internetowej, na które dostępny będzie ów rachunek. Ustawodawca zdecydował się też na określenie pojęcia finansowania kampanii wyborczej przez osobę trzecią. Za takie finansowanie uznawane są wszystkie wydatki, które są dokonane na ten cel, co obejmuje zarówno wydatki pieniężne, jak też inne płatności o określonej wartości pieniężnej. Na pokrycie tych wydatków mogą być przeznaczone jedynie te środki pieniężne, które zostały zdeponowane na rachunku bankowym osoby trzeciej. Zasilenie tego rachunku może nastąpić wyłącznie przelewem. Jednocześnie osoba trzecia musi wykazać Urzędowi na jego żądanie, że „jest właścicielem rachunku bankowego, z którego przelane zostały środki na

świadczące usługi komunalne, instytuty polityczne, fundusze powiernicze, zagraniczne osoby prawne, cudzoziemcy, z wyjątkiem tych, którzy posiadają prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Republice Czeskiej, nadawcy radiowi i telewizyjni oraz osoby fizyczne lub prawne odpowiadające za zawartość tytułów prasowych, a także – ewentualnie – inne podmioty pozbawione prawa udziału w kampanii na podstawie odrębnych przepisów.

¹⁸ W wyborach z 2018 roku swój udział w kampanii jako osoby trzeciej zarejestrowało pięć osób fizycznych oraz cztery osoby prawne, zob. https://udhphs.cz/registr_to_pr2018/ [dostęp 27.01.2018].

¹⁹ Prowadzi on także m.in. kontrolę wydatków ponoszonych na cele związane z kampanią wyborczą i zajmuje się badaniem przestępstw i deliktów administracyjnych z tym związanych, co miało zapobiegać krytykowanemu wcześniej brakowi profesjonalizacji uprawnień kontrolnych, zob. Jirásek (2013, 181).

rachunek wyborczy”. Rozwiązanie to ma stanowić zabezpieczenie przed prowadzeniem kampanii z niedozwolonych źródeł, a w konsekwencji także zapewnić transparentność jej finansowania²⁰.

Podobny cel mają też dwa inne rozwiązania, które wprowadzone zostały w stosunku do osób trzecich. Po pierwsze, chodzi tu o limity wydatków przez te podmioty. Zgodnie z § 38a ust. 8 ustawy osoba trzecia może na cele kampanii przeznaczyć sumę 800 tysięcy koron wraz z podatkiem VAT, gdy odbywa się wyłącznie I tura wyborów. W przypadku konieczności przeprowadzenia drugiej tury limit ten wzrasta o 200 tysięcy koron. Po drugie, wprowadzone zostały także unormowania mające zapobiegać zaniżaniu wykazanych wydatków. Limit ten obejmuje bowiem zarówno kwoty już zapłacone w czasie kampanii, jak również zobowiązania przyszłe, a także kwoty, które za nią poniosły inne osoby. Natomiast kluczowe znaczenie ma fakt, że jeśli działania kampanijne zostały wykonane bezpłatnie lub po zaniżonej cenie, to do limitów wlicza się ich normalną cenę, ustaloną zgodnie z ustawą, która reguluje zasady wyceny majątku państwowego. Wreszcie jawność finansowania kampanii realizuje obowiązek przechowywania przez osobę trzecią wszelkich dokumentów dotyczących wykorzystania funduszy na potrzeby kampanii wyborczej. Są one ewidencjonowane w grupach obejmujących wydatki na: badania przedwyborcze, reklamę prasową, reklamę radiowo-telewizyjną oraz pozostała działania. Wspomniane wyciągi z rachunku bankowego oraz dane z ewidencji przechowywane są przez okres pięciu lat i powinny zostać przedstawione każdorazowo na żądanie Urzędu. Ponadto wszystkie zarejestrowane strony trzecie zostały ustawowo zobowiązane do opublikowania sprawozdania obejmującego powyższe wydatki na swojej stronie internetowej w ciągu 10 dni po zakończeniu kampanii wyborczej. Sprawozdanie takie winno być tam umieszczone przez nieprzerwany okres co najmniej trzech miesięcy.

Na zakończenie kilka słów trzeba też poświęcić wykroczeniom, które dotyczą przede wszystkim nieprzestrzegania zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Za naruszenia zasad finansowania kampanii lub jej niewłaściwe prowadzenie kandydatowi na prezydenta grożą grzywny w wysokości od 10 tysięcy do 500 tysięcy koron, a w przypadku przekroczenia limitu wydatków grzywna o wartości 150% tego przekroczenia. Osoba fizyczna oraz osoba prawna, która prowadzi kampanię jako osoba trzecia zagrożona jest tu sankcją w wysokości od 10 tysięcy do 100 tysięcy koron.

