

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 20/2023

REFERENDUM I WYBORY Z 2023 R. W POLSCE. PROBLEMY PRAWNE I KONTEKST POLITYCZNY

dr Radosław Zych

Wstęp

W 2023 r. w Polsce zostały przeprowadzone trzy rodzaje głosowań powszechnych. Cieszyły się one ogromną popularnością wśród osób uprawnionych. Frekwencja w wyborach do Sejmu wyniosła 74,38%, a w wyborach do Senatu 74,31%[1]. Natomiast frekwencja w referendum ogólnokrajowym 2023 r. osiągnęła 40,91%[2]. Już te względy zaświadczenia, że dla badacza owe czynności konwencjonalne mogą być wdzięcznym tematem analiz, także jako zjawisko politologiczne. Celem niniejszej analizy jest próba zidentyfikowania podstawowych dylematów, z jakimi borykały się osoby zaangażowane w organizację i przebieg procesu wyborczego oraz referendalnego w Polsce w 2023 r. Autor sformułuje propozycje dokonania zmian systemu wyborczego *sensu largo* w kwestiach zasygnalizowanych w tym badaniu.

W drodze głosowania dochodzi do podejmowania najważniejszych decyzji o znaczeniu politycznym - wyboru osób do pełnienia mandatu, zajmowania stanowiska, urzędu, czy wyłaniania zwycięskich projektów[3]. Oprócz tego ustrojodawca przewidział możliwość indagowania Suwerena w kwestiach najbardziej istotnych dla państwa.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.[4], „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”. Jak zauważył Piotr Uziębło, „to odmiana referendum fakultatywnego, ani Konstytucja, ani ustawa o referendum ogólnokrajowym[5] nie definiuje pojęcia <<sprawy o istotnym znaczeniu dla państwa>>. Z konstytucyjnego sformułowania wynika więc, że nie chodzi o wszystkie sprawy dotyczące państwa, lecz o sprawy, które mają szczególne znaczenie, czyli takie, które są wyjątkowo istotne z punktu widzenia ustrojowego.

[1] Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2023 r. Głosowanie odbyło się 15 października 2023 r. między godziną 7:00 a 21:00, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp: 22.10.2023).

[2] Referendum Ogólnokrajowe, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 22.10.2023).

[3] J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, J. Sroka, Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, vol. 8, nr 4, s. 105.

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[5] Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 851, z 2023 r. poz. 497, 1628).

Zwrot ten jest jednak nieostry, powoduje ocenność spełnienia wymogów stawianych w ustawie zasadniczej. Przedmiotem referendum mogą być sprawy, których rozstrzygnięcie dotyczy interesu ogólnopaństwowego[6].

Stosownie do art. 125 ust. 2 ustawy zasadniczej, „referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Wykonanie powyższej normy konstytucyjnej nastąpiło na mocy uchwały Sejmu RP z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa[7].

Zgodnie z jej art. 2, pytania w referendum miały następujące brzmienie:

- „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?”.

Stosownie do art. 3 uchwały, „referendum wyznacza się na dzień 15 października 2023 r.”. Kwestią budzącą medialne i społeczne zainteresowanie był problem dopuszczalności odmowy pobrania karty do głosowania referendalnego, przy jednoczesnym pobraniu karty do głosowania w wyborach. Wynika to z uzależnienia wiążącego charakteru wyniku referendum od frekwencji. Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji RP, „ jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięto udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”.

