

Magdalena MUSIAŁ-KARG 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
magdalena.musial-karg@amu.edu.pl

Fernando CASAL BÉRTOA 

Uniwersytet w Nottingham
Fernando.Casal.Bertoa@nottingham.ac.uk

POLSKIE WYBORY PARLAMENTARNE I REFERENDUM Z 15 PAŹDZIERNIKA 2023 ROKU

WOKÓŁ NAJWAŻNIEJSZYCH WĄTPLIWOŚCI I ZASTRZEŻEŃ CO DO ŁĄCZENIA OBU GŁOSOWAŃ POWSZECHNYCH

ABSTRACT The October 15th 2023 Parliamentary Elections and Referendum in Poland:
Issues and Concerns Regarding Concurrent Voting

Poland does not have much experience in holding nationwide referendums. Moreover, never before did the elections and referendums take place on the same day. Even though the simultaneous organisation of elections and referendums is not something new in the political practice of many democracies, this issue is rarely discussed in the scholarly literature. This is due to the fact that elections and referendums rarely take place concurrently. Taking into consideration that the decision to hold both events concurrently should bear in mind the efficiency of both processes, the cost of organisation, different technical and legal issues as well as the impact of the entire electoral and referendum cycle on the freedom and fairness of voting, one can see the many challenges such concurrent voting entails. In this article the authors examine the most important challenges and concerns associated with this year's organisation of concurrent referendum and parliamentary elections in Poland on Sunday October 15th, trying to answer at the same time what is its impact on the quality of voting in the country.

Keywords: referendum, elections, Poland, concurrent voting

Słowa kluczowe: referendum, wybory, Polska, głosowania jednoczesne

Mimo że jednoczesna organizacja wyborów i referendum nie jest koncepcją nową w praktyce politycznej, to zagadnienie to nie stanowi tematu zbyt często poruszanego przez przedstawicieli nauk społecznych. Przyczyn tego należy szukać zapewne w tym, że łączenie obu typów głosowań nie jest praktyką częstą. Istnieje jednak szereg państw, które przeprowadziły referenda w tym samym czasie co wybory ogólnonarodowe, a jako przykłady można wymienić m.in. Nową Zelandię (1993)¹, Armenię (1995)², Węgry (2022)³ czy Tajwan (2004⁴, 2008, 2018, 2022), a także Polskę (2023). Warto nadmienić, że w Szwajcarii łączy się obie formy głosowania od wielu lat, co w konsekwencji stwarza bogate studium przykładów wpływu takich rozwiązań na proces wyborczy, zaangażowanie obywateli czy decyzje polityczne.

Połączenie referendum i wyborów może być strategicznym posunięciem dla rządów i decydentów, którzy organizację obu głosowań równolegle argumentują tym, że takie podejście nie tylko usprawnia proces głosowania, ale także daje zapewnienie, że ważne decyzje polityczne są zgodne z wyborami przedstawicieli. Jedną z zalet koncentracji referendum z wyborami jest zwiększenie efektywności procesu demokratycznego, bowiem wyborcy chętniej biorą udział w referendach, jeśli zbiegają się one w czasie z wyborami. Prowadzi to do wyższej frekwencji i bardziej reprezentatywnych wyników. Pojawiają się także opinie, że przeprowadzanie referendum równolegle z wyborami jest bardziej opłacalne niż organizowanie odrębnego głosowania.

Omawiana praktyka nie jest jednak pozbawiona wyzwań. Jednoczesne przeprowadzenie referendum i wyborów wymaga szczególnie skrupulatnej organizacji obu procesów i większego zaangażowania organów wyborczych. Należy bowiem zapewnić dodatkowe środki i personel, co może być logistycznie skomplikowane. Łączenie dwóch procesów wyborczych zazwyczaj wiąże się z większymi kosztami operacyjnymi, w tym kosztami druku materiałów wyborczych, eksploatacji lokali do głosowania czy dodatkowego personelu w komisji wyborczej.

Jednym z najczęściej pojawiających się zastrzeżeń w omawianym kontekście jest swoiste przytłoczenie wyborców złożonością kwestii poddanych pod głosowanie referendalne.

¹ S. Levine, N.S. Roberts, *The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993*, „Electoral Studies” 1994, vol. 13, no. 3, s. 240-253.

² *Armenia's Parliamentary Election and Constitutional Referendum July 5, 1995, Yerevan, Armenia*, Commission on Security and Cooperation in Europe, [online] <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2016/06/1995ArmeniaElectionsRport.pdf>, 15 XII 2023.

³ K.L. Scheppele, *How Viktor Orbán Wins*, „Journal of Democracy” 2022, vol. 33, no. 3, s. 45-61.

⁴ G.D. Rawnsley, *Peaceful or Provocative: Taiwan's Referendum, 2004*, „American Journal of Chinese Studies” 2005, special issue: „Election 2004 in The Republic of China on Taiwan”, s. 43-64.

Krytycy łączenia wyborów i referendum sugerują, że organizacja tych drugich może prowadzić do nadmiernego upraszczania złożonych kwestii będących przedmiotem referendum. O ile w przypadku elekcji głosujący wskazują na karcie konkretne osoby czy partie polityczne, w przypadku referendum skomplikowane sprawy często sprowadzają się do prostego „tak” lub „nie”, nie uwzględniając w wielu przypadkach złożoności rozpatrywanych spraw.

Ta konwergencja obu głosowań jest często postrzegana jako mechanizm wpływający na partycypację demokratyczną, co rodzi krytyczne pytania o konsekwencje takich działań dla procesów zarządzania i organizacji głosowań, dla zachowań wyborców czy wreszcie dla wyników – zarówno elekcji, jak i referendum.

Przedmiotem niniejszego tekstu są wybory parlamentarne i referendum ogólnokrajowe, które odbyły się w Polsce 15 października 2023 roku. Głównym zamierzeniem autorów jest wskazanie najważniejszych wyzwań i wątpliwości związanych z przeprowadzeniem obu głosowań jednocześnie oraz odpowiedź na pytanie o wpływ tego zabiegu na jakość głosowań. Warto bowiem zwrócić uwagę na fakt, że decyzja rządzących o połączeniu referendum z wyborami jest wieloaspektowa i powinna uwzględniać kwestie nie tylko wydajności obu procesów czy kosztów zorganizowania głosowań, lecz także sprawy techniczne, prawne oraz wpływ organizacji całego cyklu wyborczego i referendalnego na jakość demokratycznego procesu decyzyjnego, tak aby był on wolny i uczciwy. Co więcej, nigdy wcześniej w historii Polski nie doszło do połączenia wyborów i referendum jednego dnia, stąd warto poświęcić temu zagadnieniu więcej uwagi.

Struktura tekstu została pomyślana tak, by najpierw odwołać się do doświadczeń polskich z wykorzystaniem demokracji bezpośredniej, a następnie zarysować kontekst zorganizowania wyborów i referendum w 2023 roku. Następnie dokonano analizy najważniejszych nieprawidłowości w odniesieniu do przeprowadzenia dwóch równoległych głosowań, zwracając uwagę na kwestie związane z zarówno legislacją, organizacją samego procesu głosowania, jak i finansowaniem kampanii wyborczej i referendalnej. W części końcowej dokonano próby wskazania możliwych rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia transparentności i uczciwości przeprowadzonych głosowań, a przez to i zwiększenia jakości procesu demokratycznego.

WYKORZYSTANIE REFERENDUM W POLSCE

Polska nie ma zbyt wielu dobrych doświadczeń związanych z przeprowadzeniem ogólnokrajowych głosowań referendalnych. Od 1990 roku odbyło się ich sześć (w 1996 roku tego samego dnia odbyły się dwa referenda – uwłaszczeniowe oraz prywatyzacyjne), z czego tylko dwa były wiążące.

Tabela 1. Referenda w Polsce po 1990 r.

Lp.	Liczba pytań	Data	Przedmiot	Frekwencja (%)	Tak (%)	Nie (%)	Rezultat
1.	1	18 II 1996	powszechne uwłaszczenie obywateli	32,40	96,15	3,85	niewiążące
2.	4	18 II 1996	1. zaspakajanie zobowiązań wobec emerytów, rencistów oraz pracowników sfery budżetowej z prywatyzowanego majątku państwowego	32,44	92,89	7,11	niewiążące
			2. zasilenie części powszechnych funduszy emerytalnych przez część prywatyzowanego majątku	32,44	93,70	6,30	
			3. zwiększenie wartości świadectw udziałowych NFI	32,44	28,48	72,52	
			4. uwzględnienie bonów prywatyzacyjnych w programie uwłaszczeniowym	32,44	88,30	11,70	
3.	1	25 V 1997	1. konstytucja	42,86	52,70	45,90	przyjęte
4.	1	7-8 VI 2003	1. akcesja do UE	58,85	77,45	22,55	przyjęte
5.	3	6 IX 2015	1. wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu	7,80	78,75	21,25	niewiążące
			2. finansowanie partii politycznych z budżetu państwa	7,80	82,63	17,37	
			3. interpretacja zasad prawa podatkowego w razie wątpliwości na korzyść podatnika	7,80	94,51	5,49	
6.	4	15 X 2023	1. wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym	40,91	3,51	96,49	niewiążące
			2. podniesienie wieku emerytalnego	40,91	5,39	94,61	
			3. likwidacja bariery na granicy polsko-białoruskiej	40,91	3,96	96,04	
			4. przyjęcie imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki	40,91	3,21	96,71	

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, [online] <https://pkw.gov.pl>, 18 XII 2023.

Warto zauważyć, że jedynym referendum, w którym frekwencja wyborcza przekroczyła 50%, było dwudniowe głosowanie z czerwca 2003 roku w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej⁵. Ostatnie dwa referenda – z 2015⁶ i 2023 ze względu na zbyt niską frekwencję były niewiążące, przy czym w referendum z 6 września 2015 roku do urn przyszło zaledwie 7,8% uprawnionych do głosowania. Frekwencja w tym głosowaniu była najniższą z odnotowanych we wszystkich ogólnokrajowych głosowaniach przeprowadzonych w Europie po 1945 roku⁷. Co więcej, samo zarządzanie referendum przez Bronisława Komorowskiego było instrumentalnym potraktowaniem tej instytucji demokracji bezpośredniej, bowiem celem prezydenta było zorganizowanie raczej plebiscytu poparcia i przejście w ten sposób elektoratu Kukiz'15 (głównego inicjatora wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW)). Po referendum okazało się, że było to najdroższe głosowanie w historii Polski. Łącznie kosztowało budżet państwa 71 mln 575 tys. 97 zł, a każdy wyborca, który oddał swój głos – kosztował państwo polskie ponad 30 zł⁸.

WYBORY PARLAMENTARNE I REFERENDUM W POLSCE – NIEUDANA SZTUCZKA PIS

Ostatnie wybory parlamentarne zostały zarządzane przez prezydenta RP – Andrzeja Dudę – na 15 października 2023 roku⁹. Używając argumentu minimalizacji kosztów, polski rząd postanowił wraz z wyborami przeprowadzić ogólnonarodowe referendum. 7 lipca przyjęto nowelizację ustawy o referendum¹⁰, która ujednolicając godziny głosowania (tj. od 7:00 do 21:00), umożliwiła odbycie się obu głosowań całkowicie jednocześnie¹¹.

Należy zaznaczyć, że możliwość jednoczesnego przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu wraz z referendum ogólnokrajowym została przewidziana w art. 90 ustawy

⁵ M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 246.

⁶ M. Hartliński, *The 2015 Referendum in Poland*, „East European Quarterly” 2015, vol. 43, no. 2-3, s. 235-242.

⁷ G. Osiecki, M. Potocki, *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, 8 IX.

⁸ *Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016, [online] https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1454674153_Informacja%20o%20wydatkach_Referendum%202015.pdf, 18 XII 2023.

⁹ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzania wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2023, poz. 1564.

¹⁰ *Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. 2023, poz. 1628.

¹¹ M. Musiał-Karg, F. Casal Bértoa, *Polskie wybory parlamentarne i referendum w 2023 roku. Jak zepsuć „święto demokracji”*, Warszawa 2023; Ciż, *The Upcoming 2023 Referendum and Parliamentary Elections in Poland: Key Concerns about the “Double Celebration” Democracy Day*, European Platform for Democratic Election, 4 X 2023, [online] <https://www.epde.org/en/documents/details/the-upcoming-2023-referendum-and-parliamentary-elections-in-poland-key-concerns-about-the-double-celebration-democracy-day.html>, 20 X 2023.

o referendum ogólnokrajowym¹². Przepis ten zakłada m.in., że w wypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory parlamentarne, prezydenckie lub wybory do Parlamentu Europejskiego głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów. Odnośnie do kampanii referendalnej stosuje się przepisy rozdziału 6 ustawy o referendum, a Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, jest odpowiedzialna za określenie szczegółowych zasad łącznego prowadzenia kampanii referendalnej oraz kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych¹³.

Uchwałę o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego Sejm przyjął bezwzględną większością głosów 17 sierpnia¹⁴. Za przyjęciem uchwały głosowało łącznie 234 posłów i posłanek reprezentujących Prawo i Sprawiedliwość (226 głosów), Kukiz'15 (3 głosy), Polskie Sprawy (3 głosy) oraz niezrzeszonych (2 głosy). Przeciwko przyjęciu uchwały głosowało 210 posłów i posłanek z Koalicji Obywatelskiej (127 głosów), Lewicy (41 głosów), Koalicji Polskiej – PSL, UED, Konserwatyści (26 głosów), Polski 2050 (6 głosów), Konfederacji (3 głosy), Lewicy Demokratycznej (3 głosy), posłów niezrzeszonych (4 głosy). Od głosu wstrzymało się 7 parlamentarzystów Konfederacji¹⁵.

Kampania wyborcza rozpoczęła się 8 sierpnia, z kolei początek kampanii referendalnej był dniem ogłoszenia uchwały Sejmu o zarządzeniu referendum – 18 sierpnia 2023 roku. Obie kampanie zakończyły się w piątek, 13 października 2023 roku.

W kontekście głosowań z 2023 roku można zauważyć, że połączenie wyborów z referendum, w którym zadano pytania związane z kwestiami programowymi partii rządzącej, stanowiło wykorzystanie referendum w celu wpłynięcia na wynik wyborów i zgodnie z tym, co piszą Steven Levitsky i Daniel Ziblatt – użycie czysto demokratycznej instytucji w niedemokratyczny sposób. Takie manewry potwierdzają tylko opinie badaczy, że regres demokracji może mieć miejsce również przy urnach wyborczych¹⁶.

Decydując się na zorganizowanie referendum, rząd Prawa i Sprawiedliwości zmierzał nie tylko do tego, by jeszcze bardziej zmobilizować swój elektorat w kontekście równoległe przeprowadzonych wyborów do Sejmu i Senatu, ale także by motywować do udziału wyborców niezdecydowanych. W odniesieniu do demokracji bezpośredniej takie działania polityków dyskredytują te instrumenty i często prowadzą do zniechęcenia do nich wyborców.

¹² Ustawa z dnia 14 marca 2013 r. o referendum ogólnokrajowym.

¹³ A. Rakowska, *Wybory a referendum*, Warszawa 2023, s. 2-3.

¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, Dz.U. 2023, poz. 1636.

¹⁵ Komisyjny projekt uchwały o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, druk nr 3609, [online] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3609>, 18 XII 2023; *Głosowanie nr 60 na 81. posiedzeniu Sejmu*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, [online] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrcadencji=9&nrprowadzenia=81&nrglosowania=60>, 18 XII 2023.

¹⁶ S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die*, London 2018, s. 5.

JAKIE ZASTRZEŻENIA BUDZIŁO POŁĄCZENIE WYBORÓW I REFERENDUM W POLSCE?

Przeprowadzenie referendum równoległe z wyborami budziło w Polsce kontrowersje od samego początku. Partie opozycyjne sprzeciwiały się pomysłowi obozu rządzącego, formułując przede wszystkim zarzuty co do instrumentalnego wykorzystania idei demokracji bezpośredniej dla zdobycia kapitału wyborczego i zwiększenia szans na utrzymanie władzy przez PiS. Jedną z propozycji Polski2050 było przejście poprawki do uchwały, zgodnie z którą termin referendum nie pokrywałby się z wyborami parlamentarnymi¹⁷. Zastrzeżenia wyrażano odnośnie do przedmiotu i sformułowania pytań referendalnych. Wiele zarzutów podnoszonych było także przez specjalistów w zakresie prawa wyborczego, finansowania kampanii wyborczych i referendalnych. Finalnie opozycja postanowiła ignorować temat referendum podczas kampanii wyborczej i nawoływać swoich zwolenników do bojkotu głosowania, czego wyrazem miało być niepobieranie karty referendalnej¹⁸.

W niniejszej części staramy się przedstawić najważniejsze wątpliwości, które pojawiły się w związku z organizacją w Polsce obu głosowań jednocześnie.

1. Tempo prac nad i pominięcie *vacatio legis* przy nowelizacji ustawy referendalnej

Prace ustawodawcze, które toczyły się w Sejmie nad projektem ustawy nowelizującej, odbywały się w niezwykle szybkim tempie – bez zachowania minimalnych regulaminowych terminów poszczególnych etapów tych prac oraz – co ważne – bez zasięgnięcia opinii ekspertów w obszarze prawa wyborczego czy opinii instytucji wyspecjalizowanych. Warto dodać, że – mimo iż nie było ku temu żadnych przesłanek¹⁹ – obóz rządzący skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 51 regulaminu Sejmu, która w szczególności uzasadnionych sytuacjach pozwala skrócić postępowanie z projektami ustaw²⁰.

Nowelizacja ustawy o referendum ogólnokrajowym została przyjęta 7 lipca 2023 roku. W związku z tym, że weszła w życie dzień po jej publikacji – naruszono *vacatio legis*, czyli obowiązek uwzględnienia 14 dni pomiędzy publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie²¹.

¹⁷ *Opozycja boi się referendum? Hołownia: nie bierzcie kart do głosowania*, PolskieRadio24.pl, 18 VIII 2023, [online] <https://polskieradio24.pl/5/1222/artukul/3226725,opozycja-boi-sie-referendum-holownia-nie-bierzcie-kart-do-glosowania>, 17 XII 2023.

¹⁸ G. Osiecki, T. Żółciak, *Referendum 2023. Najlepiej zignorować? Strategie opozycji na plebiscyt*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 IX 2024, [online] <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9291227,referendum-2023-najlepiej-zignorowac-strategie-opozycji-na-plebiscyt.html>, 17 XII 2023.

¹⁹ A. Rakowska, *Wybory...*, s. 5.

²⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, zm. M.P. 2022 poz. 1204, art. 51.

²¹ *PiS: ustawa o referendum dotyczy kwestii technicznych, opozycja: chodzi o pieniądze*, Portal Samorządowy, 6 VII 2023, [online] <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/pis-ustawa-o-referendum-dotyczy-kwestii-technicznych-opozycja-chodzi-o-pieniadze,474004.html>, 14 XII 2023.

Co więcej, nowelizacja przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym na mniej niż sześć miesięcy przed głosowaniem narusza ciszę legislacyjną, której celem jest zapobieganie instrumentalizacji prawa wyborczego oraz tworzenie ram i gwarancji uczciwej rywalizacji wyborczej²². Potwierdzono to kilkakrotnie w stanowiskach Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w sprawach K 31/06 w 2006, Kp 3/09 w 2009 czy K 9/11 w 2011 roku), które mówią, że w okresie sześciu miesięcy przed rozpoczęciem procesu wyborczego nie można dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym. Podobne stanowisko wyraża Komisja Wenecka, która zwraca uwagę, że zmiany prawa wyborczego nie powinny być wprowadzane nawet rok przed głosowaniem²³.

Jeśli chodzi o referendum z 2023 r. – nie ma wątpliwości, że jego rozpisanie we wspomnianych sprawach było elementem, który mógł się przełożyć na wynik wyborów – z jednej strony mobilizując elektorat PiS, a z drugiej strony motywując do udziału tych, którzy nie poszliby do wyborów, ale poszli do referendum w obawie przez zagrożeniami, które zasugerowane zostały w pytaniach referendalnych.

2. Kwestia sformułowania pytań referendalnych

Należy przypomnieć, że 11 sierpnia na profilu Prawa i Sprawiedliwości na Facebooku²⁴ został opublikowany spot, na którym Jarosław Kaczyński przedstawił pierwsze pytania referendalne. Przez następne trzy dni Mateusz Morawiecki, Beata Szydło i Mariusz Błaszczak prezentowali kolejne pytania referendalne, które po fali krytyki zostały skorygowane już na etapie prac w Sejmie. Ostatecznie wyborcy odpowiadali na cztery pytania:

1. *Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?*
2. *Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn?*
3. *Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?*
4. *Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?*

Referendum z założenia ma pozwolić obywatelom wypowiedzieć się w najważniejszych oraz najbardziej palących dla nich sprawach. Manewr organizacji referendum

²² K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego wspólnie z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP w 2023 roku*, Warszawa 2023, s. 5-6; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., art. 2.

²³ K. Urbaniak, *Opinia...*, s. 5; M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Debate: Voting Challenges in a Pandemic – Poland*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, no. 1, s. 7; *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg 2002, s. 10, [online] [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e, 5 XII 2023](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=file=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e, 5 XII 2023).

²⁴ Prawo i Sprawiedliwość, [online] <https://www.facebook.com/pisorgpl>, 4 IX 2023.

służył wzbudzeniu u Polaków poczucia, że mają realny wpływ na działania rządu. Jak łatwo zauważyć, pytania referendalne sformułowano w tendencyjny sposób, by zasugerować konkretne odpowiedzi wyborcom. Przedmiot pytań referendalnych oraz ich forma zmierzały nie tylko do wywołania poczucia strachu, ale także – jak wspomniano – stania się dodatkową siłą mobilizacyjną elektoratu, wpływania na emocje, a tym samym na decyzje Polaków.

Pytania w referendum można by łatwo przeformułować, by nie wzbudzały negatywnych emocji i nie zawierały jednoznacznie nacechowanych słów takich jak: „wyprzedaż polskiego majątku”, „tysiące nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki” czy mechanizm „narzucany przez biurokrację europejską”. Sformułowania tego typu mogły wpłynąć na odbiór pytań przez wyborców i na to, w jaki sposób ostatecznie zagłosują w referendum.

3. Wiążący efekt referendum

Ważnym aspektem przedłożonych w referendum pytań była również niemożność przewidzenia konsekwencji wiążącego głosowania – tzn. tego, jakie działania podejmą rządzący, by wdrożyć podjęte decyzje. Obywatele, odpowiadając w referendum „tak” lub „nie” – nie wiedzieli, na co tak naprawdę umawiają się z rządzącymi.

Teoretycznie, gdyby referendum okazało się wiążące (frekwencja ponad 50%) – rząd powinien przygotować odpowiednie przepisy, które wdrożyłyby decyzje podjęte w tym głosowaniu. Istnieje wówczas obowiązek wykonalności treści podjętej w referendum, a organy władzy publicznej są prawnie zobowiązane wykonać wolę suwerena. W 2023 roku nie do końca wiadomo było, jakie będą konsekwencje rozstrzygnięć referendalnych. Ta kwestia wydaje się o tyle istotna, że odnośnie do kilku pytań decyzje już zostały podjęte (np. zaporą na granicy polsko-białoruskiej)²⁵.

4. Waga głosowanych kwestii, czyli sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa

Zgodnie z art. 125 ust. 1 konstytucji referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa²⁶. Konstytucja nie doprecyzowuje tego, jakie sprawy obejmuje ta kategoria, ale przedstawiciele doktryny, wskazując, że chodzi o znaczenie dla „państwa”, a nie wyłącznie dla obywateli, wymieniają jako przykłady regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe czy swobodę zachowań moralnych ludzi.

Kryterium tego, co jest sprawą o szczególnym znaczeniu dla państwa, jest na tyle nieostre, że to rządzący często decydują o tym, co jest ważne dla państwa (co wpłynie na funkcjonowanie państwa), a co nie. Jednak wydaje się, że jednym ze wskaźników tego kryterium może być także to, czego w danym momencie dotyczy debata publiczna. Referendum akcesyjne z 2003 roku było tak istotne nie tylko ze względu na to, że dotyczyło

²⁵ M. Musiał-Karg, F. Casal Bértoa, *Polskie wybory parlamentarne i referendum...*, s. 2-3.

²⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 125 ust. 1.

ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale m.in. z uwagi na poprzedzającą je i trwającą wiele miesięcy debatę, która określała rangę głosowanej sprawy²⁷. Patrząc na okoliczności związane z przeprowadzeniem referendum z 2023 roku, można stwierdzić, że w czterech kwestiach przedłożonych obywatelom do głosowania nie toczyła się poważna, merytoryczna debata – stąd pojawiają się wątpliwości co do istnienia przesłanek, by uznać te kwestie za sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa.

5. Organizacja głosowania w wyborach i referendum a zasada tajności

Możliwość przeprowadzenia referendum w dniu, w którym odbywają się wybory, została przewidziana w polskim prawie. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) przed wyborami i referendum wyjaśniały, że głosowania będą odbywały się w tych samych lokalach wyborczych, przy użyciu tej samej urny i będą prowadzone przez jedną – tę samą w obu przypadkach – obwodową komisję wyborczą²⁸.

Wyborcy mogli pobrać trzy karty do głosowania: do Sejmu, do Senatu i kartę referendalną. Nie było jednak obowiązku pobrania wszystkich trzech kart – można było zdecydować o udziale w dowolnym z głosowań. W sytuacji, gdy wyborca odmówił przyjęcia karty lub kart do głosowania – wówczas obwodowa komisja wyborcza była zobligowana do odnotowania tego faktu w spisie wyborców.

I w tym kontekście narosło najwięcej wątpliwości i zastrzeżeń związanych z zasadą tajności głosowania. Wynikały one z jasnych stanowisk partii politycznych na temat przedmiotu głosowania w referendum: Prawo i Sprawiedliwość opowiadało się za udziałem w referendum, nawołując do głosowania na „nie”, natomiast partie opozycyjne wzywały do bojkotu referendum. W tych okolicznościach wysoce prawdopodobne było, że osoba odmawiająca przyjęcia karty referendalnej w wyborach parlamentarnych nie będzie głosowała na PiS. Nasuwa się więc zapytanie, czy odmowa przyjęcia karty referendalnej nie stanowiła informacji dla członków obwodowej komisji wyborczej, a także innych osób w lokalu wyborczym o preferencjach wyborczych oraz czy taka sytuacja nie podaje w wątpliwość tajności głosowania²⁹.

Należy zaznaczyć, że szefowa KBW Magdalena Pietrzak wskazywała na brak prawnej możliwości powoływania w takiej sytuacji odrębnych komisji wyborczych oraz

²⁷ M. Musiał-Karg, *Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 212.

²⁸ *Wyjaśnienia związane z przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwowa Komisja Wyborcza, [online] <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-zwiazane-z-przeprowadzeniem-referendum-ogolnokrajowego-w-tym-samym-dniu-w-ktorym-odbывaj>, 23 XII 2023.

²⁹ R. Horbaczewski, *Czy wybory na pewno będą tajne i bez presji*, Prawo.pl, 17 VIII 2023, [online] <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-ogolnokrajowe-kiedy-glos-jest-niewazny,522671.html>, 13 XII 2023.

tworzenia odrębnych spisów wyborców – jednego dla uczestniczących w wyborach, drugiego dla uczestniczących w referendum³⁰.

Warto jednak zwrócić uwagę, że dwa spisy wyborców pozwoliłyby uniknąć procesu odnotowywania odmówienia pobrania karty referendalnej i wyeliminowałyby zarzuty naruszenia tajności głosowania. Aby określić możliwe preferencje wyborców, potrzebne byłoby porównanie obu spisów. Jest to o tyle istotne, że *Konstytucja RP* jednoznacznie mówi o zasadzie tajności głosowania³¹.

6. Dwie równoległe kampanie sposobem na nieograniczony budżet kampanii wyborczej

Organizacja dwóch głosowań jednocześnie oznaczała prowadzenie dwóch równoległych kampanii: parlamentarnej i referendalnej, powodując zderzenie dwóch całkowicie innych modeli finansowania. W przypadku wyborów obowiązywały bardzo restrykcyjne przepisy zawarte w kodeksie wyborczym, natomiast w przypadku referendum – bardziej liberalne w ustawie o referendum. Biorąc pod uwagę te różnice, obóz rządzący stworzył sobie w ten sposób możliwość pozyskiwania pieniędzy na kampanię referendalną w nieograniczonej wielkości z dotychczas niedostępnych źródeł, w tym ze spółek skarbu państwa (SSP). Ta sytuacja była jeszcze bardziej ewidentna, bowiem hasło wyborcze oraz program wyborczy PiS pokrywały się z hasłami kampanii referendalnej i przedmiotem kwestii poddanych pod głosowanie.

Znamienne było również to, że hasło wyborcze PiS *Bezpieczna przyszłość Polaków* publicznie zaprezentowali Jarosław Kaczyński, Elżbieta Witek, Mateusz Morawiecki, Mariusz Błaszczak i Beata Szydło – czworo z nich w spotach prezentowało także zagadnienia będące przedmiotem pytań referendalnych. Tłumacząc hasło swojej partii, Kaczyński zwracał uwagę, że szczególnie aktualną sprawą jest bezpieczeństwo militarne, ale mówił także o zagrożeniu związanym z nielegalną migracją i relokacją migrantów³². Szczegółowa analiza programu wyborczego³³ komitetu wyborczego PiS z 2023 roku pozwala zauważyć, że wszystkie kwestie związane z pytaniami referendalnymi pojawiają się w nim wielokrotnie – dublując się zatem w obu kampaniach.

W obliczu powyższych wątpliwości należy przypomnieć, że oba rodzaje kampanii finansowane są według odrębnych zasad.

³⁰ M. Mikowski, A. Rebelińska, *Referendum 2023 – skutki niewzięcia karty do głosowania*, INFOR, 30 VIII 2023, [online] <https://www.infor.pl/prawo/novosci-prawne/6299177,referendum-2023-skutki-niewziecia-karty-do-glosowania.html>, 10 XII 2023.

³¹ R. Horbaczewski, *Jeden spis wyborców na wybory, drugi na referendum*, Prawo.pl, 1 IX 2023, [online] <https://www.prawo.pl/samorzad/tajnosc-glosowania-w-referendum-ogolnokrajowym,522895.html>, 18 XII 2023.

³² *Prawo i Sprawiedliwość zaprezentowało hasło wyborcze*, TVN24, 18 VIII 2023, [online] <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-jaroslaw-kaczynski-przedstawil-haslo-wyborcze-pis-7297152>, 15 XII 2023.

³³ *Bezpieczna przyszłość Polaków. Program PiS*, Prawo i Sprawiedliwość, [online] <https://pis.org.pl/dokumenty>, 20 XII 2023.

Kampanię wyborczą w Polsce prowadzą komitety wyborcze. Zasady finansowania kampanii, a także limity są określone w kodeksie wyborczym, a limit wydatków w przeliczeniu na wyborcę ogłasza minister finansów. W roku 2023 w wyborach do Sejmu limit wynosił 1,10 zł na wyborcę³⁴, do Senatu – 0,24 zł³⁵. W przeliczeniu na wszystkich uprawnionych dało to kwoty: ok. 32 mln zł i prawie 7 mln zł, które każdy komitet wyborczy mógł wydać na kampanię odpowiednio w wyborach do Sejmu i do Senatu. Należy przypomnieć, że pieniądze znajdujące się na kontach funduszy wyborczych komitetów partii i koalicji mogą pochodzić tylko z wpłat własnych oraz darowizn, spadków i zapisów od osób fizycznych. Każdy obywatel na jeden komitet wyborczy może wpłacić maksymalnie 15-krotność minimalnego wynagrodzenia – czyli nie więcej niż 54 tys. zł. Zabronione jest też finansowanie kampanii ze środków pochodzących z budżetu państwa, np. z tytułu prowadzenia biura poselskiego. Niedozwolone jest również przyjmowanie przez komitety darowizn niepieniężnych; wyjątkiem jest np. nieodpłatna praca przy rozwieszaniu plakatów wyborczych. Wszystkie środki powinny być gromadzone na oddzielnym koncie bankowym. Z kampanii wyborczej sprawozdanie finansowe składają uczestniczące w wyborach komitety wyborcze³⁶.

W przypadku referendum, zgodnie z art. 37 ustawy³⁷, katalog podmiotów, które mogą prowadzić kampanię, jest bardzo szeroki: obywatele, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty. Wydatki podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich własnych źródeł i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową, a przepisy kodeksu wyborczego nie mają zastosowania (art. 47 ustawy o referendum ogólnokrajowym). Powoduje to, że wydatki na kampanię referendalną mogą być nieograniczone i nikt w praktyce nie będzie ich kontrolował.

Warto zwrócić uwagę, że spośród ugrupowań politycznych tylko jedna partia – PiS – prowadziła kampanię referendalną, dublując ją niejako z własną kampanią wyborczą. Wydatki poniesione na kampanię referendalną PiS będzie musiał wykazać tylko w jednym przypadku – jeżeli finansował ją z subwencji na działalność statutową.

W tym kontekście warto także nadmienić, że kampania referendalna była również finansowana ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) i według Kantar Media wartość cennikowa płatnych reklam społecznych promujących referendum

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kwoty limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2023, poz. 132.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kwoty limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2023, poz. 133.

³⁶ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 2023, poz. 1215, rozdz. 4; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2022, poz. 1277, rozdz. 15; o finansowaniu partii politycznych, w tym kampanii wyborczych, szerzej: F. Casal Bértoa, M. Walecki, *Party Regulation and the Reshaping of Party Politics in Poland*, [w:] *The Regulation of Post-Communist Party Politics*, red. F. Casal Bértoa, I. van Biezen, London 2017; F. Casal Bértoa, *Party Funding Regulation in Poland (1990-2015): An Appraisal*, „Politologia” 2016, vol. 1, no. 1, s. 47-89; F. Casal Bértoa, M. Walecki, M. Musiał-Karg, *Party Funding Regulation in Poland: From Vacuum to De-liberalization*, [w:] *Oxford Handbook of Polish Politics*, red. K. Grzybowska-Walecka, S. Guerra, F. Casal Bértoa (w przygotowaniu).

³⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. 2023 poz. 497, nr 162.

wyniosła ponad 22 mln zł. Z wyliczeń przedstawionych przez KPRM portalowi Konkretny24 wynika, że instytucja mogła wydać na kampanię referendalną nawet 4,9 mln zł, co odpowiada niemal w całości kwocie przesuniętej pod koniec września z rezerwy budżetowej do KPRM (5 mln zł)³⁸.

Równolegle prowadzone kampanie – wyborcza i referendalna, różny katalog podmiotów je prowadzących, odmienne zasady finansowania i brak przepisów rozgraniczających oba procesy spowodowały *de facto* przenikanie się obu kampanii i głosowań, co niewątpliwie przekładało się na kampanię wyborczą – stwarzając większe możliwości dla partii Kaczyńskiego – i z pewnością wpływając negatywnie na realizację zasady równości w procesie wyborczym³⁹. Takie sytuacje potwierdzają obawy co do możliwości wydawania nieograniczonych środków na kampanię referendalną. Zresztą podobne zarzuty formułowane były na etapie prac nad nowelizacją ustawy referendalnej przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych, którzy wskazywali, że *wyjątkowo szybki tryb prac nad ustawą i nieuwzględnienie tego, że połączenie tegorocznych wyborów parlamentarnych z referendum doprowadzi do sytuacji, w której trudno będzie rozróżnić wydatki referendalne i wyborcze*⁴⁰.

7. Udział spółek Skarbu Państwa w kampanii referendalnej

Istotnym zastrzeżeniem dotyczącym finansowania referendum przeprowadzanego jednocześnie z wyborami są kwestie związane z udziałem w kampanii spółek Skarbu Państwa.

Zgodnie z przepisami prawo do bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych na kampanię referendalną mają partie polityczne, fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne, które zobowiązane są do powiadomienia PKW w określonym terminie. Wśród podmiotów, które w 2023 roku zgłosiły chęć prowadzenia kampanii referendalnej w mediach – oprócz partii politycznych – były także różnego rodzaju stowarzyszenia i fundacje, w tym fundacje spółek Skarbu Państwa. Te ostatnie stanowiły niemal 1/5 spośród 67 podmiotów, które zarejestrowały się lub zgłosiły w PKW jako uprawnione do prowadzenia kampanii referendalnej. Zgodę otrzymało 12 fundacji spółek Skarbu Państwa: Banku Pekao, PGE, Grupy PKP, Jastrzębskiej Spółki Węglowej, Poczty Polskiej, PZU, Totalizatora Sportowego, Lotto, PKO Banku Polskiego, Polskiej Grupy Zbrojeniowej, Eni i Krajowej Grupy Spożywczej. Co prawda fundacje nie płaciły za emisję reklam, jednak ponosiły koszty produkcji spotów czy bannerów⁴¹.

³⁸ J. Kunert, *Referendum nie wypaliło, publiczne pieniądze wydano*, Konkretny24, 1 XII 2023, [online] <https://konkretny24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-referendum-nie-wypalilo-publiczne-pieniadze-wydano-st7404067>, 15 XII 2023.

³⁹ M. Musiał-Karg, F. Casal Bértoa, *Polskie wybory parlamentarne i referendum...*, s. 6-7; Ciż, *The Upcoming 2023 Referendum and...*, s. 7-8.

⁴⁰ M. Mikowski, *Sejm odrzucił weto Senatu ws. nowelizacji ustawy o referendum ogólnokrajowym*, Bankier.pl, 17 VIII 2023, [online] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-odrzuca-weto-Senatu-ws-nowelizacji-ustawy-o-referendum-ogolnokrajowym-8595390.html>, 23 XII 2023.

⁴¹ J. Kunert, *Referendum nie wypaliło...*

(np. Fundacja Totalizatora Sportowego i Fundacja Lotto im. Haliny Konopackiej wydały po 75 244,15 zł).

Wiele kontrowersji wzbudzał udział tych podmiotów w kampanii referendalnej (i pośrednio w kampanii wyborczej). W ten sposób, *de facto* za pieniądze spółek Skarbu Państwa, obóz rządzący promował swój przekaz i prowadził agitację polityczną – oficjalnie w związku z referendum⁴².

Warto nadmienić, że wielu ekspertów wyrażało opinie, iż zarówno spółki Skarbu Państwa, jak i ich fundacje nie powinny brać czynnego udziału w działaniach politycznych, a na pewno w działaniach kampanijnych, bowiem aktywność tego typu może przełożyć się negatywnie na interesy tych SSP, podważając ich wiarygodność wobec udziałowców chcących pozostać poza sferą polityki⁴³.

Nadużywanie zasobów państwowych w wyborach jest powszechną i trudną do wyeliminowania cechą krajobrazu wyborczego. Takie działania podważają zasady konkurencji, zmniejszają zaufanie społeczne do procesów wyborczych lub instytucji państwowych, ale przede wszystkim podważają rządy prawa⁴⁴.

8. Liczenie głosów w zagranicznych obwodach wyborczych

W związku z tym, że połączono referendum i wybory w Polsce, pojawiły się obawy dotyczące liczenia głosów. Zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego, jeśli obwody głosowania za granicą lub te utworzone na polskich statkach morskich nie przekażą wyników głosowania w ciągu 24 godzin od jego zakończenia, głosowanie takie uznaje się za niebyłe. Oznacza to, że wszystkie poprawnie oddane głosy w lokalach za granicą lub na statkach morskich nie będą wzięte pod uwagę, a w konsekwencji nie będą miały wpływu na ostateczny wynik całych wyborów i referendum. Wystarczy, że osoby odpowiedzialne za przeliczenie głosów oraz przekazanie wyników do właściwej okręgowej komisji wyborczej nie zdążą dokonać tego w ciągu 24 godzin od momentu zakończenia wyborów. Zwrócił na to uwagę rzecznik praw obywatelskich, który wystąpił do PKW, zaznaczając, że przy referendum ogólnokrajowym nie stosuje się przepisu nakazującego uznanie wyników głosowania w obwodach zagranicznych za niebyłe z powodu nieuzymania tych wyników przez komisję w ciągu 24 godzin. Rzecznik praw obywatelskich sugerował, że wyniki głosowania w referendum mogą być ustalane i protokołowane już po ustaleniu i zaprotokołowaniu wyników w wyborach, podkreślając, że zmniejszałoby

⁴² S. Klauziński, *13 fundacji spółek Skarbu Państwa hurtem zgłosiło się do PKW. Chcą prowadzić kampanię referendalną*, OKO.press, 6 IX 2023, [online] <https://oko.press/kampania-referendum-spolki-skarbu-panstwa-pkw>, 20 XII 2023.

⁴³ G. Osiecki, T. Żółciak, *Spółki Skarbu Państwa uruchamiają tryb wyborczy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 IX 2023, [online] <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9291949,spolki-skarbu-panstwa-uruchamiaja-tryb-wyborczy.html>, 20 XII 2023; P. Balinowski, *Fundacje spółek Skarbu Państwa chcą prowadzić kampanię przed referendum*, RMF24, 6 IX 2023, [online] https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2023/news-fundacje-spolek-skarbu-panstwa-chca-prowadzic-kampanie-przed,nId,7009011#crp_state=1, 20 XII 2023.

⁴⁴ F. Casal Bértoa, M. Walecki, M. Musiał-Karg, *Party Funding Regulation...*

to ryzyko nieuzyskania wyników wyborów w obwodzie zagranicznym w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania⁴⁵.

Należy dodać, że w 2023 roku do głosowania w zagranicznych komisjach wyborczych zapisała się rekordowa liczba 608 tys. Polaków, co wzbudzało jeszcze większe wątpliwości co do możliwości zliczenia głosów w odpowiednim czasie. Polacy mieszkający na stałe za granicą i polscy turyści często, by zagłosować, musieli czekać nawet kilka godzin w kolejkach do lokali wyborczych. Ostatecznie wszystkie głosy zostały policzone na czas i uwzględnione w wynikach wyborów i referendum.

WNIOSKI. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Doświadczenia Polski z 2023 roku pokazują, że mimo iż prawo przewiduje możliwość połączenia organizacji wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowego, to jednak w praktyce procesy te mogą przynieść bardzo wiele wyzwań i wzbudzić wiele wątpliwości co do kwestii organizacyjnych i prawnych.

Mogą ponadto wskazać, że rządzący w sposób instrumentalny traktują instytucje demokracji bezpośredniej, co w praktyce może powodować niechęć uprawnionych do udziału w głosowaniach referendalnych. Wyniki polskiego referendum z 2023 roku dowodzą, że frekwencja referendalna była zbudowana praktycznie przez wyborców PiS. Reszta z niemal 75% uprawnionych uczestniczących w głosowaniu nie wzięła udziału w referendum. Można stwierdzić, że wyborcza sztuczka PiS z wykorzystaniem demokracji bezpośredniej się nie udała. Referendum ze względu na zbyt niską frekwencję zostało uznane za niewiążące.

Dokonany w niniejszym artykule przegląd zastrzeżeń odnośnie do organizacji tego samego dnia wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego nasuwa wniosek, iż dla lepszej jakości oraz przejrzystości obu procesów zasadne jest rozważenie co najmniej kilku propozycji zmian, które mogłyby wpłynąć na poprawę jakości procesu głosowania (na różnych etapach cyklu wyborczego). Pierwszym i najważniejszym jest stanowienie prawa wyborczego i jego nowelizacja z poszanowaniem zasady *vacatio legis* i ciszy legislacyjnej. Po drugie, niezwykle istotne jest, by pytania przedłożone wyborcom pod głosowanie były sformułowane w sposób niesugestywny i niebudzący emocji – tak, by nie wpływać na decyzje wyborców. Trzecim warunkiem jest prowadzenie merytorycznej i relatywnie długiej debaty publicznej na tematy, które są przedmiotem referendum. Dzięki temu obywatele mogą być bardziej świadomi tego, nad czym głosują i jakie będą konsekwencje zarówno pozytywnego, jak i negatywnego głosowania. Po czwarte, równoległe głosowania w Polsce dowiodły tego, że wykorzystanie odrębnych spisów wyborców dla głosowania w wyborach oraz dla głosowania referendalnego mogłoby ułatwić samo głosowanie: i to nie tylko z perspektywy wyborców, ale także z punktu widzenia obwodowej komisji wyborczej.

⁴⁵ *Wybory 2023. RPO pisze do PKW: Chodzi o liczenie głosów*, Rzeczpospolita, 9 X 2023, [online] <https://www.rp.pl/za-granica/art39238561-wybory-2023-rpo-pisze-do-pkw-chodzi-o-liczenie-glosow>, 12 XII 2023.

Jednym z najważniejszych zastrzeżeń, które pojawiły się w kontekście wyborów i referendum w Polsce, było nakładanie się dwóch odmiennych porządków finansowania kampanii wyborczej. W związku z tym, że kampania referendalna nie ma takich obostrzeń jak ta wyborcza, należałoby się zastanowić nad możliwościami zwiększenia transparentności i jawności wydatków na kampanię referendalną. Ponadto niezbędne są wyraźne rozdzielenie kampanii wyborczej od kampanii referendalnej oraz zakazanie prowadzenia kampanii referendalnej osobom, które startują w wyborach. Takie działania wyeliminują zarzuty co do braku równości w kampanii wyborczej. Oprócz tego konieczne jest wprowadzenie obostrzeń dotyczących pozyskiwania środków finansowych, jak i limitowanie wydatków w kampanii referendalnej. W kontekście finansowania kampanii – aby wyeliminować praktykę wykorzystywania zasobów państwowych do zdobywania kapitału politycznego przez rządzących – należałoby wprowadzić ograniczenia odnośnie do udziału SSP i podmiotów z nimi związanych w kampanii referendalnej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę na to, że największym zarzutem w związku z wyborami i referendum w 2023 roku było to, że obóz rządzący potraktował instytucję referendum w sposób instrumentalny, by zwiększyć swoje szanse na utrzymanie władzy. Tymczasem referendum powinno być zorganizowane w taki sposób, aby samo głosowanie nie przypominało plebiscytu poparcia dla jego inicjatora, ale by pozwoliło wyborcom wypowiedzieć się w istotnych dla nich i dla państwa kwestiach. Te warunki – jak pokazały doświadczenia polskie – nie zostały spełnione.

BIBLIOGRAFIA

- Armenia's Parliamentary Election and Constitutional Referendum July 5, 1995*, Yerevan, Armenia, Commission on Security and Cooperation in Europe, [online] <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2016/06/1995ArmeniaElectionsRport.pdf>.
- Balinowski P., *Fundacje spółek Skarbu Państwa chcą prowadzić kampanię przed referendum*, RMF24, 6 IX 2023, [online] https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2023/news-fundacje-spolek-skarbu-panstwa-chca-prowadzic-kampanie-przed-nld,7009011#crp_state=1.
- Bezpieczna przyszłość Polaków. Program PiS*, Prawo i Sprawiedliwość, [online] <https://pis.org.pl/dokumenty>.
- Casal Bértoa F., *Party Funding Regulation in Poland (1990-2015): An Appraisal*, „*Politologia*” 2016, vol. 1, no. 1, <https://doi.org/10.21697/p.2016.1.03>.
- Casal Bértoa F., Walecki M., *Party Regulation and the Reshaping of Party Politics in Poland*, [w:] *The Regulation of Post-Communist Party Politics*, red. F. Casal Bértoa, I. van Biezen, London 2017, <https://doi.org/10.4324/9781315624518-2>.
- Casal Bértoa F., Walecki M., Musiał-Karg M., *Party Funding Regulation in Poland: From Vacuum to De-liberalization*, [w:] *Oxford Handbook of Polish Politics*, red. K. Grzybowska-Walecka, S. Guerra, F. Casal Bértoa (w przygotowaniu).

- Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg 2002, s. 10, [online] [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).
- Głosowanie nr 60 na 81. posiedzeniu Sejmu*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, [online] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=81&nrglosowania=60>.
- Hartliński M., *The 2015 Referendum in Poland*, „East European Quarterly”, vol. 43, nr 2-3.
- Horbaczewski R., *Czy wybory na pewno będą tajne i bez presji*, Prawo.pl, 17 VIII 2023, [online] <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-ogolnokrajowe-kiedy-glos-jest-niewazny,522671.html>.
- Horbaczewski R., *Jeden spis wyborców na wybory, drugi na referendum*, Prawo.pl, 1 IX 2023, [online] <https://www.prawo.pl/samorzad/tajnosc-glosowania-w-referendum-ogolnokrajowym,522895.html>.
- Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016, [online] https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1454674153_Informacja%20o%20wydatkach_Referendum%202015.pdf.
- Klauziński S., *13 fundacji spółek Skarbu Państwa hurtem zgłosiło się do PKW. Chcą prowadzić kampanię referendalną*, OKO.press, 6 IX 2023, [online] <https://oko.press/kampania-referendum-spolki-skarbu-panstwa-pkw>.
- Komisyjny projekt uchwały o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*, druk nr 3609, [online] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3609>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kunert J., *Referendum nie wypaliło, publiczne pieniądze wydano*, Konkret24, 1 XII 2023, [online] <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-referendum-nie-wypalilo-publiczne-pieniadze-wydano-st7404067>.
- Levine S., Roberts N.S., *The New Zealand Electoral Referendum and General Election of 1993*, „Electoral Studies” 1994, vol. 13, no 3, [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)90022-1](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)90022-1).
- Levitsky S., Ziblatt D., *How Democracies Die*, London 2018.
- Mikowski M., *Sejm odrzucił weto Senatu ws. nowelizacji ustawy o referendum ogólnokrajowym*, Bankier.pl, 17 VIII 2023, [online] <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-odrzucil-weto-Senatu-ws-nowelizacji-ustawy-o-referendum-ogolnokrajowym-8595390.html>.
- Mikowski M., Rebelińska A., *Referendum 2023 – skutki niewzięcia karty do głosowania*, INFOR, 30 VIII 2023, [online] <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/6299177,referendum-2023-skutki-niewziecia-karty-do-glosowania.html>.
- Musiał-Karg M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, <https://doi.org/10.14746/rie.2012.6.14>.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Musiał-Karg M., Casal Bértoa F., *Polskie wybory parlamentarne i referendum w 2023 r. Jak zepsuć „święto demokracji”*, Warszawa 2023.

- Musiał-Karg M., Casal Bértoa F., *The Upcoming 2023 Referendum and Parliamentary Elections in Poland: Key Concerns about the "Double Celebration" Democracy Day*, European Platform for Democratic Election, 4 X 2023, [online] <https://www.epde.org/en/documents/details/the-upcoming-2023-referendum-and-parliamentary-elections-in-poland-key-concerns-about-the-double-celebration-democracy-day.html>.
- Musiał-Karg M., Kapsa I., *Debate: Voting Challenges in a Pandemic—Poland*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, no. 1, <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1809791>.
- Opozycja boi się referendum? Hołownia: nie bierzcie kart do głosowania*, PolskieRadio24.pl, 18 VIII 2023, [online] <https://polskieradio24.pl/5/1222/artukul/3226725,opozycja-boi-sie-referendum-holownia-nie-bierzcie-kart-do-glosowania>.
- Osiecki G., Potocki M., *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2015, 8 IX.
- Osiecki G., Żółciak T., *Referendum 2023. Najlepiej zignorować? Strategie opozycji na plebiscyt*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 IX 2023, [online] <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9291227,referendum-2023-najlepiej-zignorowac-strategie-opozycji-na-plebiscyt.html>.
- Osiecki G., Żółciak T., *Spółki Skarbu Państwa uruchamiają tryb wyborczy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6 IX 2023, [online] <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9291949,spolki-skarbu-panstwa-uruchamiaja-tryb-wyborczy.html>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, [online] <https://pkw.gov.pl>.
- PiS: *ustawa o referendum dotyczy kwestii technicznych, opozycja: chodzi o pieniądze*, Portal Samorządowy, 6 VII 2023, [online] <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/pis-ustawa-o-referendum-dotyczy-kwestii-technicznych-opozycja-chodzi-o-pieniadze,474004.html>.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2023, poz. 1564.
- Prawo i Sprawiedliwość, [online] <https://www.facebook.com/pisorgpl>.
- Prawo i Sprawiedliwość zaprezentowało hasło wyborcze*, TVN24, 18 VIII 2023, [online] <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-jaroslaw-kaczynski-przedstawil-haslo-wyborcze-pis-7297152>.
- Rakowska A., *Wybory a referendum*, Warszawa 2023.
- Rawnsley G.D., *Peaceful or Provocative: Taiwan's Referendum, 2004*, „American Journal of Chinese Studies” 2005, special issue: „Election 2004 in The Republic of China on Taiwan”.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kwoty limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2023, poz. 132.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kwoty limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2023, poz. 133.
- Scheppele K.L., *How Viktor Orbán Wins*, „Journal of Democracy” 2022, vol. 33, no. 3, s. 45-61, <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0039>.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*, Dz.U. 2023, poz. 1636.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, zm. M.P. 2022, poz. 1204.
- Urbaniak K., *Opinia prawna w sprawie możliwości przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego wspólnie z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP w 2023 roku*, Warszawa 2023.
- Ustawa z dnia 14 marca 2013 r. o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. 2023, poz. 1628.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. 2023, poz. 497, nr 162.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, Dz.U. 2023, poz. 1215.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2022, poz. 1277.
- Wybory 2023. RPO pisze do PKW. Chodzi o liczenie głosów, Rzeczpospolita, 9 X2023, [online] <https://www.rp.pl/za-granica/art39238561-wybory-2023-rpo-pisze-do-pkw-chodzi-o-liczenie-glosow>.
- Wyjaśnienia związane z przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowa Komisja Wyborcza, [online] <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-zwiazane-z-przeprowadzeniem-referendum-ogolnokrajowego-w-tym-samym-dniu-w-ktorym-odbywaj>.

Magdalena MUSIAŁ-KARG – politolożka, prof. dr hab. nauk społecznych, prezeska Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, członkini Komitetu Nauk Politycznych PAN. Pracuje na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z systemami politycznymi, demokracją bezpośrednią, wyborami i wykorzystaniem nowych technologii w procesach wyborczych (*e-voting*).

Fernando CASAL BÉRTOA – prawnik i politolog, dr hab. na Uniwersytecie Nottingham. Jest współdyrektorem Research Centre for the Study of Parties and Democracy (REPRESENT), członkiem OSCE/ODIHR “Core Group of Political Party Experts” oraz ekspertem ONZ, Rady Europy i International IDEA. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z systemami partyjnymi oraz finansowaniem partii politycznych.