²⁰ Nie chroni to jednak przed faktycznym wspieraniem poszczególnych kandydatów przez korporacje, które dzięki temu mogą – choć w ograniczony – sposób wpływać na wynik wyborów. W praktyce wyborów z 2018 r. faktycznie tylko jeden podmiot poniósł wydatki na cele kampanii, niewiele przekraczające 140 tysięcy koron, zob. <https://www.fio.cz/ib2/transparent?a=2701344315> [dostęp 30.01.2018].

4. ZAKOŃCZENIE

Reasumując, podkreślić trzeba, że powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie w Republice Czeskiej, choć stosunkowo krytycznie oceniane, cieszą się jednak poparciem społecznym (Jirásková 2015, 57). Rodzi się jednak pytanie, czy przyznanie głowie państwa legitymacji pochodzącej z wyborów powszechnych nie wpłynie na jej faktyczne wzmocnienie, a w efekcie nie będzie powodowało ewolucji tego systemu w kierunku modelu prezydencko-parlamentarnego (semi-prezydenckiego) (Brunclik, Kubát 2016, 639–640). Patrząc na zgłaszanie kandydatów można mieć wątpliwość, czy wymagana liczba podpisów dla kandydatów obywatelskich nie wydaje się zbyt duża, szczególnie że to właśnie w ten sposób zgłaszani są z reguły najpoważniejsi kandydaci. Trudno jest natomiast ocenić jednoznacznie przepisy dotyczące kampanii wyborczej i jej finansowania. Teoretycznie ich konstrukcja po reformie z 2016 roku zapewnia jej transparentność, natomiast odpowiedź na to, czy nie dochodzi do obchodzenia zakazów już taka oczywista nie jest, tym bardziej, że owo obchodzenie umożliwia wprowadzenie do oficjalnie prowadzonej kampanii wyborczej podmiotów innych niż kandydaci – osób trzecich, których intencje mogą być różne.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoň, Michal. 2012. *Limity výdajů na kampaně z pohledu ochrany ústavně zaručených práv a svobod*. W *Ústava ve stínu politiky?* Red. Jiří Jirásek. Olomouc: Iuridicum Olomoucense.
- Blahož, Josef, Vladimír Balaš, Karel Klíma. 2015. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer.
- Brunclik, Miloš, Michal Kubát. 2016. „Český demokratický režim po roce 2012: přechod k poloprezidencialismu?“, *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 52 (5).
- Jirásek, Jiří. 2013. *President Republiky*. W *Ústavní základy organizace státu*. Red. Jiří Jirásek. Praha: Leges.
- Jirásková, Věra. 2015. *Zvláštnosti parlamentní formy vlády v České republice*. W *Proměny dělby moci. Dělbba moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky*. Red. Jiří Jirásek, Zbigniew Witkowski. Olomouc: Iuridicum Olomoucense.
- Jirásková, Věra. 2016. „Wybory prezydenta Republiky Czeskiej (wariant czeski)“. *Studia Wyborcze* 21: 71–104.
- Kokeš, Marian. 2014. „Nejen ústavní limity limitů na celkové výdaje kandidátů na volební kampaň ve volbě prezidenta republiky“. *Acta Universitatis Brunensis. Iuridica* 476.
- Koudelka, Zdeněk. 2014. „Volba Prezidenta Republiky“. *Acta Universitatis Brunensis. Iuridica* 476.
- Kudrna, Jan. 2011. „Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let“. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 4.
- Němčák, Vítězslav. 2014. „Česko-francouzské srovnání financování prezidentské kampaně“. *Acta Universitatis Brunensis. Iuridica* 476.
- Reschová, Jana. 2011. „Od volební kampaně k přímé volbě hlavy státu“. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 4.
- Wintr, Jan, Marek Antoš, Jan Kysela. 2016. „Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences“. *Acta Politologica* 8 (2).

Piotr Uziębło

**A FEW COMMENTS ABOUT THE REGISTRATION
OF CANDIDATES AND THE ELECTION CAMPAIGN
IN THE ELECTION OF THE PRESIDENT
OF THE CZECH REPUBLIC**

Abstract. The introduction of general presidential elections in the Czech Republic strengthened the position of the head of state, though this did not entail a change in its constitutional powers. It also created the possibility of winning candidates who do not have the support of parliamentary political parties. However, the candidature application can be made by members of parliament or voters. Candidates must gather 50,000 signatures from citizens, or the support of twenty Deputies or ten Senators. The Ministry of Interior verifies the application and registers candidates. The electoral campaign in the presidential election may be conducted by both candidates and registered third persons. The election law has regulated its course liberally, among other things, without providing election silence. The main restriction is the campaign spending limit. No candidate may spend more than 40,000,000 CZK, except candidates who advance to the second round (they may spend 50,000,000 CZK).

Keywords: elections of the President of the Czech Republic, election campaign, registration of candidates, direct elections, campaign finance.