Analizując zmiany prawa referendalnego z lipca 2023 r.[8] trzeba pamiętać o kontekście politycznym, w jakim były one zgłaszane i ostatecznie zostały uchwalone. Miał on bowiem niebagatelny wpływ na ich charakter. Politycy partii rządzącej prezentowali pytania referendalne, każde z czterech z osobna, przez cztery dni na początku sierpnia 2023 r. *De facto i de iure*, wydawanie kart do głosowania w referendum ogólnokrajowym w lokalu wyborczym w dniu głosowania, biorąc pod uwagę kontekst polityczny, uznać więc można za przejaw udziału w wydarzeniu „reklamowanym” przez te twarze, a tym samym „obejście” zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w dniu głosowania wynikającego z kodeksu wyborczego[9]. Zgodnie z art. 107 § 2 k. w., „agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona”. Ferdynand Rymarz wyraził niegdyś pogląd, iż: „dopuszczalne jest prezentowanie w mediach elektronicznych wypowiedzi osób trzecich (z wyłączeniem kandydatów i przedstawicieli komitetów wyborczych, sztabów), zachęcających do udziału w głosowaniu jednakże wypowiedzi te (komentarze) nie mogą zawierać żadnych form agitacji ani nawet sugestii wyborczych. Można również prezentować informacje o ważności oddawanego głosu oraz pokazywać wzór karty do głosowania, z wyłączeniem sugestii preferencji wyborczych, np. przez wskazywanie segmentu karty lub pozycji zajmowanej przez kandydata, na której należy postawić znak X[10]”. Dokonując przełożenia tego poglądu na głosowanie referendalne, wydaje się możliwe jedynie okazywanie wzoru karty referendalnej z pytaniami, celem ich upowszechniania, ale nie nakłaniania do wyboru określonej opcji. Jednak w okresie poprzedzającym głosowanie referendalne w 2023 r., szeroko dyskutowaną społecznie kwestią była dopuszczalność odmowy pobrania karty referendalnej.

[6] Dz. U., poz. 1636.

[7] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U., poz. 1628).

[8] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (T. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277, 2418, z 2023 r. poz. 497), dalej: „k.w.”.

[9] F. Rymarz, komentarz do art. 107, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018, s. 286.

[10] R. Zych, Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym, Toruń 2016, s. 262.

Jak można przypuszczać, motywów takich namów upatrywać należy w osiągnięciu braku skutku wiążącego wyniku referendum. Zapewne brak wymaganej frekwencji, określonej konstytucyjnie, stanowiłby wyraz dezaprobaty dla partii rządzącej, a jednocześnie kandydującej w wyborach parlamentarnych, których głosowanie odbywa się w 2023 r. jednocześnie z głosowaniem referendalnym. Istota zasady tajności głosowania nie obejmuje wyborów ani głosowania jako procesu, etapu, lecz odnosi się do treści głosu. Zasada ta nie utajnia faktu udziału w głosowaniu[11]. Jednak w odniesieniu do badanego zagadnienia, referendum należy oceniać poprzez kontekst sytuacyjny, polityczny.

W uchwale z dnia 15 września 2023 r. Walne Zgromadzenie Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego[12] zwróciło uwagę na to, że: „ustawa o referendum ogólnokrajowym przewiduje ustalenie koniecznej frekwencji nie na podstawie faktycznego udziału w głosowaniu, ale ważnych kart do głosowania wyjętych z urny (art. 25 ust. 2 pkt 4). Oznacza to, że karty całkowicie przedarte nie są uwzględniane przy obliczaniu frekwencji.

PTPK wzywa Państwową Komisję Wyborczą, aby w granicach własnych kompetencji, zapewniła:

- 1) warunki zachowania tajności oddawania głosu;
- 2) nieskrępowaną możliwość oddania własnej karty do głosowania jako karty nieważnej;
- 3) rozpoczęcie liczenia głosów referendalnych po zakończeniu liczenia głosów w wyborach parlamentarnych i niezwłocznym przekazaniu protokołów do właściwych komisji okręgowych”.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy, „komisja obwodowa na podstawie liczby kart ważnych, wyjętych z urny, ustala liczbę osób, które wzięły udział w referendum”. Zaś stosownie do art. 22 ust. 5, „kart do głosowania przedartych całkowicie nie bierze się pod uwagę przy obliczeniach, o których mowa w ust. 4”. A zatem, przedarcie karty do głosowania nie jest sytuacją, o której mowa w art. 25 ust. 2 pkt. 3 ustawy. W protokole głosowania w obwodzie wymienia się liczby nieważnych kart do głosowania (tzn. innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonych pieczęcią komisji obwodowej). Natomiast, w protokole wymienia się liczby: 1) osób uprawnionych do głosowania; 2) osób, którym wydano karty do głosowania; 3) kart nieważnych, o których mowa w art. 23; 4) kart ważnych (osób, które wzięły udział w głosowaniu). A zatem, jedynie tą ostatnią okoliczność zauważono w uchwale. Tymczasem w protokole podaje się odrębnie dane dotyczące kart ważnych, błędnie utożsamiając je z osobami, które wzięły udział w głosowaniu. To nie to samo, co liczba opisana w pkt. 2, dotycząca osób, którym wydano karty do głosowania. A zatem ustawodawca pozostawił pewną swobodę co do wyboru sposobu zachowania osobie uprawnionej do głosowania w referendum. *De lege ferenda* należałoby postulować zmianę ustawy polegającą na dodaniu do art. 25 ust. 2 punktu 8) o następującym brzmieniu: „kart, o których mowa w art. 22 ust. 5”. Należy zwrócić uwagę na to, że podobny przepis wynika z art. 71 § 2 k.w.: „kart do głosowania przedartych całkowicie na dwie lub więcej części nie bierze się pod uwagę przy obliczeniach, o których mowa w § 1”. Przepis ten został zamieszczony w rozdziale 9. „ustalenie wyników głosowania w obwodzie” działu I k.w. „Przepisy wstępne”, a zatem ma zastosowanie do wszystkich rodzajów elekcji.

