

**Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP)** jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

**Publikacja wydana w ramach prac Rady Ekspertów Programu Obywatel i Prawo VI.**

„**Obywatel i Prawo**” jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych. Od 2002 r. program podejmuje działania mające na celu aktywizację społeczną w zakresie korzystania z praw obywatela w sferze publicznej: wspiera inicjatywę organizacji pozarządowych na rzecz udostępniania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, inicjuje debatę publiczną na temat reformy systemu dostępu do pomocy prawnej, rozwija i rozpowszechnia metody zwiększające aktywność wyborczą obywateli.

**Rada Ekspertów** – komponent Programu „Obywatel i Prawo”, obejmujący działania na rzecz systemowych zmian, związanych z dostępem do pomocy prawnej, a także aktywizację społeczną w zakresie korzystania z praw w sferze publicznej: Rada Ekspertów jest niezależnym ciałem opiniotwórczym o charakterze eksperckim. w ramach swoich prac Rada organizuje otwarte spotkania o charakterze seminaryjno-dyskusyjnym, zleca opracowanie ekspertyz oraz realizację projektów, wdrażających wybrane rozwiązania systemowe.

# KAUCJE WYBORCZE JAKO MECHANIZM PRZEJRZYSTOŚCI PROCESU WYBORCZEGO

MARCIN RULKA, JAROSŁAW ZBIERANEK

**KAUCJE WYBORCZE**  
**JAKO MECHANIZM**  
PRZEJRZYSTOŚCI  
PROCESU WYBORCZEGO

## INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Prawa i Instytucji Demokratycznych

Publikacja wydana w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel” Programu „Obywatel i Prawo VI”.

Program „Obywatel i Prawo VI” jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych.

POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN  
FREEDOM FOUNDATION

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wydawca:  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

## Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego

Prawo do kandydowania jest jednym z podstawowych praw politycznych. Dlatego też katalog osób je posiadających zazwyczaj znajduje swoje miejsce w konstytucji. Również polska Konstytucja RP z 1997 r. określa kto posiada prawo do kandydowania w poszczególnych wyborach. Wśród wymogów posiadania biernego prawa wyborczego wymienia: obywatelstwo, wiek, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz praw publicznych albo wyborczych, zaś w przypadku wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz na urząd Prezydenta RP również brak skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Nie oznacza to, że ustawy zwykłe nie mogą wprowadzać dalszych wymagań wobec osób chcących ubiegać się o mandat. Nie mogą one jednak wykluczać, czy chociaż nadmiernie utrudniać dostęp do kandydowania osobom spełniającym wymagania konstytucyjne. Jednym z takich ograniczeń jest obowiązujący również w Polsce wymóg wykazania się określonym poparciem społecznym w formie podpisów.

W miejsce tego rozwiązania proponuje się wprowadzenie rekomendowanej przez organizacje międzynarodowe (Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) instytucji kaucji wyborczych, czyli wymogu wpłacenia określonej kwoty pieniężnej, która byłaby zwracana w przypadku uzyskania przez kandydata/komitet wyborczy określonego poparcia. Jest to swego rodzaju wadium, którym kandydat gwarantuje posiadanie określonego poparcia. Instytucja ta byłaby nowością w polskim prawie wyborczym, choć propozycje jej wprowadzenia pojawiały się już wcześniej np. w jednym z projektów (1999 r.) stanowiących podstawę obowiązującej do niedawna ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 2001 roku<sup>1</sup>.

### **Przyczyny wprowadzania ograniczeń w zakresie kandydowania w wyborach**

Przez wiele dziesięcioleci kandydować w wyborach mogły jedynie osoby spełniające określone wymagania: płci, wykształcenia czy też dochodu. Stopniowe odchodzenie od tego typu wymagań na przełomie XIX i XX wieku spowodowało jednak, że w wyborach zaczęło startować coraz więcej kandydatów. Celem osób kandydujących nie zawsze było zdobycie mandatu, ale również

---

<sup>1</sup> Druk sejmowy nr 1230/III kadencja.

(a czasem tylko) wykorzystanie potencjału medialnego związanego z kandydowaniem w wyborach, do innych celów. W związku z tym niepokojącym zjawiskiem zdecydowano się na ograniczenie kręgu kandydatów poprzez nałożenie na nich wymogu wykazania się poparciem społecznym w formie podpisów popierających ich kandydaturę lub też wpłacenie kaucji wyborczej, podlegającej zwrotowi tylko w przypadku uzyskania wymaganego poparcia.

Wprowadzenie mechanizmów ograniczających liczbę kandydatów miało również na celu ułatwienie wyborcom podjęcie decyzji wyborczej. Dopuszczenie bowiem do wyborów wszystkich osób posiadających bierne prawo wyborcze sprawiło, że kampania wyborcza, wobec mnogości kandydatów, stawała się trudna w odbiorze. Również sam akt głosowania stawał się w pewien sposób utrudniony, okazywało się bowiem, że liczba kandydatów umieszczonych na karcie do głosowania stawała się tak duża, że wywoływała u wyborcy poczucie dezorientacji. Ograniczenie liczby kandydatów sprzyjało wreszcie zmniejszeniu liczby głosów „zmarnowanych”, tj. takich, który zostały oddane na kandydata, który nie uzyskał mandatu parlamentarnego. Mniej pracowitości stał się również proces zliczania głosów.

### **Praktyka zbierania podpisów i ich weryfikacji w Polsce**

Wymóg zebrania odpowiedniej liczby podpisów jako warunek startu w wyborach funkcjonowała już na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>2</sup>. Po upływie 90 lat od jej uchwalenia instytucja ta przybrała fasadowy charakter<sup>3</sup>. Przyczyną tego stanu jest głównie wysoce niedoskonały system weryfikacji autentyczności podpisów. Niestety rozwój techniki wykorzystują jedynie komitety wyborcze zbierające podpisy (dane można znaleźć w Internecie) natomiast weryfikacja podpisów niewiele różni się od tej sprzed kilkudziesięciu lat.

Procedura zbierania głosów zgodnie z Kodeksem wyborczym<sup>4</sup>, wygląda w ten sposób, iż wyborcy podpisują się na wykazie, który na każdej stronie powinien zawierać nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, adnotację informującą o liście kandydatów/kandydacie, komitecie wyborczym, okręgu wyborczym oraz wyborach. Wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Wyborca ma możliwość złożenia podpisu pod wieloma listami wyborczymi.

Procedura ta prowadzi do licznych nadużyć, które w konsekwencji mogą doprowadzić nawet do unieważnienia wyborów. Dla przykładu, często komitety wyborcze dają wyborcom do podpisu wykazy bez informacji o kandyda-

<sup>2</sup> Dz. U., Nr 66, poz. 590.

<sup>3</sup> W wyborach prezydenckich w 2000 r. aż 4 kandydatów nie zdobyło 100 tysięcy głosów a zatem liczby podpisów koniecznych do zarejestrowania kandydatury przy czym aż 3 z nich nie uzyskała nawet 40 tysięcy głosów.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

tach/liście kandydatów, które dopiero później są uzupełniane. Sąd Najwyższy<sup>5</sup> uznał taką praktykę za przestępstwo wyborcze, które dodatkowo może mieć wpływ na wynik wyborów<sup>6</sup>. Krytycznie należy również odnieść się do przepisu umożliwiającego wyborcy poparcie więcej niż jedną liście kandydatów<sup>7</sup>. Wydaje się, że przepis ten wprowadzony został nie z powodu chęci zapewnienia każdemu wyborcy możliwości nie okazywania swych preferencji politycznej przed wyborami (skoro wyborca i tak może podpisać się pod jedną listą, a zgłaszać na inną), a z braku odpowiedniego systemu sprawdzania podpisów z poszczególnych list. Stwarza to możliwość manipulacji, handlu danymi wyborców pomiędzy komitetami wyborczymi oraz fałszowania ich podpisów.

Na gruncie obecnie obowiązującego Kodeksu wyborczego oraz ustaw referendalnych weryfikacją podpisów zajmują się sędziowie – członkowie Okręgowych Komisji Wyborczych (tylko w przypadku wyborów prezydenckich jest to Państwowa Komisja Wyborcza, a w wyborach samorządowych: gminna, powiatowa, wojewódzka komisja wyborcza). Zazwyczaj, w ostatnich dniach wyznaczonego terminu, zgłaszanych jest po kilka list wyborczych, co powoduje, że każdy sędzia sprawdza nawet kilka tysięcy podpisów. Jedyną bazą umożliwiającą weryfikację podpisów jest baza PESEL, dzięki której można jedynie sprawdzić czy dany obywatel istnieje<sup>8</sup>. Sprawdzanie poprawności podpisów poparcia i danych wyborców jest przez to bardzo pobieżne – z reguły obejmuje tylko kontrolę, czy na listach zostały zamieszczone wszystkie wymagane dane wyborców (imiona, nazwisko, PESEL, adres zamieszkania, podpis). W pojedynczych wypadkach sędziowie sprawdzają, czy miejsce zamieszkania (miejscowość) wyborcy znajduje się na terenie okręgu wyborczego (poprzez sprawdzenie przez pracowników Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w spisie miejscowości w Polsce). Możliwość rzetelnego wykonania tego zadania zależy dużej mierze od znajomości geografii regionu przez sędziego. Brak jest na tym etapie procedur umożliwiających sprawdzenie, czy dany wyborca rzeczywiście zamieszkuje na stałe na terenie okręgu wyborczego (a bardzo powszechne jest zbieranie podpisów poparcia wśród studentów zameldowanych w miejscu nauki jedynie na pobyt czasowy) oraz czy jest w ogóle wyborcą. W ogromnej mierze uznanie podpisu i danych za prawidłowe zależy od uznania sędziego, który nie dysponuje możliwością skutecznej weryfikacji, czyniąc to najczęściej jedynie intuicyjnie. Wiele nieprawidłowości wychodzi na jaw zupełnie przypadkowo (znany jest przypadek umieszczenia prawidłowych danych zmarłej matki jednego z pracowników Delegatury KBW itp.). Pojawiają się również sporne kwestie związane z danymi osobowymi, które wraz

**5** Postanowienie z dnia 7 grudnia 2005 r., III SW 67/05

**6** Ostatecznie wybory do Senatu w okręgu 32 nie zostały powtórzone gdyż Sąd Najwyższy uznał że to naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów.

**7** Podobne uprawnienie trudno spotkać w ordynacjach wyborczych innych państw. Dla przykładu holenderska ustawa wyborcza z 28 września 1989 r. stanowi wyraźnie że wyborca może udzielić poparcia tylko jednemu komitetowi wyborczemu.

**8** M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza* [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, pod red. A. Kobylińskiej, G. Makowskiego, G. Solona-Lipińskiego, Warszawa 2012, s. 151.

z podpisem powinien w wykazie umieścić wyborca. Dla przykładu, czy można posłużyć się powszechnie skrótem nazwy miejscowości np. W-wa, a nie Warszawa, lub też jak należy rozumieć wymóg czytelności podpisu. W tej ostatniej sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy uznając, że dane mają pozwolić identyfikację osoby, a nie spełniać warunki restrykcyjnej czytelności danych<sup>9</sup>.

Brak odpowiedniego bazy, na podstawie której mógłby zostać oparty proces weryfikacji prawidłowości podpisów przedstawionych przez komitet wyborczy zgłaszający do zarejestrowania listę kandydatów prowadzi do niekorzystnych konsekwencji. Wadliwy system weryfikacji podpisów oraz całej konstrukcji instytucji podpisów pomyślonej jako probierz szans na uzyskanie mandatu (mandatów) najostrej ujawnił się w ostatnich wyborach parlamentarnych. Zostały one przeprowadzone zostały już według przepisów kodeksu wyborczego, który wyznaczył komitetom wyborczym czas na zgłaszanie list kandydatów najpóźniej do 40 dnia przed dniem wyborów. Zgodnie z przepisami kodeksu okręgowa komisja wyborcza po zweryfikowaniu prawidłowości zgłoszenia dokonuje rejestracji listy kandydatów. Komitet wyborczy który zarejestrował listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych uprawniony jest do zgłaszania kolejnych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Zgłoszenie to dokonywane jest na podstawie zaświadczenia PKW wydanego na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego złożony do 40 dnia przed dniem wyborów. Ustalenie tego samego terminu na zgłoszenie listy kandydatów oraz złożenie wniosku o zarejestrowanie pozostałych list kandydatów bez wymogu składania wymaganej prawem podpisów pokazało niedoskonałość systemu weryfikacji podpisów. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku zgłoszenia list kandydatów pod koniec wyznaczonego terminu (w praktyce często jest to ostatni dzień), to czy dany komitet wyborczy będzie miał możliwość zgłoszenia list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych zależeć będzie od wydajności pracy członków okręgowych komisji wyborczych. Co więcej, może się zdarzyć i tak że dokonane w tym samym terminie zgłoszenia list kandydatów dokonane przez część komitetów wyborczych zostaną zweryfikowane zaś listy zarejestrowane, innych zaś nie. Taka sytuacja rodzi wątpliwości w zakresie przejrzystości całego procesu wyborczego. W ostatnich wyborach parlamentarnych jeden z komitetów wyborczych, w związku z stwierdzonymi wadami (w tym w zakresie prawidłowości przedłożonych wykazów podpisów) w wymaganym terminie nie osiągnął wymaganej liczby zarejestrowanych list wyborczych uprawniającej do zgłoszenia list kandydatów w całym kraju i mimo tego że ostatecznie jego listy kandydatów zostały zarejestrowane w ponad połowie okręgów wyborczych nie mógł skorzystać z uprawnienia do zgłoszenia list w pozostałych okręgach. Komitet ten złożył protest wyborczy do Sądu Najwyższego, który jednak go odrzucił<sup>10</sup>. Państwowa Komisja Wyborcza dostrzegając jednak ułomność systemu rejestra-

<sup>9</sup> Postanowienie z dnia 31 sierpnia 2010 r. o sygn. Akt III SW 10/11.

<sup>10</sup> Postanowienie z dnia 4 listopada 2011 r. III SW 27/11

cji list kandydatów w informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycjach jego zmian zasugerowała rozdzielenie terminu na zgłoszenie list kandydatów (40 dni przed dniem wyborów) oraz zgłoszenie dalszych list w wyniku zarejestrowania list w co najmniej połowie okręgów wyborczych (35 dni przed dniem wyborów)<sup>11</sup>. Należy jednak zauważyć, że nawet przyjęcia tego rozwiązania nie wyeliminuje wątpliwości związanych z przejrzystością procesu wyborczego na etapie określania komitetów wyborczych godnych uczestniczenia w wyborach.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wymóg przedłożenia odpowiedniej liczby podpisów – w sytuacji gdy nie została zapewniona odpowiednia weryfikacja zebranych podpisów – nie jest dobrym środkiem selekcji kandydatów. Praktyka wyborcza potwierdza bowiem przypadki płacenia wyborcom za każdy podpis, co wobec nazbyt wygórowanej liczby podpisów wymaganych w poszczególnych typach wyborów stawia w lepszej sytuacji kandydatów materialnie bardzo dobrze sytuowanych oraz bogate partie polityczne<sup>12</sup>. W dobie powszechnej komputeryzacji również stosunkowo łatwo jest zdobyć niezbędne dane personalne wyborców, a następnie sfalszować ich podpisy<sup>13</sup>.

## Międzynarodowe standardy

W ostatnich latach coraz więcej państw decyduje się na weryfikację szans wyborczych oraz zamiarów osób chcących kandydować w wyborach poprzez wprowadzenia wymogu wpłaty określonej sumy pieniędzy, nie zaś złożenia odpowiedniej liczby podpisów. Szacuje się że na całym świecie takie rozwiązanie wprowadziło ponad 80 państw<sup>14</sup>. Wprowadzenia tego rozwiązania zalecają również instytucje międzynarodowe: Rada Europy oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Organizacje te powołały odrębne jednostki mające wspierać wykształcenie się przejrzystego procesu wyborczego: Komisję Wenecką (RE) oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE).

Komisja Wenecka wskazała w swoim podstawowym dokumencie tj. Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych z 23 maja 2003 r., iż obowiązek zebrania określonej liczby podpisów dla umożliwienia kandydowania jest zgodny z zasadą powszechności prawa wyborczego. W praktyce bowiem, tylko najbardziej marginalne partie polityczne mają trudności w zebraniu wymaganej liczby podpisów, dopuszczając uwarunkowanie zarejestrowania kandydatów lub listy kandydatów od przedłożenia minimalnej liczby podpisów, liczba tych podpisów nie powinno jednak przekraczać 1% wyborców w danym

**11** Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r..

**12** D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 14, s. 17

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

**14** A. Żukowski, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie* [w:] *Wybrane problemy systemów wyborczych* pod red. D. Dziewulaka, „Studia BAS” 2011 nr 3, s. 32.



okręgu wyborczym. Co do zasady, wszystkie podpisy przedłożone przez kandydatów powinny zostać sprawdzone pod względem autentyczności, a tylko jeśli okaże się że sprawdzona została z wynikiem pozytywnym wystarczająca do rejestracji liczba podpisów, pozostała ich część nie musi być weryfikowana. W dokumencie wskazano również, że nie powinno się ustanawiać wymogu zebrania więcej podpisów niż 1% wyborców w danym okręgu wyborczym. Co jednak najważniejsze, dokument wyraźnie dopuszcza wprowadzenie kaucji wyborczej, określając przy tym, że musi on być zwracana, o ile kandydat lub partia osiągnie pewien próg, przy czym wysokość kaucji i próg zwrotu wniesionej kaucji nie powinny być nadmierne. Co godne podkreślenia, w raporcie wyjaśniającym do Kodeksu Komisja Wenecka stanęła na stanowisku, że wprowadzenie systemu kaucji wyborczych wydaje się być bardziej skuteczne niż system zbierania podpisów.

Jeśli chodzi o dopuszczalną wysokość kaucji wyborczej, Komisja Wenecka wypowiedziała się w opinii dotyczącej projektu kodeksu wyborczego Armenii, uznając za uzasadnione kaucje następującej wysokości 5 000-krotność minimalnego wynagrodzenia (wybory prezydenckie), 2 500-krotność (wyborów proporcjonalne) oraz 100-krotność (wyborów większościowe), zauważając, że nie może ona być zbyt wysoka, gdyż prowadziłoby to do dyskryminacji osób o niskim statusie ekonomicznym, którzy jednocześnie mogliby być kandydatami o znacznym poparciu społecznym<sup>15</sup>.

Również Biuro Wolnych Wyborów w dokumencie pt. „Międzynarodowe standardy i zobowiązania w zakresie prawa do demokratycznych wyborów” z 2002 r. wskazała kaucje wyborcze jako sposób na zniechęcenie do uczestnictwa w rywalizacji wyborczej niepoważnych (*frivolous*) partii oraz kandydatów niezależnych. Kaucje te powinny być jednak ustanowione na rozsądnym poziomie.

Podobnie w sprawie kaucji wyborczych wypowiedział się również Komitet Praw Człowieka wskazując, że konstrukcja kaucji powinna być racjonalna i niedyskryminująca<sup>16</sup>.

Instytucji kaucji wyborczych badały również Europejska Komisja Praw Człowieka<sup>17</sup> i jej następcą tj. Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>18</sup> stwierdzając zgodność tej instytucji z zasadą wolnych wyborów wyrażoną w Protokole Dodatkowym do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>19</sup>.

Państwa Europy Zachodniej stosują kaucje wyborcze już od kilkudziesięciu lat, przy czym nie pojawiają się tam wątpliwości w zakresie zgodności tej instytucji z konstytucją. Wraz z demokratyzacją prawa wyborczego kaucje wyborcze wprowadziły również państwa Europy Środkowej i Wschodniej

<sup>15</sup> CDL-EL(2005)010, Draft Joint Opinion on the Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia.

<sup>16</sup> Komentarz nr 16 do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

<sup>17</sup> Decyzja nr 11406/05 w sprawie Fournier przeciwko Francji.

<sup>18</sup> Wyrok z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie Sukhovetsky przeciwko Ukrainie (nr sprawy 13716/02).

<sup>19</sup> Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

(np. Czechy, Estonia, Słowacja, Ukraina). Mimo wątpliwości w zakresie zgodność tej instytucji z zasadami praw wyborczego, stały się one już trwałym elementem prawa wyborczego. Wszelkie zarzuty zakresie konstytucyjności kaucji wyborczych Sądy Konstytucyjne poszczególnych państw odrzucały, wskazując m.in., iż:

- bierne prawo wyborcze może podlegać uzasadnionym ograniczeniom; kaucja wyborcza została wprowadzona w celu uniknięcia problemów związanych z dotychczas obowiązującym wymogiem w postaci podpisów pod listami kandydatów; kaucja ma na celu nie dopuszczenie do kandydowania partii politycznych, których głównym celem jest dostęp do opinii publicznej oraz atak na inne partie, nie zaś zdobycie mandatów (Słowacja)<sup>20</sup>,
- obowiązek wpłaty przez kandydata kaucji ma na celu zniechęcenie udziału w wyborach kandydatów „niepoważnych” i w ten sposób zmniejszenie liczby głosów które zostaną oddane na kandydatów nie mających realnych szans na uzyskanie mandatu (Estonia)<sup>21</sup>,
- obowiązek wpłaty kaucji pieniężnej nie stanowi naruszenia równości obywateli wobec prawa ani też równości partii politycznych wobec prawa; celem tej instytucji jest dopuszczenie do udziału w wyborach jedynie kandydatów rozsądnych; kaucja ma również na celu ograniczenie ponoszenia nieuzasadnionych wydatków z budżetu państwa, dlatego też nie może być ona traktowana jako ograniczenie biernego prawa wyborczego ze względu na majątność (Ukraina)<sup>22</sup>.

Po analizie rozwiązań międzynarodowych w badanym zakresie można zatem zauważyć, że instytucja kaucji wyborczych nie tylko jest stosowane w coraz większej liczbie państw, ale pozostaje również w zgodzie z prawem międzynarodowym oraz podstawowymi zasadami prawa konstytucyjnego, w tym z zasadą powszechności i równości. Jedynym elementem instytucji kaucji wyborczych, który może naruszać powyższe jest ich wysokość, która nie powinna nadmiernie utrudniać dostęp do startu w wyborach.

## Konstrukcja kaucji wyborczych

Kaucja wyborcza zwana również depozytem wyborczym jest to prawie określona kwota pieniędzy, którą osoba posiadająca bierne prawo wyborcze musi wpłacić aby mógł zostać zarejestrowana jako kandydat. Kaucje wyborcze jak sama nazwa wskazuje ulegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa w przypadku nie uzyskania wymaganego poparcia. Mają na celu selekcję kandydatów i dopuszczenie do ostatecznej rozgrywki wyborczej tylko Tych osób, które mają na tyle realne szanse na uzyskanie mandatu, iż nie wahają się zaryzykować określonej sumy pieniędzy.

---

**20** Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 11 lutego 2009 r., PL. US 6/08.

**21** Wyrok Sądu Najwyższy (Izba Kontroli Konstytucyjności) z 27 stycznia 2003 r.

**22** Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 30 stycznia 2002 r.

Konstrukcję kaucji (depozytów) wyborczych określają dwa elementy:

- 1) wysokość kaucji oraz
- 2) zasady zwrotu kaucji

### **Wysokość kaucji**

Kaucje wyborcze mają zwykle charakter pieniężny<sup>23</sup>. Wysokość kaucji jest najczęściej ustalona w jednostkach pieniężnych, np. w wyborach parlamentarnych w Irlandii jest to 500 euro, zaś w Holandii 11 250 euro. Wysokość kaucji powinna być dostosowana do sytuacji ekonomicznej obywateli danego państwa dlatego wydaje się że lepszym rozwiązaniem jest uzależnienie jej wysokości kaucji od pewnego wskaźnika: np. wielokrotności minimalnego (np. Ukraina, Łotwa) czy też przeciętnego wynagrodzenia (np. Litwa). Przy czym można zaobserwować prawidłowość, że im wyższy urząd czy organ przedstawicielski, tym wyższa jest wysokość kaucji wyborczej<sup>24</sup>. Inną prawidłowością jest, iż w systemach większościowych kaucja jest wyższa niż w systemach proporcjonalnych. Wynika to z faktu, iż w systemach większościowych z reguły wyższy jest procent poparcia, które daje realne szanse na zdobycie mandatu. W związku z tym możliwość uzyskania mandatu przez kandydata „niepoważnego” jest znacznie bardziej ograniczona niż w wyborach proporcjonalnych.

Specyficzny sposób ustalania wysokości kaucji wyborczych został ustanowiony w Szwecji, gdzie ustanowiono *sui generis* kaucje w postaci nałożenia na startujące w wyborach komitety wyborcze obowiązek ponoszenia kosztu druku kart do głosowania.

Stosowanym czasem rozwiązaniem jest zwolnienie z wpłaty kaucji w przypadku, gdy dany komitet wyborczy w poprzednich wyborach uzyskał określone poparcie lub też znalazł się w parlamencie. Stosuje się również system stopniowości, polegający na tym, że w zależności od uzyskanego wyniku wyborczego w poprzednich wyborów wpłaca się jedynie odpowiednią część kaucji np. 100%, 50% czy 30%. Bywa również tak, że partie znajdujące się w parlamencie ustępującej kadencji zwolnione są w ogóle z wymogu wpłaty kaucji.

### **Zasady zwrotu kaucji**

Kaucja pieniężna, jak sama nazwa wskazuje opiera się na założeniu, że przypadku zaistnienia ustalonego wcześniej warunku, wniesione środki pieniężne zwracane zostają wpłacającemu. W przypadku, gdy kaucja nie ma charakteru zwrotnego, wówczas mamy do czynienia z opłatą wyborczą<sup>25</sup>. Zwrot wpłaconej sumy pieniężnej jest jednak zdecydowanie dominującym rozwiązaniem.

---

<sup>23</sup> W Republice Południowej Afryki może być to również gwarancja bankowa.

<sup>24</sup> A. Żukowski, *op.cit.*, s. 40.

<sup>25</sup> A. Żukowski, *op.cit.*, s. 39.

Wprowadzenie obowiązku zwrotu wpłaconej sumy ma służyć dwóm celom. Po pierwsze odstraszenie przed udziałem w wyborach kandydatów „niepoważnych” oraz zwrot do budżetu państwa przynajmniej część środków wydatkowych w związku z konieczności zapewnienia kandydatowi ustawowych uprawnień przynależnych kandydatom np. zagwarantowanie odpowiedniego czasu patentowego na zaprezentowanie swojego programu wyborczego. Są jednak przykłady państw, również europejskich (np. Austria, choć jest to tylko 435 euro) gdzie wpłacona kwota pieniężna nie jest zwracana.

W poszczególnych państwach występują różnorodne warunki zwrotu wpłaconej kaucji wyborczej. Najczęściej występującym warunkiem jest uzyskanie odpowiedniej liczby głosów, przy czym może być on wyrażony w postaci procenta głosów, który uzyskała lista kandydatów/kandydat, lub ułamka ważnie oddanych głosów. Bywa też że zwrot kaucji następuje w sytuacji, gdy dany kandydat zostaje wybrany, co wydaje się jednak zbyt wygórowanym warunkiem. Kaucje wyborcze mają bowiem na celu zabezpieczenie przez kandydata odpowiedzialnego poparcia stwarzającego jedynie realne szanse na zdobycie mandatu nie zaś tego gwarancje. Bardzo dobrym rozwiązaniem wydaje się również proporcjonalny zwrot wpłaconej kaucji w przypadku nie uzyskania wymaganego poparcia.

Państwo	Podpisy	Kaucje	
		Wysokość kaucji	Zwrot kaucji
<b>Belgia</b>	200-500 podpisów (w zależności od wielkości okręgu)	–	–
<b>Bułgaria</b>	5000 podpisów (dla partii), 1100-2000 podpisów w zależności od wielkości okręgu (dla niezależnego kandydata)	–	–
<b>Czechy</b>	–	20 000 koron czeskich od każdego kandydata	6% głosów
<b>Dania</b>	kandydaci niezależni muszą przedłożyć 150-200 podpisów, zwolnione z tego wymogu są zarejestrowane partie	–	–
<b>Finlandia</b>	kandydat niezależny musi złożyć 100 podpisów, zarejestrowane partie są zwolnione z tego wymogu	–	–
<b>Irlandia</b>	–	500 euro	1/4 kwoty wyborczej
<b>Włochy</b>	Od 1500 do 400 podpisów, od partii zasiadających w Izbie Deputowanych nie wymaga się przedłożenia podpisów		
<b>Łotwa</b>	–	1000 lat	5%
<b>Litwa</b>	–	równowartości 20 przeciętnych wynagrodzeń dla zgłoszenia listy kandydatów	5%
<b>Luksemburg</b>	25 podpisów	–	–

**Tabela 1.**

Konstrukcja instytucji kaucji wyborczych oraz podpisów w wybranych państwach europejskich.

Źródło:  
www.ipu.org.pl

<b>Holandia</b>	25 podpisów	oraz kaucja 11.250 euro	3/4 kwoty wybor- czej
<b>Norwegia</b>	dla zgłoszenia listy kandydatów w jednym okręgu wymagane jest przed- łożenie – 500 podpisów, a w całym kra- ju – 5 000 podpisów	–	–
<b>Rosja</b>	partie zasiadające w Dumie są zwol- nione z wymogu składania podpisów, pozostałe muszą przedłożyć 200 000 podpisów	lub wpłacić 60 milionów rubli	4%
<b>Słowacja</b>	–	500 tys. koron słowackich	2%
<b>Hiszpania</b>	partie zarejestrowane są zwolnione, inne partie i kandydaci niezależni mu- szą przedłożyć 0,1% podpisów miesz- kańców okręgu	–	–
<b>Ukraina</b>	–	równowartości 200 minimal- nych płac	3%

### Kaucje wyborcze a konstytucyjne zasady polskiego prawa wyborczego

Nowe rozwiązania prawne są konfrontowane z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Jako że kwestia dopuszczenia kandydatów do rywalizacji wyborczej zalicza się problematyki wyborczej, należy główną uwagę skierować na zasady prawa wyborczego odnoszące się do biernego prawa wyborczego (prawa do kandydowania) tj. zasady powszechności, równości, bezpośredniości oraz proporcjonalności (ewentualnie większości) wyborów, a także tajności głosowania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że obowiązujące przepisy w pewnym stopniu naruszają dwie ostatnie zasady w zakresie zbierania podpisów pod listami kandydatów. Przede wszystkim wątpliwość może rodzić stworzenie możliwości udzielenia poparcia przez wyborców kilku listom kandydatów jeśli będziemy rozpatrywać zgodność z konstytucyjną zasadą wyborów proporcjonalnych, opartych na rywalizacji sił politycznych i zakładających jednoznaczne decydowanie się wyborcy<sup>26</sup>. Jeśli chodzi zaś o zasadę tajności głosowania, należy zauważyć, że podpis złożony pod listą kandydatów (szczególnie jeśli wyborca nie złożył podpisu pod inną listą) ujawnia preferencje wyborcy, z którymi mogą zapoznać się inne osoby. Nie jest to istotny problem w przypadku wyborów ogólnokrajowych, gdyż tam podpisy weryfikują sędziowie (wybory parlamentarne) oraz wąskie grono pracowników Państwowej Komisji Wyborczej (wybory prezydenckie). Inaczej jest w przypadku wyborów samorządowych, gdzie z danymi osób podpisujących się pod listami zapoznają się członkowie lokalnych komisji wyborczych, czyli osoby, które w wielu przypadkach są w stanie zidentyfikować osobę składającą pod-

<sup>26</sup> P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 42, s. 73-74.

pis po numerze PESEL. Taki system, jak już wskazano, ułatwia wychwycenia „podrobionych” podpisów, ale z drugiej strony – szczególnie na poziomie wyborów do rad gmin i na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – może prowadzić do „nadwątlenia” zasady tajności głosowania, szczególnie jeśli wyborca złożył podpis tylko pod jedną listą kandydatów.

Zastosowanie kaucji wyborczych jako mechanizmu selekcji kandydatów nie budzi podobnych wątpliwości co do zgodności z zasadami prawa wyborczego. Należy bowiem zauważyć, że instytucja kaucji wyborczych ma stosunek ambiwalentny w stosunku do zasady bezpośredniości, proporcjonalności (większości) oraz tajności głosowania. Inaczej jest odnośnie do zasady proporcjonalności oraz równości.

Należy zauważyć, że kaucje wyborcze, mimo że ograniczają liczbę kandydatów biorących udział w wyborach, to jednak nie narusza to zasady powszechności, stanowi zaś racjonalny mechanizm selekcyjny zmierzający do wyeliminowania z kandydowania osoby startujące w wyborach z innych niż ważne, powodów politycznych. Warunek wpłaty określonej sumy pieniędzy można zatem porównać do wymogu obywatelstwa czy ukończenia określonego wieku, które to wymagania nie są obecnie traktowane jako cenzus wyborczy, lecz naturalne wymagania o charakterze niedyskryminacyjnym.

Z pewnością najwięcej wątpliwości może budzić wprowadzenie kaucji wyborczych z punktu widzenia zasady równości odnoszonej do biernego prawa wyborczego. Ten aspekt zasady równości bywa określony mianem równości szans i oznacza dążenie do zapewnienia jednakowych warunków kandydatom podczas ubiegania się o mandat. Równości szans, podobnie jak ogólnej konstytucyjnej zasady równości, nie można jednakże traktować w kategoriach absolutnych, dlatego różnicowanie sytuacji podmiotów z uzasadnionych powodów jest dopuszczalne. Za zgodne z zasadą równości szans uznaje się instytucję progów wyborczych, które warunkują udział w rozdziale mandatów od zdobycia 5% ważnie oddanych głosów, gdyż ma to zapewnić stabilną scenę polityczną. Polski ustawodawca uwzględnił również interesy partii politycznych, które nie uzyskały mandatów parlamentarnych ustanawiając 3% próg warunkujący uzyskanie subwencji z budżetu państwa pokrywający koszty poniesione na kampanię wyborczą. Rozwiązanie to nie zostało zakwestionowane jako niezgodne z zasadą równości, a w doktrynie zostało wręcz uznane jako „sprzyjające realizacji konstytucyjnej zasady równości partii i ochronie pluralizmu politycznego”<sup>27</sup>.

Również ustanowienie progu poparcia niezbędnego dla zwrotu wpłaconej kaucji wyborczej nie stanowi naruszenia zasady równości. Kaucja wyborcza ma bowiem na celu zapewnienie dopuszczenia do kampanii wyborczej oraz samych wyborów tylko kandydatów których głównym celem udziału w wyborach jest zdobycie mandatu. Obowiązek wpłaty określonej sumy pieniędzy,

---

<sup>27</sup>A. Gorgol, *Komentarz do art. 68 [w:] Komentarz do ustawy o partiach politycznych*, M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, Warszawa 2003, s. 110.

pełnić zatem będzie podobną funkcję jak próg wyborczy oraz próg subwencyjny.

### **Proponowana konstrukcja kaucji wyborczych w polskim prawie wyborczym**

Obecnie warunkiem zarejestrowania listy kandydatów we wszystkich typach wyborów jest przedłożenie znaczącej liczby podpisów poparcia. W wyborach do Sejmu warunkiem zarejestrowania okręgowej listy kandydatów jest przedłożenie co najmniej 5 000 podpisów, przy czym komitety wyborcze, które dopełnią tego wymogu w połowie okręgów wyborczych zwalniane są z obowiązku przedłożenia podpisów w pozostałych okręgach wyborczych. Oznacza to, że dla największych partii politycznych dopiero zebranie co najmniej 105 000 podpisów pozwala na wystawienie kandydatów w całym kraju. W przypadku wyborów do Senatu wymóg zebrania 2 000 podpisów odnosi się oddzielnie do każdego kandydata. Oznacza to, że największe partie polityczne, aby wystawić pełną pulę 100 kandydatów muszą zebrać 200 000 podpisów. W przypadku wyborów prezydenckich jest to 100 000 podpisów.

Taki system rodzi wiele problemów i pochłania ogromną ilość czasu dla przedstawicieli partii politycznych zbierających podpisy, jak również okręgowych komisji wyborczych, które je weryfikują. Dużo lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie kaucji wyborczych. Ich wysokość powinna kształtować się na rozsądnym poziomie, który nie spowoduje wyeliminowania z rywalizacji wyborczej partii małych i lokalnych. Dlatego też proponuje się pozostawienie części mechanizmów dotąd funkcjonujących rozwiązań. Rozsądne jest ustanowienie oddzielnej wysokości kaucji dla komitetów wyborczych ogólnopolskich partii politycznych tj. dla tych, którzy zamierzają wystawić listę kandydatów w przynajmniej połowie okręgów wyborczych oraz komitetów wyborczych partii lokalnych, tj. dla tych, które wystawiają listy w mniej niż połowie okręgów. Wysokość kaucji, aby spełniała swoją funkcję powinna być adekwatna do wartości korzyści, jakie uzyskują kandydaci w związku z prawem do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowym i regionalnych. Kwota kaucji celem jej urealnienia powinna stanowić wielokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. Warto również rozważyć zróżnicowanie wysokości kaucji wyborczej na poziomie okręgu od wielkości okręgu wyborczego (w wyborach do Sejmu okręgi liczą 7 do 19 mandatów).

Dostrzegając problem kandydatur niezależnych, które obecny system wyborczy wyraźnie dyskryminuje, proponuje się też zmniejszoną wysokość kaucji dla kandydatów startujących samodzielnie w wyborach.

Odnośnie liczby głosów, których uzyskanie powinno uprawniać do zwrotu kaucji, to nawiązując do rekomendacji Komisji Weneckiej która wskazuje, że skoro w przypadku ustanowienia wymogu zebrania odpowiedniej liczby

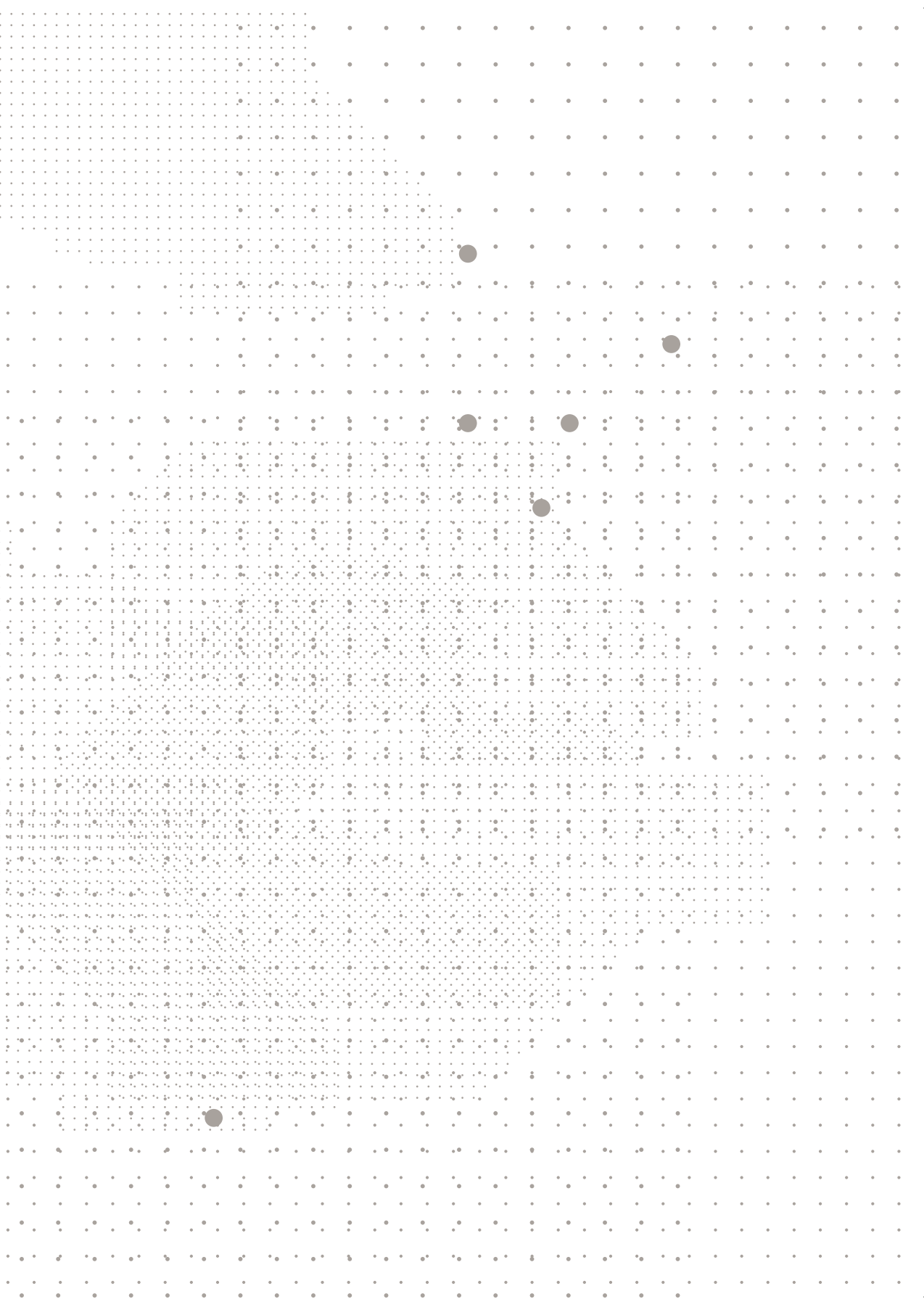
podpisów jako warunku zgłoszenia kandydatury nie powinien on przekraczać 1% wyborców, wydaje się, że również liczba głosów która gwarantuje zwrot wpłaconej kaucji nie powinna przekraczać 1%. Biorąc pod uwagę, że wymóg przedłożenia 105 000 podpisów dla zarejestrowania listy we wszystkich okręgach w przypadku wyborów do Sejmu i 200 000 podpisów dla zarejestrowania pełnej liczby kandydatów w wyborach do Senatu, stanowi mniej więcej 1% ważnie oddanych głosów w wyborach, można stwierdzić, że wprowadzenie kaucji zwracanych w przypadku uzyskania 1% głosów spowoduje, że obecnie obowiązujący wymóg zebrania określonej liczby podpisów niejako zostanie przeniesiony na późniejszy etap procesu wyborczego, który nie będzie się wiązał z problemem, dla partii politycznych zbierania podpisów, zaś organów wyborczych – weryfikacji ich autentyczności.

### **Podsumowanie**

Uzależnienie zarejestrowania kandydatury od przedłożenie określonej liczby podpisów jest wciąż rozwiązaniem stosowanym w wielu państwach europejskich. Prawidłowa konstrukcja tej instytucji tj. ustanowienie rozsądnej wysokości liczby podpisów, wprowadzenie zakazu składania podpisu pod więcej niż jedną kandydaturą/listą kandydatów, a przede wszystkim rzetelna kontrola prawidłowości zbieranych podpisów stanowi świetny mechanizm selekcyjny wobec osób chcących kandydować w wyborach, dzięki któremu do kandydowania dopuszczone zostają tylko osoby posiadające realne poparcie społeczne oraz poważne zamiary polityczne.

W Polsce instytucja ta, głównie ze względu na ułomny system weryfikacji autentyczności zebranych podpisów, wiąże się z nadużyciami. Brak realnych możliwości na sanację istniejących procedur weryfikacji podpisów skłania do przedstawienia propozycji alternatywnego rozwiązania. Takim rozwiązaniem jest wprowadzenia kaucji wyborczych. Instytucja kaucji stanowi mechanizm sprzyjający poprawie przejrzystości procesu wyborczego, nie naruszający jednocześnie konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Istotne jest natomiast prawidłowe określenie jej podstawowych elementów tj. wysokości oraz zasad zwrotu. Kwota kaucji powinna być ustalona na takim poziomie, aby prawie każdy obywatel czy partia polityczna były w stanie żądaną sumę bez większych problemów zebrać, zaś procent poparcia nie był zrównany z progiem koniecznym do uzyskania mandatu oraz umożliwiającą start w wyborach przynajmniej kilku partiom politycznym/kandydatom. Z drugiej strony elementy te powinny być ustanowione na takim pułapie aby skutecznie odstraszać kandydatów „niepoważnych”.





## Noty o Autorach

**Marcin Rulka** – prawnik, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego.

**Jarosław Zbieranek** – doktor nauk prawnych, politolog. Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym.