

Anna Rakowska\*

## Symbioza czy dysonans? – o dylematach łączenia wyborów z referendum

**Symbiosis or Dissonance? – about the Dilemmas of  
Combining Election with Referendum**

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** konstytucja, wybory, referendum, prawo wyborcze, głosowanie, kampania wyborcza

**Key words:** constitution, election, referendum, electoral law, voting, electoral campaign

**Abstrakt:** Artykuł 90 ustawy o referendum ogólnokrajowym, znowelizowany mocą ustawy z 7 lipca 2023 r., daje możliwość przeprowadzenia w jednym dniu wyborów ogólnokrajowych oraz referendum. Jednak regulacja zawarta w art. 90 ustawy o referendum jest niepełna, konstytucyjnie wątpliwa, a przez to wysoce niedoskonała. Jak pokazała praktyka, sytuacja jednoczesnego przeprowadzania wyborów i referendum ogólnokrajowego nie tylko stawia przed administracją wyborczą istotne wyzwania organizacyjne, ale przede wszystkim nie gwarantuje przestrzegania podstawowych konstytucyjnych zasad i standardów prawa wyborczego, jak choćby obniżenia poziom gwarancji realizacji podmiotowego prawa wyborczego (zawierającego przecież element konieczności wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów głosu każdego wyborcy), zasady tajności głosowania, czy przejrzystości finansowania kampanii wyborczej oraz oddzielenia kampanii wyborczej od referendalnej. Niniejszy artykuł stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany do art. 90 ustawy o referendum należałoby wprowadzić, aby zapewnić zgodność jednoczesnych głosowań, zarządzonych na jego podstawie, ze standardami wolnych, uczciwych wyborów.

\* ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-2470-8893>; dr hab., prof. UŁ, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: [anna.rakowska@adwokatura.home.pl](mailto:anna.rakowska@adwokatura.home.pl).

**Abstract:** Article 90 of the Act on the Nationwide Referendum, last amended on July 7, 2023, allows for nationwide elections and a referendum to be held on one day. However, the regulation contained in Art. 90 of the mentioned Referendum Act is incomplete, constitutionally questionable, and therefore highly imperfect. As practice has shown, the situation of simultaneous holding of elections and a referendum not only poses significant organizational challenges for the electoral administration, but above all does not guarantee compliance with the basic constitutional principles and standards of electoral law, for example it reduces the level of guarantee of the implementation of the electoral right (which includes the element of the need to take into account the vote of every voter), the principle of secrecy of voting, or transparency of financing of the election campaign and the separation of the election campaign from the referendum campaign. In this article the author tries to answer the question of what changes to Art. 90 of the Referendum Act should be introduced to ensure compliance of simultaneous votes ordered on its basis with the standards of free and fair elections.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Naród, jako suweren, sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Przedstawicielami Narodu są wybierani w wyborach posłowie i senatorowie, zaś zasadniczą formą demokracji bezpośredniej – referendum. Od momentu wejścia w życie ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>1</sup> nie zdarzyła się sytuacja, w której zdecydowano by o jednoczesnym przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych i referendum. W 2023 r. doszło jednak do szybkiej zmiany ustawy o referendum<sup>2</sup> i do zarządzenia obu tych głosowań na ten sam dzień.

W dniu 17 sierpnia Sejm podjął uchwałę<sup>3</sup> o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa z następującymi pytaniami referendalnymi:

„Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?”

„Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn?”

„Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?”

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 57, poz. 507.

<sup>2</sup> Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. poz. 1628.

<sup>3</sup> Dz.U. 2023, poz. 1636.

„Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”<sup>4</sup>.

Głosowanie w referendum zostało zarządzone na 15 października 2023 r., a więc na dzień, w którym odbywały się również wybory do Sejmu i Senatu, gdyż taką możliwość daje art. 90 ustawy o referendum ogólnokrajowym, ostatnio znowelizowany mocą ustawy z 7 lipca 2023 r.

Niniejszy artykuł stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy, po pierwsze, decyzja ustawodawcy co do umożliwienia jednoczesnego przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego i wyborów jest słuszna. Po drugie, jeżeli założyć, że ma ona pozytywne aspekty ustrojowe lub organizacyjne, to czy regulacja przyjęta w ustawie o referendum jest optymalna, czy też może ma wady?

Jak przypomina Sabina Grabowska, nazwa referendum sięga XVI w., pochodzi ze Szwajcarii i wywodzi się z zasady bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli danej społeczności, która obowiązywała w dwóch kantonach: Gryzonia i Wallis<sup>5</sup>. Współcześnie referendum to instytucja ustrojowa pozwalająca na wyrażenie swego stanowiska w określonej sprawie w głosowaniu przez ogół uprawnionych osób (obywateli, mieszkańców)<sup>6</sup> i jest najbardziej rozpowszechnionym przejawem demokracji bezpośredniej. Jednocześnie – jak słusznie podkreśla Bogumił Naleziński, „z treści art. 4 ust. 2 Konstytucji RP pozornie wynikać może pełna alternatywność wymienionych w tym przepisie form demokracji. Uwzględnienie innych przepisów ustawy zasadniczej dotyczących mechanizmów sprawowania władzy publicznej, jak również funkcjonalne uzależnienie możliwości korzystania przez Naród z instytucji demokracji bezpośredniej od aprobaty ich reprezentantów – przemawiają jednoznacznie na rzecz pierwszeństwa reprezentacyjnych (przedstawicielskich) procedur rządzenia”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Referendum zostało zarządzone na podstawie art. 125 konstytucji jako referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zob. nt. pojęcia „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 148 i n.; zob. analizę pytań referendalnych: M. Pachocka, *Relokacje – referendum w Polsce w 2023 roku a polityka azylowa Unii Europejskiej*, Forum Idei Fundacji Batorego, Warszawa 2023, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Relokacje\\_referendum.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Relokacje_referendum.pdf), (15.12.2023).

<sup>5</sup> Zob. więcej: S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 37–47; S. Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53, s. 97.

<sup>6</sup> A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, «Przegląd Sejmowy» 1996, nr 5, s. 25.

<sup>7</sup> B. Naleziński, *Komentarz do art. 125, pkt 1.1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016. Więcej o instytucji referendum ogóln-

Na wstępie opracowania warto krótko zarysować kontekst historyczny. Otóż w okresie międzywojennym brak było unormowań dotyczących czy to demokracji bezpośredniej w ogólności, czy konkretnych jej form, jak np. referendum. Sytuacja ta utrzymała się po II wojnie światowej. Wprowadzenie instytucji referendum do polskiego prawodawstwa nastąpiło w 1987 r., kiedy władze PRL, pragnąc potwierdzić swój mandat do przeprowadzenia trudnych reform gospodarczych, zdecydowały odwołać się do bezpośrednio do obywateli<sup>8</sup>. Referendum przeprowadzono 29 listopada 1987 r. i postawiono w nim następujące pytania:

*Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnego poprawienia warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian?*

*Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?*

Pozostawiając na marginesie ocenę treści postawionych pytań i ich porównanie z pytaniami, które były przedmiotem referendum 15 października 2023 r., zaznaczyć należy, że możliwość jednoczesnego przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu wraz z referendum ogólnokrajowym nie jest nowością. Sytuacja taka jest uregulowana w art. 90 ustawy o referendum ogólnokrajowym<sup>9</sup>, który obowiązuje od momentu wejścia w życie samej ustawy o referendum. W pierwotnym brzmieniu przepis ten przewidywał m.in., że w przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów, do kampanii referendalnej stosuje się przepisy rozdziału 6 ustawy o referendum, zaś Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i sposób łącznego prowadzenia kampanii referendalnej oraz kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych. Niewątpliwie jako argumenty za umożliwieniem jednoczesnego przeprowadzania wyborów i referendum

---

nokrajowego w Polsce zob. też R. Stawicki, *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013, s. 3 i n. Zob. też P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 97 i n.

<sup>8</sup> T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] M.T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 121–134.

<sup>9</sup> Obecnie obowiązująca wersja: t.j. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.

przywołać można motywy organizacyjne i oszczędnościowe. Tym niemniej z drugiej strony – jak się okazuje – przeciwko takim rozwiązaniom przemawiają nie tylko aspekty organizacyjne innej natury, ale także mające charakter zasadniczy argumenty konstytucyjne. Przed przyjęciem ustawy nowelizującej z 7 lipca 2023 r. przepis art. 90 ustawy o referendum został znowelizowany raz, mocą ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego<sup>10</sup>, kiedy dodano doń ust. 1a. Przewiduje on, że zaświadczenia o prawie do głosowania wydaje się zgodnie z przepisami dotyczącymi właściwych wyborów; zaświadczenie upoważnia do wzięcia udziału we wskazanym w nim głosowaniu w wyborach oraz w odbywającym się w tym samym terminie głosowaniu w referendum oraz uregulowano sytuację jednoczesnego przeprowadzania referendum ogólnokrajowego i wyborów do Parlamentu Europejskiego. Zmiana dokonana w 2009 r. nie była więc znacząca, nie dotyczyła istoty konstrukcji jednoczesnego przeprowadzania wyborów i referendum.

W takim brzmieniu przepis ten obowiązywał do 16 sierpnia 2023 r., kiedy to weszła w życie wspomniana już ustawa nowelizująca.

Ustawa nowelizująca w odniesieniu do przebiegu głosowania i liczenia głosów wprowadziła jedynie następujące zmiany:

- 1) wyniki głosowania i protokoły głosowania z obwodów utworzonych na polskich statkach morskich są przekazywane komisarzowi wyborczemu właściwemu dla miasta stołecznego Warszawy, a nie – jak dotychczas komisarzowi wyborczemu właściwemu dla siedziby armatora,
- 2) dostosowała godziny głosowania w referendum do godzin głosowania w wyborach, ale tylko w przypadku, gdy referendum ogólnokrajowe jest przeprowadzane jednocześnie z wyborami,
- 3) nakazuje informacje o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych podawać w terminach takich, jak w wyborach ogólnokrajowych,
- 4) przewiduje, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, wniosek o sporządzenie pełnomocnictwa do głosowania oraz akt pełnomocnictwa do głosowania w wyborach – będą dotyczyły także głosowania w referendum ogólnokrajowym.

Tym samym podkreślić trzeba, że już dawno przed uchwaleniem i wejściem w życie ustawy nowelizującej przesądzona była kwestia przeprowadzania jednoczesnego głosowania w wyborach i w referendum, tj., że odbywa się ono w tych samych (a nie innych) obwodach głosowania, czyli w tych samych loka-

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 202, poz. 1547.

lach wyborczych i że jest przeprowadzane przez jedną obwodową komisję wyborczą (a nie dwie odrębne), na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla wyborów (art. 90 ust. 1 pkt 1 ustawy o referendum). Wszystkie głosowania w takiej sytuacji są przy tym przeprowadzane przy użyciu jednej urny wyborczej, do której wrzucane są zarówno karty do głosowania w wyborach do Sejmu, do Senatu, jak i karty do głosowania w referendum ogólnokrajowym.

Takie rozwiązanie generuje co najmniej dwojakiego rodzaju problemy, jakie mogą zaistnieć w dniu głosowania: problem zachowania tajności głosowania w wyborach (referendum)<sup>11</sup> oraz problem liczenia głosów.

W odniesieniu do pierwszego z zasygnalizowanych problemów, to oczywiście jest, że – jak podkreśla w swoich wyjaśnieniach Państwowa Komisja Wyborcza – „w żadnej mierze wyborca (osoba uprawniona do udziału w referendum) nie może i nie jest zmuszany do głosowania wyborach do jakiegokolwiek organu, ani do udziału w referendum. Decyzja o udziale w wyborach do danego organu (np. do Sejmu lub do Senatu) albo w referendum jest zatem wyłączną decyzją wyborcy (osoby uprawnionej do udziału w referendum). W przypadku referendum przeprowadzanego w tym samym dniu, co wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wyborca może zatem zdecydować, wyłącznie według własnego uznania, o udziale np.

- jedynie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (bez udziału w referendum);
- jedynie w udziale w referendum (bez udziału w wyborach do Sejmu i do Senatu);
- jedynie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (bez udziału w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i w referendum);
- itd.

Jeżeli wyborca odmówi przyjęcia karty lub kart do głosowania obwodowa komisja wyborcza odnotuje to w spisie wyborców<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Szerzej na temat tajności głosowania: M. Chmaj, *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, [w:] Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2017, s. 332–337; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 71–77; P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, «Przeгляд Sejmowy» 2001, nr 1, s. 73–75; K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 481–482; B. Sitek, *Zasada tajności głosowania. Dyskurs między historią a ciekawością*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 377.

<sup>12</sup> Zob. *Wyjaśnienia związane z przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komu>

Z drugiej strony jednak nie sposób nie dostrzec, że wyborca, aby odmówić pobrania karty do głosowania np. w referendum, musi to zakomunikować komisji, co jest zagrożeniem dla tajności głosowania, gdyż zagadnienie wzięcia bądź niewzięcia udziału w referendum jest decyzją polityczną, do której ujawniania wobec członków obwodowej komisji wyborczej, innych wyborców znajdujących się w tym samym czasie w lokalu wyborczym, osób im towarzyszących, mężów zaufania, obserwatorów itp. wyborca nie powinien być zmuszany. Rację w tym zakresie ma Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, że „obywatel biorąc udział w referendum tak naprawdę oddaje 2 głosy. (...) Pierwszy głos to jest ten krzyżyk, czy te krzyżyki, które stawia, ale również sam udział w referendum jest też aktem woli politycznej i aktem istotnym, ponieważ od frekwencji zależy to, czy referendum będzie miało charakter wiążący”<sup>13</sup>.

Na marginesie warto zaznaczyć, że PKW dostrzega polityczny aspekt samego tylko udziału w referendum. W wyjaśnieniach z 10 października wskazuje bowiem, że „zachęcanie lub zniechęcanie do udziału w referendum jest natomiast elementem kampanii referendalnej, ponieważ frekwencja ma w referendum decydujące znaczenie dla jego wyniku. Działania tego rodzaju nie mogą być zatem prowadzone w czasie tzw. ciszy referendalnej”<sup>14</sup>. Tym bardziej niezrozumiałe jest, dlaczego nie wyciąga z takiej – słusznej przecież – oceny wniosków także co do przebiegu dnia głosowania.

Naruszenie zasady tajności głosowania będzie obecnie tym bardziej wyraźne, że ostatnia nowelizacja kodeksu wyborczego<sup>15</sup> (dalej: k.w.) umożliwiła mężom zaufania rejestrowanie tego, co się dzieje w lokalu wyborczym. Mężowie zaufania mogą przebieg prac obwodowej komisji wyborczej nagrywać (art. 42 § 5 k.w.) i wyborca może się poczuć z tego powodu niekomfortowo. Rolą państwa jest zapewnienie każdemu obywatelowi jak największego komfortu i dyskrecji w oddaniu głosu, zaś przepisy prawa wyborczego tego komfortu obecnie nie zapewniają.

Należy jednocześnie podkreślić, że interpretacja art. 90 ustawy o referendum, nakazująca przeprowadzenie głosowań w wyborach i referendum na podstawie tych samych spisów wyborców, przyjęta ostatecznie przez PKW, nie jest nie tylko jedyną możliwą, ale nawet nie jest prawidłowa. Warto przywołać

---

nikaty/wyjasnienia-zwiazane-z-przeprowadzeniem-referendum-ogolnokrajowego-w-tym-samym-dniu-w-ktorym-odbywaj, (8.09.2023).

<sup>13</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-zasady-demokratyczne-wybory>, (8.09.2023).

<sup>14</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie tzw. ciszy wyborczej i referendalnej, ZKF.621.123.2023, (18.12.2023).

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 1277 ze zm.

list otwarty Zespołu Ekspertów Prawnych i zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji Batorego do PKW z 2.10.2023, w którym Zespoły piszą:

Stwierdzamy, że przyjęta przez PKW interpretacja narusza normy prawa konstytucyjnego, a w szczególności ingeruje w gwarancje uczestników postępowania wyborczego i referendalnego przed zachowaniem w tajemnicy swoich preferencji politycznych.

W naszej opinii, możliwe i konieczne jest ponowne odczytanie ww. przepisów w zgodzie z Konstytucją, a co za tym idzie modyfikacja wytycznych PKW przygotowanych dla obwodowych komisji wyborczych, tak aby korzystano z oddzielnych spisów wyborców na potrzeby wyborów parlamentarnych oraz referendum.

Należy pamiętać, że pomimo tego, że wybory parlamentarne oraz głosowanie w referendum odbywają się tego samego dnia, to cały czas są to dwie odrębne instytucje prawa konstytucyjnego. Przepisy prawa wyborczego i referendalnego dopuszczające przeprowadzenie oby tych głosowań jednego dnia, nie unifikują tych aktów władztwa państwowego<sup>16</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że podstawą dla sformułowania cytowanego listu była opinia prawna Krzysztofa Urbaniaka<sup>17</sup>, który – analizując sformułowanie nakazujące przeprowadzać referendum ogólnokrajowe na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla wyborów wskazał, że:

Pamiętać (...) należy, że przedstawione stanowisko PKW opiera się na przyjętej wykładni art. 90 ust. 1. pkt 1. (...). Przyjęty przez PKW sposób odczytania normy zawartej ww. przepisie jako „jednego spisu wyborców” budzi jednak poważne wątpliwości z punktu widzenia naruszenia Ustawy Zasadniczej, a w szczególności zgodności z konstytucyjną zasadą tajności głosowania. Przyjęty sposób dekodowania normy prawnej przez PKW wkracza bowiem w sferę konstytucyjnie gwarantowanej ochrony tajności głosowania. Wykładnia przepisów składających się na ustawowe rozwiązanie normujące wolności i prawa obywatela, a także je ograniczająca w sposób bezpośredni lub pośredni, musi uwzględniać wartości konstytucyjne, które dotyczą regulowanej materii. Wykładnia ta nie może zatem, poprzez ograniczenie się do metody językowej, prowadzić do ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych, w analizowanym przypadku – zasady tajności.

Przy rekonstrukcji normy prawnej z art. 90 ust. 1. pkt 1. ustawy o referendum ogólnopolskim należy odnieść się do poszanowania norm konstytucyjnych, które tworzą standard udziału obywatela w procesie wyborczym i referendalnym. Analizując wyrażenie normokształtujące ww. artykułu należy w procesie wykładni poszukiwać takiego rezultatu wykładni, który będzie uzgadnialny z Konstytucją, w tym w szczególności z zasadą tajności.

<sup>16</sup> [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/List-do-PKW\\_tajnosc\\_glosowania.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/List-do-PKW_tajnosc_glosowania.pdf), (18.12.2023).

<sup>17</sup> K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie realizacji zasady tajności w głosowaniu w referendum przeprowadzanym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2023, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Opinia-prawna\\_realizacja-zasady-tajnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Opinia-prawna_realizacja-zasady-tajnosci.pdf), (15.12.2023).

Przeprowadzanie głosowań w wyborach i w referendum w oparciu o jeden spis wyborców powoduje bowiem, że obywatel, nie chcąc wziąć udziału w referendum, a jednocześnie deklarując chęć głosowania w wyborach parlamentarnych, zmuszony jest do złożenia publicznej deklaracji w lokalu wyborczym odmówienia przyjęcia karty referendalnej. Możliwa jest jednak taka wykładnia ww. przepisu, której rezultat pozostanie w zgodzie z Konstytucją. Przypomnieć należy, że analizowany przepis stanowi o przeprowadzeniu głosowania w referendum „na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów”. Nie stanowi on o „tym samym spisie wyborców”, ani też o „jednym spisie wyborców”<sup>18</sup>.

Zgadzając się w pełni z postulatem konieczności prokonstytucyjnej wykładni art. 90 ustawy o referendum, zaprezentowanym przez K. Urbaniaka (która jednak nie spotkała się z przychylnym przyjęciem ze strony PKW), warto jednocześnie sugerować, by ustawodawca pochylił się nad regulacją art. 90 ustawy i nadał jej brzmienie jednoznacznie i niewątpliwie z konstytucją zgodne.

Odnosząc do drugiego z wymienionych problemów, tj. do problemu liczenia głosów, to – jak już zaznaczono – głosowanie zarówno w wyborach, jak i w referendum 15 października, było przeprowadzane przez jedną i tę samą obwodową komisję wyborczą, przy użyciu jednej urny wyborczej, do której wrzucane były zarówno karty do głosowania w wyborach do Sejmu, karty do głosowania w wyborach do Senatu, jak i karty do głosowania w referendum ogólnokrajowym. Należy dodać, że w wyborach parlamentarnych wyniki głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu ustalane są odrębnie i sporządzane są odrębne (dwa) protokoły głosowania. Ponieważ w tym samym dniu przeprowadzane było referendum ogólnokrajowe, obwodowa komisja wyborcza miała obowiązek dodatkowo odrębnego ustalenia wyników głosowania w referendum i sporządzenia odrębnego (trzeciego) protokołu głosowania. Takie rozwiązanie z pewnością istotnie obciążało dodatkową pracą obwodowe komisje wyborcze.

Nadto, co także nie pozostaje bez znaczenia dla procesu liczenia głosów, 31 marca 2023 r. weszła w życie nowelizacja k.w.<sup>19</sup>, zgodnie z którą czynności obwodowej komisji wyborczej związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji i niedopuszczalne jest wykonywanie tych czynności przez grupy członków obwodowych komisji wyborczych lub przez pojedynczych ich członków oddzielnie, ani też tworzenie z członków obwodowych komisji wyborczych grup roboczych, które wykonywałyby oddzielnie czynności po zakończeniu głosowania (art. 69 ust. 3a i 3b k.w.). Oznacza to m.in., że cała komisja (wszyscy obecni członko-

---

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Dz.U. 2023, poz. 497.

wie komisji działając wspólnie) musi liczyć wyjęte z urny karty do głosowania i ustalać liczbę kart ważnych i liczbę kart nieważnych oraz, odpowiednio do przeprowadzanych wyborów, liczbę głosów oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list, a także liczbę głosów nieważnych. Sprostanie tak sformułowanemu wymogowi ustawowemu jest czasochłonne. Nie jest tajemnicą, że w dotychczasowej praktyce zdarzało się, że członkowie obwodowej komisji wyborczej dzielili się w grupy dla wykonania poszczególnych niekontrowersyjnych czynności; jeżeli ustalone przez nich wyniki nie budziły wątpliwości, to takie działania nie mogły być uznane za szkodliwe czy wątpliwe.

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z art. 230 § 2 i art. 272 § 2 k.w., jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania.

Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w tym samym dniu, w którym odbywają się także wybory parlamentarne oraz zaangażowanie wszystkich członków komisji działających razem w każdą czynność związaną z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie, przedłuża z pewnością proces liczenia głosów, tym bardziej, że zdarza się, że w komisjach obwodowych powołanych za granicą głosuje bardzo wielu wyborców. Nałożenie na siebie tych trzech elementów (jedność komisji w obu głosowaniach, konieczność wspólnego wykonywania wszystkich czynności, 24-godzinny termin na przekazanie wyników głosowania) powoduje, że czynne prawo wyborcze obywateli przebywających za granicą nie jest gwarantowane.

Ocena ta pozostaje aktualna, mimo że w wyborach, które przeprowadzono 15 października art. 230 § 2 i art. 272 § 2 k.w. nie musiały znaleźć zastosowania z uwagi na policzenie wszystkich zagranicznych głosów w 24-godzinnym terminie. Demokratyczne prawo wyborcze, którego celem jest zapewnienie uprawnionym realnej realizacji ich praw wyborczych, w tym czynnego prawa wyborczego, nie powinno bowiem w ogóle zawierać regulacji, że po upływie jakiegoś czasu głosy wyborców są uznawane za niebyłe. Oczywiście może się zdarzyć, że w którymś obwodzie zagranicznym dojdzie do sytuacji nadzwyczajnej, np. klęski żywiołowej i nie będzie możliwości uwzględnienia głosów z takiej komisji, ale ustawodawca powinien rozważyć inne rozwiązania, niż przyjmowanie 24-godzinnej „gilotynej”. Można zaproponować przyznanie PKW kompetencji do stwierdzania – w wyjątkowych sytuacjach – że zaistniały obiektywne, nieusuwalne przeszkody i nie ma możliwości policzenia i uwzględnienia

nia głosów. Budzi poważne wątpliwości konstytucyjne regulacja przewidująca, że jeżeli na skutek działania (zaniechania) administracji wyborczej nie dojdzie do policzenia głosów w ciągu 24 godzin, to głosy setek czy tysięcy wyborców zostaną uznane za niebyłe. Celem regulacji wyborczej nie jest tylko przeprowadzenie i ustalenie wyników wyborów, ale także zapewnienie każdemu wyborcy realizacji jego konstytucyjnego, podmiotowego prawa do udziału w wyborach.

Poza właśnie omówionymi, wątpliwości co do racjonalności i konstytucyjności budzą także inne regulacji przewidującej możliwość jednoczesnego przeprowadzenia wyborów ogólnopolskich oraz referendum ogólnokrajowego. Artykuł 90 ustawy o referendum był bowiem od początku jego obowiązywania niedoskonały. W nowelizacji z lipca 2023 r. ustawodawca, zamiast skoncentrować się na usunięciu zasygnalizowanych wcześniej niedociągnięć tej regulacji, przyjął jedynie wrywkowe rozwiązania, niepozwalające na jednoczesne przeprowadzenie referendum i wyborów zgodnie ze standardami demokratycznych, przejrzystych wyborów.

Wątpliwości takie budzą m.in. zasady prowadzenia kampanii referendalnej, w tym w szczególności sytuacja jednoczesnego prowadzenia kampanii referendalnej i wyborczej, a także finansowania tych kampanii. Zgodnie z otwierającym rozdział 6 ustawy o kampanii referendalnej art. 39 ustawy o referendum ogólnokrajowym, kampanią referendalną jest prezentowanie swojego stanowiska przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty w sprawie poddanej pod referendum. Wydatki ponoszone przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich źródeł własnych i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową. Do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy k.w. Szeroki jest jednocześnie katalog podmiotów mogących brać udział w kampanii referendalnej. Obejmuje on: partie polityczne, które w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu otrzymały samodzielnie w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów bądź też wchodziły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów; kluby poselskie, kluby senatorskie oraz kluby parlamentarne (pod pewnymi warunkami), ale także stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, a także fundacje, które zostały zarejestrowane lub zgłoszone nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum, a obszar ich działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzą one działalność związaną z przedmiotem referendum i działalność ta mieści się w zakresie jej celów statutowych.

Zasady finansowania kampanii wyborczej opisane zostały w rozdziale 15 k.w. Zgodnie z jego przepisami, finansowanie kampanii wyborczej jest jawne.

Kampanię na rzecz kandydatów – na zasadzie wyłączności – prowadzą komitety wyborcze. Ich wydatki ponoszone w związku z zarządzonymi wyborami pokrywane są z ich źródeł własnych. Komitety mogą pozyskiwać środki jedynie od podmiotów określonych w k.w. i wydatkować je wyłącznie na cele związane z wyborami. Pełnomocnicy finansowi tych podmiotów zobowiązani są do złożenia po wyborach PKW sprawozdań finansowych, które – po dokonaniu ich analizy – mogą być przez Komisję przyjęte, przyjęte ze wskazaniem na ich uchybienia lub odrzucone, co wiązać się może z sankcjami finansowymi dla komitetów i podmiotów je tworzących.

Z kolei do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy k.w. Ustawa o referendum ogólnokrajowym bardzo ogólnie stanowi, że wydatki ponoszone przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich źródeł własnych i zgodnie z właściwymi przepisami określającymi ich działalność finansową. Gospodarka wyborcza i referendalna są to zatem odrębnie prowadzone gospodarki finansowe.

PKW w wyjaśnieniach z 28 sierpnia 2023 r.<sup>20</sup> wskazała co prawda, że jednoczesne trwanie kampanii wyborczej i kampanii referendalnej wymaga od uczestników obu kampanii ścisłego rozgraniczenia działań do nich należących, w szczególności:

- komitety wyborcze nie mogą uczestniczyć w kampanii referendalnej;
- wszystkie podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej są obowiązane rozpowszechniany przekaz ograniczać wyłącznie do prezentowania swojego stanowiska w sprawie poddanej pod referendum, czyli pytań referendalnych;
- partie polityczne uczestniczące w wyborach nie mogą w ramach kampanii referendalnej przekraczać granic prezentacji swojego stanowiska w sprawie poddanej pod referendum, ponieważ naruszałoby to zakaz prowadzenia i finansowania działalności na rzecz upowszechniania ich celów programowych;
- niedopuszczalne jest prowadzenie w ramach kampanii referendalnej faktycznej agitacji wyborczej;
- dla czytelności obu kampanii istotne znaczenie ma bezwarunkowe przestrzeganie przez komitety wyborcze i podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej przepisów określających zasady oznaczania materiałów wyborczych.

Należy jednak zauważyć, że jednoczesne prowadzenie kampanii wyborczej i referendalnej, tym bardziej w sytuacji, w której – nie ma co ukrywać – pytania referendalne nawiązywały do głównych haseł wyborczych jednego

<sup>20</sup> ZKF.621.37.2023.

z komitetów wyborczych (komitetu większości rządzącej), rodziło wątpliwości co do faktycznego przestrzegania tych ograniczeń. Z pewnością konstrukcje przyjęte w art. 90 ustawy o referendum, a także w jej rozdziale 6, nie sprzyjają tej przejrzystości. Szczególny niepokój budzą, po pierwsze, bardzo szeroki katalog podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej (przy jednoczesnym ścisłym katalogu uczestników kampanii wyborczej), a po drugie, brak w istocie ograniczeń finansowania kampanii referendalnej.

Ustawodawca, nowelizując w lipcu 2023 r. art. 90 ustawy o referendum, zaniechał niestety przyjęcia regulacji, które by eliminowały lub chociażby ograniczały te niebezpieczeństwa. Postulatami *de lege ferenda* pozostają więc propozycje, by wprowadzić ścisłą regulację finansowania kampanii referendalnej, ustalić ograniczenia co do pozyskiwania funduszy oraz ich wydatkowania. Warto by także rozważyć ograniczenie katalogu uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej, poprzez wyłączenie zeń podmiotów z udziałem majątku Skarbu Państwa, ich aktywność referendalna musi bowiem rodzić hipotezy co do nadmiernego angażowania kontrolującej podmioty państwowe większości rządzącej w procesy społeczne<sup>21</sup>.

Podsumowując trzeba ocenić, że regulacja zawarta w art. 90 ustawy o referendum jest niepełna, konstytucyjnie wątpliwa, a przez to wysoce niedoskonała. Jak pokazała praktyka, sytuacja jednoczesnego przeprowadzania wyborów i referendum ogólnokrajowego nie tylko stawia przed administracją wyborczą istotne wyzwania organizacyjne, ale przede wszystkim nie gwarantuje przestrzegania absolutnie podstawowych konstytucyjnych zasad i standardów prawa wyborczego, jak choćby obniżenia poziom gwarancji realizacji podmiotowego prawa wyborczego (zawierającego przecież element konieczności wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów głosu każdego wyborcy), zasady tajności głosowania, czy przejrzystości finansowania kampanii wyborczej oraz oddzielenia kampanii wyborczej od referendalnej. Przed ustawodawcą więc stoi wyzwanie sprostania wymienionym wymogom, koniecznym w demokratycznym państwie prawnym i nadania poszczególnym elementom instytucji referendum ogólnokrajowego charakteru konstytucyjnego.

---

<sup>21</sup> Do udziału w kampanii referendalnej w 2023 r. zgłosiło się kilkadziesiąt podmiotów, w tym: Fundacja Banku Pekao SA, Fundacja PGE, Fundacja Grupy PKP, Fundacja „Pocztowy Dar”, Fundacja ENEA, Fundacja PZU, Fundacja PKO Banku Polskiego, Fundacja LOTTO im. Haliny Konopackiej, Fundacja Krajowej Grupy Spożywczej S.A. „Pomaganie Krzepi”. Sytuacja, w której fundacje związane ze Skarbem Państwa (powołane przez spółki z udziałem majątku Skarbu Państwa) mogą – w zasadzie bez ograniczeń finansowych – uczestniczyć w toczącej się równoległe z kampanią wyborczą kampanii referendalnej, której przedmiotem są zagadnienia stanowiące jądro programu wyborczego jednego z komitetów wyborczych (większości rządzącej) jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym.

## Bibliografia

- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Chmaj M., *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, [w:] Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2017.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53.
- Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, «Przegląd Sejmowy» 1996, nr 5.
- Moldawa T., *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*, [w:] M.T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996.
- Pachocka M., *Relokacje – referendum w Polsce w 2023 roku a polityka azyłowa Unii Europejskiej*, Forum Idei Fundacji Batorego, Warszawa 2023.
- Sarnecki P., *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, «Przegląd Sejmowy» 2001, nr 1.
- Sitek B., *Zasada tajności głosowania. Dyskurs między historią a ciekawością*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Stawicki R., *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013.
- Urbaniak K., *Opinia prawna w sprawie realizacji zasady tajności w głosowaniu w referendum przeprowadzonym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2023.
- Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 4, 125*, Warszawa 2021.