Natomiast postulat PTPK sformułowany w ww. uchwale, wzywający do rozpoczęcia liczenia głosów referendalnych po zakończeniu liczenia głosów w wyborach parlamentarnych i niezwłocznym przekazaniu protokołów do właściwych komisji okręgowych należy uznać za odnoszący się do zmiany k.w. dokonanej ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r.[13]. Na mocy art. 1 pkt 52) tej ustawy, w art. 71: b) po § 1a dodaje się § 1b w brzmieniu: „§ 1b. Przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą ważności karty do głosowania, ważności głosu, oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej”.

[11] R. Zych, Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym, Toruń 2016, s. 262.

[12] Uchwała z dnia 15 września 2023 r. Walnego Zgromadzenia Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid02eTDK9ZoiGbUsxWk9kZDJHL6zhAfwmTN4ujLWbhiT2S9KbAaCyxhD4BsPPw541C1l&id=100065245550455&sfnsn=mo (dostęp:16.09.2023).

[13] Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 497).

Wytyczne PKW dla obwodowych komisji wyborczych z września 2023 r. [14] w pkt. 107 interpretują ten wymóg, stanowiąc, że: „wykonywanie czynności komisji w zakresie ustalenia wyników głosowania: 1) powinno zostać tak zorganizowane, by każdy z członków komisji widział karty do głosowania i mógł dokonać ich oceny; 2) nie może prowadzić do utrudniania, opóźniania lub paraliżowania pracy komisji”. Natomiast stosownie do pkt. 108 wytycznych, „komisja przystępuje do ustalenia wyników głosowania i sporządzenia projektów: 1) protokołu głosowania na listy kandydatów na posłów; 2) protokołu głosowania na kandydatów na senatora; 3) protokołu głosowania w referendum. A zatem, wytyczne PKW ustaliły chronologię liczenia głosów w wyborach sejmowych, senackich i referendum.

Fakt ten ma znaczenie w kontekście brzmienia art. 230 § 2 k. w. w wyborach sejmowych: „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, o którym mowa w art. 39 § 6, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe”, a także senackich – zgodnie z 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, o którym mowa w art. 39 § 6, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe”. Natomiast podobnego przepisu brakuje w ustawie o referendum ogólnokrajowym.

W dniu 12 października 2023 r. senator niezależny Krzysztof Kwiatkowski oraz kandydat Koalicji Obywatelskiej do Senatu i były Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bondar poinformowali o złożeniu skargi na wytyczne PKW dotyczące zasad liczenia głosów przez komisje wyborcze w nadchodzących wyborach parlamentarnych. Jak podkreślał K. Kwiatkowski, „zwracamy uwagę na absurdalność wytycznych PKW, która, nie wiedzieć czemu, chce wymagać od obwodowych komisji w kraju, co jest mniejszym problemem, ale przede wszystkim za granicą, zbiorczego protokołu zarówno z liczenia głosów do Sejmu, Senatu oraz referendum”. Zdaniem obu, wytyczne PKW wobec obwodowych komisji wyborczych w kraju i za granicą, które zobowiązane są do zbiorczego dostarczenia wszystkich protokołów w 24 godziny, są błędne. Dodali również, że w przypadku niedostarczenia przez OKW protokołów z głosowań parlamentarnych i referendalnych w wyznaczonym terminie, wyniki w danej komisji zostaną unieważnione. Zdaniem A. Bodnara, „PKW powinna stwierdzić jasno, że najpierw liczymy głosy w wyborach do Sejmu i Senatu, potem przekazujemy protokół, a następnie siadamy do liczenia głosów referendalnych[15]”.

Zimą 2023 r. eksperci Fundacji Batorego dokonali próby zidentyfikowania źródeł zagrożeń dla uczciwości procesu wyborczego w Polsce. Zdaniem J. Stępnia, zagrożeniem dla procesu wyborczego może być zdolność do przeprowadzenia uczciwych i rzetelnych wyborów w dobie kryzysu, albowiem wpływ na nie ma cały kontekst sytuacyjny i stan państwa *in genere*. W opinii mówcy, niepewność potęgują sami rządzący wspominający o możliwości wprowadzenia stanów *quasi* nadzwyczajnych[16]. Należy podkreślić, że sprawa bezpieczeństwa, o którym mowa w jednym z pytań referendalnych nie ma wymiaru jedynie lokalnego, dotyczy nie tylko województwa podlaskiego i lubelskiego. Bezspornie jest to kwestia bardzo ważna, ale zbyt instrumentalnie wykorzystywana w kampanii wyborczo-referendalnej.

[14] Załącznik do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_UCHWALY/uploaded_files/1696357209_wytyczne-obwodowe-sejm-i-referendum.pdf (dostęp: 11.10.2023 r.).

[15] Wybory parlamentarne 2023. „Absurdalność wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej”. Skarga do SN, <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-parlamentarne-2023-wyniki-glosowania-liczenie-za-granica-skarga-do-sadu-najwyzszego-7387135> (dostęp: 12.10.2023).

[16] R. Zych, Sprawozdanie: Sesja organizowana przez Fundację im. Stefana Batorego pt. Zagrożenia dla uczciwości procesu wyborczego, Poznań, 2 marca 2023 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 320.

W powszechnym przekonaniu, zapewnianie bezpieczeństwa polega na dokonaniu analizy zagrożeń, w tym identyfikacji miejsc, w których ono występuje oraz na oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów[17]. Kwestia bezpieczeństwa była przedmiotem krytycznych uwag sformułowanych po ostatniej polskiej elekcji powszechnej z 2020 r. Wówczas zidentyfikowano problem nieprzygotowania jednolitych zasad bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego stricte dla przeprowadzania głosowań i szeregu innych czynności[18].

Tymczasem w 2023 r. w województwie podlaskim frekwencja w referendum wyniosła 46,15%, ważnych kart było 406 610, a liczba uprawnionych do głosowania to 881 094[19]. Na pytanie 1 na „tak” odpowiedziało 3,21%, na „nie” - 96,79%. Na pytanie 2 „tak” 4,60%, „nie” - 95,40%. Na pytanie 3 „tak” 3,73%, „nie” - 96,27%. Na pytanie 4 „tak” 3,17%, „nie” - 96,83%[20]. Natomiast w województwie lubelskim frekwencja referendalna wyniosła 49,09%. Kart ważnych było 783 820, a liczba uprawnionych do głosowania to 1 596 635[21]. Na pytanie 1 odpowiedzi na „tak” oddano 3,08%, na „nie” - 96,92%. Na pytanie 2 „tak” odpowiedziało 4,44%, na „nie” - 95,56%. Na pytanie 3 oddano na „tak” 3,45%, a 96,55% na „nie”. Na pytanie 4 „tak” odpowiedziało 2,70%, a „nie” - 97,30%[22].

A zatem, osoby głosujące ważne w referendum na pytanie 3 dotyczące poparcia likwidacji bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, zdecydowanie sprzeciwiły się temu.

Celem porównania, wypada przytoczyć dane ze „ściany zachodniej”. W województwie lubuskim frekwencja referendalna wyniosła 33,01%, kart ważnych było 244 925, a liczba uprawnionych do głosowania to 741 917[23]. Na pytanie 1 odpowiedzi „tak” udzieliło 3,87%, „nie” - 96,13%. Na pytanie 2 „tak” odpowiedziało 5,89 %, a „nie” - 94,11%. Na pytanie 3 „tak” zareagowało 4,53%, a 95,47% „nie”. Na pytanie 4 zaś „tak” 3,40%, a 96,60% „nie”[24]. Natomiast w województwie zachodniopomorskim frekwencja wyniosła 34,34%. Liczba kart ważnych to 428 195, a liczba uprawnionych do głosowania 1 247 083[25]. Na pytanie 1 „tak” odpowiedziało 3,97%, a 96,03% „nie”. W pytaniu 2 opcję „tak” poparło 5,85%, zaś 94,15% „nie”. Na pytanie 3 „tak” powiedziało 4,95%, zaś 95,05% - „nie”. Na pytanie 4 odpowiedzi „tak” udzieliło 4,04%, a 95,96% „nie”[26].

A zatem, województwa zachodnie udzieliły większego poparcia dla likwidacji bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Celem niniejszej analizy nie jest dokładne poszukiwanie przyczyn tego stanu rzeczy, ale prima facie wydaje się, że biorąc pod uwagę fakt wyższej frekwencji w badanych 2 województwach wschodnich, to właśnie kwestie bezpieczeństwa mogły zmobilizować ich mieszkańców do większej partycypacji w ważnym głosowaniu referendalnym.

[17] T. Czapiewski, Regulacja w celu deregulacji. Polityka bezpieczeństwa na obszarach wodnych w Polsce, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 21, s. 164.

[18] T. Czapiewski, Local Government in the Process of Organizing General Elections During the Pandemic – The Experience of the 2020 May Elections in Poland, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6, s. 61-62.

[19] Województwo podlaskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/200000> (dostęp: 22.10.2023),

[20] Wyniki głosowania (podlaskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.

<https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/200000> (dostęp: 22.10.2023).

[21] Województwo lubelskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/60000> (22.10.2023).

[22] Wyniki głosowania (lubelskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.

<https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/60000> (dostęp: 22.10.2023).

[23] Województwo lubuskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/80000> (dostęp: 22.10.2023).

[24] Wyniki głosowania (lubuskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.,

<https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/80000> (22.10.2023).

[25] Województwo zachodniopomorskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/320000> (dostęp: 22.10.2023).

[26] Wyniki głosowania (zachodniopomorskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.,

<https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/320000> (dostęp: 22.10.2023).

Należy zgodzić się z tezą Tomasza Czapiewskiego, iż: „realizacja instytucji referendum podlega wpływowi czynników bieżących oraz taktycznych decyzji politycznych aktorów, tak jak zwykłe głosowania powszechne[27]”.

Problem podpisów poparcia w wyborach i referendum z 2023 r.

Przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym przewidują obowiązek zbierania podpisów poparcia obywateli tylko w odniesieniu do referendum zarządzanego z inicjatywy obywateli. Zgodnie z art. 63 ust. 4 tej ustawy, „do zgłoszenia wniosku załącza się wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL, a także własnoręcznie złożone podpisy obywateli. Wzór wykazu ustala, w drodze uchwały, Państwowa Komisja Wyborcza”. Jednak rodzaj referendum zarządzanego w 2023 r. nie wymagał zbierania takich podpisów. Uzasadnienia takiego stanu rzeczy można upatrywać zapewne właśnie w ciężarze gatunkowym kwestii, będących tematami pytań referendalnych. Natomiast kwestia zbierania podpisów i ich weryfikacji była zjawiskiem społecznym w 2023 r. w odniesieniu do wyborów parlamentarnych. Pomimo ogólnopolskiego charakteru tego rodzaju elekcji, zbieranie i udzielanie podpisów poparcia wzbudziło aktywność lokalnych społeczności, czy komitetów wyborczych, struktur partyjnych. Także wyborcy tworzący społeczne, fachowe organy wyborcze, zaangażowały się w proces weryfikacji podpisów poparcia list kandydatów na posłów czy kandydatów na senatorów.

Zgodnie z art. 210 § 1 k.w., „lista kandydatów powinna być poparta, w sposób, o którym mowa w art. 209 § 2 i 3, podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym”. Zaś stosownie do art. 209 § 2 k.w., „wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL oraz daty udzielenia poparcia”. Na podstawie § 3, „wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, oraz adnotację: „Udzielam poparcia liście kandydatów na posłów zgłaszanej przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym (numer okręgu) w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok).”

Natomiast w odniesieniu do elekcji senackiej ustawodawca obniżył liczbę wymaganych podpisów poparcia do 2.000. Zgodnie z art. 265 § 1 k.w., „zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców”. Stosownie do art. 265 § 4 k.w., „wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata, numer okręgu wyborczego, w którym kandydat jest zgłaszany, oraz adnotację: „Udzielam poparcia kandydatowi na senatora (nazwisko, imię - imiona) zgłaszanemu przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym (numer okręgu) w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok).” Zgodnie z § 5, „poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora może udzielić wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym”. To element wspólny dla elekcji sejmowej i senackiej. W praktyce, ustalenie stałego zamieszkiwania wyborcy w danym okręgu wyborczym osobom weryfikującym zgłoszone kandydaty zajmuje dużo czasu. Dlatego też można poddać pod dyskusję publiczną propozycję odstąpienia od wymogu zbierania podpisów poparcia dla kandydatów do Senatu na rzecz implementowania kaucji wyborczej, znanej państwu anglosaskim. W polskim ustroju prawno-politycznym izba wyższa, zwana także „izbą refleksji” składa się z członków starszych wiekiem[28], posiadających większe doświadczenie życiowe, a zatem także zasoby majątkowe.

[27] T. Czapiewski, Demokracja bezpośrednia wobec dążeń separatystycznych. Rozważania nad kategorią referendum niepodległościowego, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s. 99.

[28] Zgodnie z art. 99 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., „wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat”. Zacytowana norma prawna obarczona jest błędem językowym, wszak bardziej poprawne byłoby sformułowanie o „dniu głosowania”.

Problem stosowania zaświadczenia o prawie do głosowania w referendum z 2023 r.

Praktyka wydawania zaświadczenia o prawie do głosowania dostarcza interesujących wniosków w przedmiocie dopuszczalności jego stosowania w referendum. Z formularza zaświadczenia wynika, że osoba wskazana w nim z imienia (imion), nazwiska, numeru PESEL, adresu zamieszkania (gmina, miasto dzielnica; miejscowość; ulica; nr domu; nr mieszkania) ma prawo głosować w dniu 2023-10-15 w obwodzie miejsca pobytu w wyborach: do Sejmu i Senatu”.

A zatem, określono możliwość wykonania tego uprawnienia jedynie w odniesieniu do wyborów. Tymczasem referendum to zupełnie inna instytucja prawna, uregulowana co prawda ustawą jej dedykowaną, lecz także „odpowiednio stosowanym” kodeksem wyborczym. I znowu po raz kolejny, tym razem na płaszczyźnie stosowania prawa, do głosu dochodzi co to znaczy „stosować odpowiednio” kodeks wyborczy do organizacji referendum. Wydaje się, że urzędnicy wystawiający zaświadczenie jakby zapomnieli o instytucji demokracji bezpośredniej, wymieniając z nazwy jedynie elekcję. To doniosłe zagadnienie, albowiem dokument ten został opatrzony godłem Rzeczypospolitej Polskiej, pieczęcią nagłówkową urzędu, podpisem z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a także elementem zabezpieczającym zaświadczenie – naklejonym błyszczącym hologramem.

Na podstawie art. 32b pkt. 5) k.w., „Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia wzór zaświadczenia o prawie do głosowania oraz sposób ewidencjonowania tych zaświadczeń, uwzględniając zakres danych wymaganych we wnioskach i w zaświadczeniu oraz konieczność zabezpieczenia zaświadczenia przed sfalszowaniem”.

Do art. 18 § 4 pkt. 5) k.w. nie zostało wydane rozporządzenie. Natomiast zgodnie z art. 18 § 5 k.w., „Minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców organom, o których mowa w § 8 pkt 1-4”. Zaś stosownie do art. 18 § 6 k.w., „Minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej konsulom dostęp do Centralnego Rejestru Wyborczego”. Wypada zauważyć, że w tym kontekście pominięty został minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

Na podstawie delegacji z art. 32b k.w., wydane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie wzorów wniosków o ujęcie w obwodzie głosowania, skreślenie wyborcy z Centralnego Rejestru Wyborców, zmianę miejsca głosowania oraz wzoru i sposobu ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania[29]. Stosownie do § 6 ust. 2., „zaświadczenie o prawie do głosowania opatruje się numerem i zabezpiecza się przez naklejenie znaku holograficznego” Stosownie do ust. 3, „znak holograficzny, o którym mowa w ust. 2, zawiera litery: 1) PLT - w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 2) SNT - w wyborach uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 3) PRP - w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 4) PE - w wyborach do Parlamentu Europejskiego - oraz oznaczenie roku, w którym są przeprowadzane dane wybory”. A zatem, *de lege ferenda*, należy postulować doprecyzowanie powyższych przepisów o referendum.

[29] Dz. U. z 2023 r., poz. 1495.

Zagadnienie zasad odmiennego kwalifikowania głosu jako ważnego czy nieważnego

Wytyczne PKW z dnia 25 września 2023 r.[30]. w pkt. 143 ppkt 3) stanowiły, że „ustalając, czy głos w zakresie danego pytania jest ważny czy nieważny, komisja stosuje poniższe reguły (...) wszelkie znaki graficzne naniesione w obrębie kratki, w tym w szczególności zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce itp. powodują nieważność głosu w zakresie danego pytania. Należy zwrócić szczególną uwagę, że kwestia znaków graficznych naniesionych w obrębie kratki, w tym w szczególności zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce itp. została odmiennie uregulowana w referendum i w wyborach. W związku z tym ustalając, czy głos w zakresie danego pytania w referendum jest ważny czy nieważny, komisja bezwzględnie stosuje regułę, o której mowa w ppkt 3”. Natomiast inne zasady wynikały z pkt 119 ppkt 3) owych wytycznych, zgodnie z którymi: „na podstawie kart ważnych komisja ustala liczbę głosów nieważnych oraz głosów ważnych w wyborach do Sejmu. Ustalając, czy głos na karcie jest ważny, czy nieważny, komisja stosuje poniższe reguły (...) wszelkie inne znaki niż znak „x”, tj. niebędące co najmniej dwiema liniami, które przecinają się w obrębie kratki, naniesione w obrębie kratki, również nie wpływają na ważność głosu”.

Na podstawie § 1 pkt 2) uchwały nr 224/2023 PKW[31], w załączniku do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. pkt 143 i 144 otrzymują brzmienie:

„143. Ustalając, czy głos w zakresie danego pytania jest ważny czy nieważny, komisja stosuje poniższe reguły:

1)(...)

2)wszelkie znaki, wykreślenia, przekreślenia, w tym również i znak „x” postawiony przez głosującego poza przeznaczoną na to kratką, traktuje się jako dopiski, które nie wpływają na ważność głosu;

3)(...)

144. Głosy nieważne, oddane na poszczególne pytania, są to głosy na kartach, na których:

1)(...)

2)(...)

3)w jednej lub obu kratkach przy danym pytaniu umieszczono znak lub znaki niebędące znakami „x”, tj. co najmniej dwoma przecinającymi się liniami.”

A zatem, w celu ujednoczenia przepisów prawa wydaje się uzasadnione pomieszczenie reguł dotyczących zasad i trybu organizacji głosowań powszechnych w jednym akcie normatywnym, obejmującym nie tylko wybory, ale także referenda. Niewątpliwie, organizacyjnym krokiem wspierającym tą ideę było postanowienie wynikające z pkt 32 wytycznych PKW z dnia 25 września 2023 r. przesądzające, iż: „komisja używa tylko jednej pieczęci. Musi to być pieczęć właściwa dla wyborów do Sejmu i do Senatu (a nie dla referendum) z napisem określającym nazwę i siedzibę komisji oraz jej numer”.

[30] Załącznik do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1695711570_uchwala-211-2023.pdf (dostęp: 30.09.2023).

[31] Uchwała nr 224/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_uchwaly/53619 (dostęp: 4.10.2023 r.).

Zakończenie

Analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu pozwala na sformułowanie kilku refleksji końcowych. Ustawodawca w styczniu 2023 r. znowelizował większość przepisów kodeksu wyborczego. Nowelizacja ta dotyczyła pośrednio referendum, poprzez wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców. Natomiast nowelizacja z lipca 2023 r. dokonała zmiany art. 26 ust. 2 ustawy w ten sposób, że wyniki głosowania i protokoły głosowania z obwodów utworzonych za granicą oraz na polskich statkach morskich są przekazywane komisarzowi wyborczemu właściwemu dla miasta stołecznego Warszawy.

Nie należy traktować spraw bezpieczeństwa państwa jako elementu promocji politycznej czy wyborczej. Wyniki referendum ukazały, że bardziej zainteresowani ważną partycypacją (z uwagi na większą liczbę głosów ważne oddanych) w referendum byli mieszkańcy województw wschodnich niż zachodnich, co przełożyło się na wyższy odsetek głosów na „nie” w odpowiedzi na 3. pytanie.

Jak wykazała praktyka z 2023 r., kwestią budzącą nadal rozmaite trudności, pomimo możliwości weryfikacji w Centralnym Rejestrze Wyborców utworzonym w 2023 r., była instytucja weryfikacji zebranych podpisów poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów na posłów czy kandydatów na senatorów. Wymaga ona rzetelnej, spokojnej i wyważonej dyskusji w gronie specjalistów, nie tylko członków PKW i Krajowego Bura Wyborczego, ale także członków okręgowych komisji wyborczych i przedstawicieli lokalnych samorządów. Wszak jak stanowi pewne przysłowie, „zbierajcie fakty, bo z nich rodzą się myśli”.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Czapiewski T., Regulacja w celu deregulacji. Polityka bezpieczeństwa na obszarach wodnych w Polsce, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2016, nr 21.
- Czapiewski T., Demokracja bezpośrednia wobec dążeń separatystycznych. Rozważania nad kategorią referendum niepodległościowego, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2.
- Czapiewski T., Local Government in the Process of Organizing General Elections During the Pandemic – The Experience of the 2020 May Elections in Poland, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 6.
- Podgórska-Rykała J., Pawlica B., Sroka J., Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, vol. 8, nr 4
- Rymarz F., komentarz do art. 107, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018.
- Uziębło P., s. v. referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych, Warszawa 2013.
- Zych R., Sprawozdanie: Sesja organizowana przez Fundację im. Stefana Batorego pt. Zagrożenia dla uczciwości procesu wyborczego, Poznań, 2 marca 2023 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2.
- Zych R., Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym, Toruń 2016

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 851, z 2023 r. poz. 497, 1628).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (T. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1277, 2418, z 2023 r. poz. 497).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 497).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U., poz. 1628).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie wzorów wniosków o ujęcie w obwodzie głosowania, skreślenie wyborcy z Centralnego Rejestru Wyborców, zmianę miejsca głosowania oraz wzoru i sposobu ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania (Dz. U. z 2023 r., poz. 1495).
- Uchwała Sejmu RP z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (Dz. U., poz. 1636).

Dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej

- Załącznik do uchwały nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_UCHWALY/uploaded_files/1696357209_wytyczne-obwodowe-sejm-i-referendum.pdf (dostęp: 11.10.2023 r.).
- Uchwała nr 224/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_uchwaly/53619 (dostęp: 4.10.2023 r.).

Strony internetowe

- Referendum Ogólnokrajowe, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 22.10.2023).
- Uchwała z dnia 15 września 2023 r. Walnego Zgromadzenia Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid02eTDK9ZolGbUSxWk9kZDJHL6zhAfwmTN4ujLWbhiT2S9KbAaGyxhD4BsPPw541C1l&id=100065245550455&sfnsn=mo (dostęp: 16.09.2023).
- Województwo lubelskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/60000> (dostęp: 22.10.2023).
- Województwo lubuskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/80000> (dostęp: 22.10.2023).
- Województwo podlaskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/200000> (dostęp: 22.10.2023).
- Województwo zachodniopomorskie, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/woj/320000> (dostęp: 22.10.2023).
- Wybory parlamentarne 2023. "Absurdalność wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej". Skarga do SN, <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-parlamentarne-2023-wyniki-glosowania-liczenie-za-granica-skarga-do-sadu-najwyzszego-7387135> (dostęp: 12.10.2023).
- Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 2023 r. Głosowanie odbyło się 15 października 2023 r. między godziną 7:00 a 21:00, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp: 22.10.2023).
- Wyniki głosowania (podlaskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r. <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/200000> (dostęp: 22.10.2023).
- Wyniki głosowania (lubelskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r. <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/60000> (dostęp: 22.10.2023).
- Wyniki głosowania (lubuskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r., <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/80000> (dostęp: 22.10.2023).
- Wyniki głosowania (zachodniopomorskie) w Referendum ogólnokrajowym 2023 r., <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/woj/320000> (dostęp: 22.10.2023).

O AUTORZE

dr Radosław Zych – adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych i Polityk Publicznych, w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego; swoje interdyscyplinarne badania naukowe poświęca procedurom kreatywnym, ewolucji prawa wyborczego w kontekście historii państwa i prawa, w powiązaniu z innymi dziedzinami prawa, mając na uwadze wymiar gwarancyjny podmiotowych praw wyborczych jako politycznych praw człowieka, posiada doświadczenie w organizacji i przebiegu procesu wyborczego w Polsce, pełniąc różne funkcje na rozmaitych etapach tego procesu.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, październik 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa