



Opinia prawna w sprawie możliwości przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego wspólnie z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP w 2023 roku

Krzysztof Urbaniak

I

Przedmiotem opinii prawnej jest analiza możliwości przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego wspólnie, to jest w tym samym terminie, z wyborami parlamentarnymi do Sejmu RP i Senatu RP. W pierwszej kolejności należy podnieść, że co do zasady polski ustawodawca dopuszcza taką sytuację. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 1 ustawy o referendum ogólnopolskim¹: „W przypadku przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu lub wybory Prezydenta Rzeczypospolitej: 1) głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów; 1a) zaświadczenia o prawie do głosowania wydaje się zgodnie z przepisami dotyczącymi właściwych wyborów; zaświadczenie upoważnia do wzięcia udziału we wskazanym w nim głosowaniu w wyborach oraz w odbywającym się w tym samym terminie głosowaniu w referendum; 2) zadania komisarzy wyborczych i komisji obwodowych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia właściwych wyborów”.

Kolejny ustęp tegoż artykułu dopuszcza również możliwość przeprowadzenia referendum tego samego dnia co wybory do Parlamentu Europejskiego. Pozornie więc może się wydawać, że nie ma przeszkód prawnych, aby przeprowadzić referendum tego samego dnia co wybory parlamentarne, w oparciu o te same komisje wyborcze, które będą jednocześnie wypełniać zarówno zadania związane

¹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2020, poz. 851 t.j.), <https://tiny.pl/ctkmw> [dostęp tu i nast.: 6.07.2023].

z przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i Senatu, jak i referendum ogólnokrajowego. Problem pojawia się jednak, gdy przyjrzymy się szczegółowym rozwiązaniom dotyczącym tych dwóch oddzielnych instytucji ustrojowych.

Wybory parlamentarne uregulowane są bowiem przepisami ustawy Kodeks wyborczy², a instytucja referendum znajduje swe szczegółowe rozwiązania w ustawie o referendum ogólnopolskim. Ustawa referendalna została uchwalona w 2003 roku – na osiem lat przed Kodeksem wyborczym – i mimo postulatów prezentowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, kodyfikując prawo wyborcze w 2011 roku, nie włączono do Kodeksu przepisów dotyczących referendum ogólnokrajowego i lokalnego³. W efekcie obie ustawy regulują niektóre instytucje w sposób odmienny, co powoduje, że w określonych zakresach są one niespójne, a w innych wprost sprzeczne.

II

Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP⁴ w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Na podstawie art. 62 Konstytucji prawo udziału w nim posiada obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i nie jest prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolniony lub pozbawiony praw publicznych albo wyborczych. Prawo do zarządzenia referendum posiada Sejm albo Prezydent za zgodą wyrażoną przez Senat. Dla zarządzenia referendum przez Sejm, jak i wyrażenia zgody przez Senat konieczne jest podjęcie uchwał przez te organy bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby ich członków. Ponadto zgodnie z art. 125 ust. 3 „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”. Tak więc jeżeli referendum okaże się wiążące i rozstrzygające, powoduje ono powstanie prawnego obowiązku wykonania (wprowadzenia w życie) jego wyniku przez właściwe organy państwowe. Przedstawione przepisy tworzą ramy rangi konstytucyjnej dla przeprowadzenia referendum.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące referendum ogólnopolskiego, w tym zasady i tryb jego przeprowadzania, uregulowane zostały w ustawie o referendum ogólnopolskim. W ustawie znajdują się liczne odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego w sprawach dotyczących: organów administracji wyborczej, pracy obwodowych komisji wyborczych, mężów zaufania, trybu przeprowadzania głosowania, protestów wyborczych. Natomiast w przepisach szczególnych (rozdział 12) w art. 92 zawarto ogólną klauzulę stanowiącą: „w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego”.

Jednak mimo licznych odesłań ustawowych do Kodeksu oraz wielu nowelizacji przedmiotowej ustawy, nie dostosowano części przepisów ustawy referendalnej do zamieszczonych w Kodeksie przepisów dotyczących przeprowadzania wyborów ogólnokrajowych. Najbardziej spektakularna niezgodność dotyczy godzin głosowania. I tak, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy głosowanie w referendum może być jednodniowe lub dwudniowe. W przypadku głosowania jednodniowego odbywa się ono w godz. 6.00–22.00 (art. 5 ust. 3). Z kolei głosowania w wyborach, ustanowione na mocy Kodeksu wyborczego, odbywają się w godz. 7.00–21.00. Rozbieżność ta wymaga jednoznacznie zmiany ustawy. Wprawdzie na mocy art. 47 Kodeksu możliwe jest przedłużenie głosowania, to jednak przepis ten dotyczy jednostkowych przypadków, będących skutkiem nadzwyczajnych wydarzeń, które doprowadziły do czasowego

2 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022, poz. 1277 z późn. zm.), <https://tiny.pl/ctkms>.

3 W. Skrzydło, *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 17–18, <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/07/ppk701.pdf>; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 193.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), <https://tiny.pl/ctkmz>.

przerwania ciągłości głosowania, dlatego nie można wykorzystać tej procedury w analizowanym przypadku jako instrumentu dostosowawczego.

Drugą bardzo poważną rozbieżnością jest brak możliwości – opierając się na ustawie referendalnej – głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika, które to sposoby głosowania dopuszcza Kodeks wyborczy w wyborach parlamentarnych (Dział I, rozdział 6a i 7 k. wyb.). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy referendalnej głosować można tylko osobiście. Dyspozycja tego przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości i nie można, korzystając z reguł kolizyjnych, usunąć sprzeczności między ustawą referendalną a Kodeksem wyborczym.

Już tylko te dwa przykłady pokazują, że **w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie sposób przeprowadzić referendum ogólnokrajowego wspólnie, w tym samym terminie, z wyborami parlamentarnymi**. A przecież wskazać można także na inne rozbieżności między oboma aktami prawnymi, które wymagają ingerencji ustawodawcy. Są nimi np. zasady powoływania i skład obwodowych komisji wyborczych, terminy podawania informacji o numerach, granicach oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych. Wątpliwości budzą także przepisy dotyczące kampanii wyborczej i referendalnej oraz ich finansowania. Przepisy zamieszczone w ustawie referendalnej, jak już podniesiono, zostały uchwalone dużo wcześniej niż Kodeks wyborczy i budzą wątpliwości z punktu widzenia standardu przejrzystości. Można postawić tezę, że wprawdzie ustawodawca przewidział możliwość jednoczesnego prowadzenia kampanii wyborczej i referendalnej, to jednak nie wprowadził przepisów, których zadaniem byłoby stanie na straży przejrzystości i transparentności ich równoległego prowadzenia.

Wszystkie te uwagi prowadzą także do dodatkowej konkluzji, że w związku z istnieniem przepisów, które dopuszczają możliwość jednoczesnego przeprowadzenia referendum z wyborami ogólnokrajowymi, należałoby dokonać kompleksowego przeglądu przepisów ustawy referendalnej pod kątem dostosowania jej do rozwiązań kodeksowych. W tym celu należałoby powołać w Sejmie komisję nadzwyczajną do spraw przygotowania stosownej nowelizacji, a następnie doprowadzić do zmiany prawa z poszanowaniem wszystkich koniecznych zasad ustrojowych, w tym tak zwanej ciszy legislacyjnej.

III

Wykazany wyżej brak możliwości przeprowadzenia w obowiązującym stanie prawnym referendum wspólnie z wyborami parlamentarnymi legł najprawdopodobniej u podstaw złożenia do łaski marszałkowskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnopolskim⁵. Jak piszą w uzasadnieniu przedłożenia wnioskodawcy, projekt ustawy wprowadza do ustawy o referendum ogólnopolskim zmiany „mające na celu dostosowanie rozwiązań, umożliwiających przeprowadzenie referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i do Senatu, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej lub wybory do Parlamentu Europejskiego do rozwiązań zawartych w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”. Proponowane zmiany dotyczą w szczególności: ujednoczenia godzin głosowania, wprowadzenia w referendum głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika, a także zastosowania przy informowaniu o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych w referendum terminów określonych w Kodeksie wyborczym. Ponadto proponuje się, aby wyniki głosowania w obwodach utworzonych za granicą oraz na polskich statkach morskich były przekazywane komisarzowi wyborczemu właściwemu dla miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z propozycją zawartą w art. 2 projektu ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

⁵ [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1293-2023/\\$file/9-020-1293-2023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1293-2023/$file/9-020-1293-2023.pdf).

Projekt sprawia wrażenie przygotowanego naprędce. Jego zadaniem jest usunięcie najbardziej spektakularnych niezgodności stojących na drodze do jednoczesnego przeprowadzenia referendum i wyborów parlamentarnych. Nie podejmuje on wszystkich rozbieżności i niekonsekwencji ustawowych, licząc albo na twórcze dostosowanie przepisów w toku ich stosowania przez Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze, albo na uzupełnienie pewnych kwestii w toku prac parlamentarnych.

Na szczególną uwagę zasługuje dodanie w art. 90 ust. 1 ustawy referendalnej pkt. 1d: „zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego we właściwych wyborach dotyczy również głosowania korespondencyjnego w referendum”, oraz pkt. 1e, stanowiącego: „wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa we właściwych wyborach dotyczy również referendum, a akt pełnomocnictwa sporządzony w związku ze wskazanymi w nim wyborami dotyczy również głosowania w referendum” (art. 1 pkt 2a projektu ustawy).

W ten oto sposób wnioskodawcy, nie wprost, ale niejako tylnymi drzwiami, wprowadzają do ustawy referendalnej możliwość głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika w referendum. Jest to zabieg niezgodny z jakimikolwiek standardami przyzwoitej legislacji. **Wprowadzenie do ustawy regulującej przeprowadzenie referendum dwóch nowych trybów głosowania musi znajdować podstawę w jej konkretnych przepisach co najmniej regulujących podstawy ich statusu prawnego, a w pozostałym zakresie np. odsyłających do szczegółowych przepisów Kodeksu wyborczego.**

Warto dodać, że projekt nie proponuje usunięcia przepisu art. 5 ust. 1, stanowiącego jednoznacznie, że głosować można tylko osobiście. W efekcie wnioskodawcy chcą zafundować nam sprzeczność ustawową, w której np. zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego nie będzie pociągało za sobą skutków prawnych w postaci możliwości głosowania korespondencyjnego w referendum, bowiem ustawa referendalna takiej możliwości nie przewiduje. Zaproponowana konstrukcja ma znamiona na szybko stworzonej prowizorki i pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzonymi z niego zasadami racjonalności działań prawodawcy, dostatecznej określoności prawa oraz przyzwoitej legislacji.

Osobne uwagi poświęcić należy także zaproponowanemu w projekcie okresowi *vacatio legis*. Zgodnie z art. 2 projektu „ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”. Przedstawiona propozycja nie spełnia choćby minimalnego standardu konstytucyjnego. W doktrynie bezspornie przyjmuje się, że *vacatio legis* to okres między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie. *Ratio legis* tej instytucji polega na stworzeniu okresu dostosowawczego i informacyjnego dla potencjalnych odbiorców norm. Instytucja ta zakorzeniona jest w tradycji kulturowo-prawnej i traktowana jest jako fundamentalna zasada czy wręcz wartość konstytucyjna⁶. Swoje uzasadnienie znajduje ona w zasadzie demokratycznego państwa prawnego za pośrednictwem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji.

W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego w tej kwestii oraz jednolitego stanowiska doktryny, minimalny okres *vacatio legis* to 14 dni między opublikowaniem aktu prawnego a jego wejściem w życie. Pamiętać jednak należy, że okres spoczywania ustawy powinien być związany z materią, jaką akt prawny reguluje, tak aby dać odpowiedni czas na zapoznanie się ze zmianą ustawową i aby adresaci norm zdążyli dostosować do niej swoje działania. Nie można także naruszać stanu pewności prawnej

6 M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji. Art. 2*, Difin, Warszawa 2022, s. 86–87.

bezpieczeństwa obywateli, co stanowi istotę wspomnianej wyżej zasady zaufania do państwa⁷. Starając się określić „odpowiedniość” *vacatio legis* w przedmiotowej sprawie, dotyczącej bądź co bądź realizacji praw politycznych obywateli wypływających z art. 4 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną potencjalnych adresatów norm, możliwość zapoznania się przez nich z nową regulacją oraz jej wpływem na inne normy czy instytucje prawne.

W analizowanej sprawie nowa regulacja ma umożliwić wspólne przeprowadzanie wyborów powszechnych z referendum ogólnokrajowym, co w obecnym stanie prawnym jest co do zasady dopuszczalne, ale prawnie niemożliwe do przeprowadzenia. Wprowadzenie nowych przepisów w sposób fundamentalny może wpłynąć na proces wyborczy, gdyż połączony on będzie z toczącym się równoległe procesem referendalnym – z wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi i politycznymi.

Wszystkie te argumenty są wystarczającą przesłanką do wydłużenia *vacatio legis* powyżej standardu 14 dni.

IV

Przygotowanej nowelizacji postawić można jednak dużo cięższy, fundamentalny zarzut, jakim jest naruszenie ciszy legislacyjnej. Instytucja ta ma za zadanie zabezpieczać prawo wyborcze przed jego instrumentalizacją. Jest to swoisty okres karencji – czasu przed rozpoczęciem procesu wyborczego – w którym ustawodawca nie powinien dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym z uwagi na respektowanie zasady demokratycznego państwa prawnego, będącej fundamentem porządku konstytucyjnego państwa oraz zasadą zasad, a także ze względu na ochronę podmiotowych praw politycznych wyborców⁸. Wprawdzie instytucja ta nie ma wprost bezpośredniego uregulowania w przepisach prawa, jednak znajduje umocowanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz traktowana jest jako normatywny element art. 2 Konstytucji⁹.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażanym już kilkakrotnie (m.in. w sprawach K 31/06 w 2006 roku, Kp 3/09 w 2009 czy K 9/11 w 2011), w okresie sześciu miesięcy przed rozpoczęciem procesu wyborczego (rozumianego jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym, a więc nie przed samym dniem głosowania) nie można dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym. Katalog zmian istotnych nie jest jednoznaczny i zamknięty, ale z całą pewnością należą do niego takie kwestie, jak: kształt systemu wyborczego *sensu stricto* (struktura okręgów wyborczych, metoda podziału mandatów, progi wyborcze), formy głosowania, liczenie głosów i ustalanie wyników głosowania, powoływanie i skład komisji wyborczych czy agitacja oraz finansowanie kampanii wyborczej¹⁰.

Pamiętać jednak należy, że cisza legislacyjna, choć zakotwiczona w art. 2 Konstytucji, służy ochronie realizacji praw podmiotowych obywateli, znajdujących swe podstawy w art. 4 Konstytucji, to znaczy realizacji praw wynikających z zasady suwerenności narodu. Zgodnie z wyrażoną w art. 4 Konstytucji zasadą, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu. Zgodnie z zawartą w Preambule do Konstytucji definicją polityczną Narodu, stanowią go wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Obywatele

7 M. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 71, <https://journals.umcs.pl/sil/article/view/1342/pdf>.

8 A. Pyrzyńska, *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa” 2023, nr 1, s. 217, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_7206_kp_2080-1084_579.

9 Wyrok TK, sygn. Kp 3/09, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20090720917/T/M20090917TK.pdf>.

10 A. Gendźwiłł, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, forumIdei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>.

realizują swoje prawa polityczne m.in. poprzez udział w wyborach oraz w referendum. Instytucja ciszy legislacyjnej służy ochronie korzystania z wyżej wymienionych praw przed ich instrumentalizacją oraz ma tworzyć gwarancje uczciwego ich realizowania w państwie demokratycznym. Stąd też należy przyjąć, że rozciąga się ona także na przepisy dotyczące referendum jako instytucji demokracji bezpośredniej.

Uzasadnienie dla takiej tezy odnajdziemy także w europejskich standardach dotyczących realizacji praw politycznych. Należy bowiem pamiętać, że obok Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisja Wenecka przyjęła także Kodeks Dobrej Praktyki Referendalnej¹¹, który jest zbiorem standardów odnoszących się do wszystkich typów referendum¹². Na podstawie tożsamyh wartości podnoszonych dla ochrony procesu wyborczego przed jego instrumentalizacją w dokumencie tym wywiedziono także okres ochronny przed zmianami legislacyjnymi dotyczącymi instytucji referendum. Opowiadając się za stabilnością prawa referendalnego, Kodeks Dobrej Praktyki Referendalnej kieruje do ustawodawców zalecenie, aby podstawowe postanowienia nie były zmieniane przez rok poprzedzający przeprowadzenie referendum¹³.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie uzasadnił odstąpienia od rocznego na rzecz półrocznego standardu karencji zawartego w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych – mimo krytyki tego okresu jako zbyt krótkiego, w polskim prawie konstytucyjnym uznawany jest on jako standard konstytucyjny. Wprawdzie do tej pory TK nie zajmował się wprost problematyką prawa referendalnego w kontekście granic czasowych jego zmiany¹⁴, to jednak, opierając się na standardach i wartościach zawartych w art. 2 Konstytucji, nie sposób wskazać przesłanki, która nie pozwalałaby objąć ochroną konstytucyjną także stabilności prawa referendalnego.

Warto także wskazać, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego podnoszono, iż u genezy ciszy legislacyjnej obok wielu spektakularnych naruszeń stabilności prawa wyborczego, leżało także uchwalenie ustawy o referendum na krótko przed referendum akcesyjnym z czerwca 2003 roku¹⁵. Zasadniczym argumentem, który już podnoszono wyżej, jest fakt, że prawo referendalne służy realizacji praw politycznych obywateli, znajdujących swe źródło w art. 4 Konstytucji, a polegających na wpływie ogółu obywateli na władzę państwową. Zarówno bowiem wybieranie przez obywateli swoich przedstawicieli, jak i podejmowanie decyzji władczych w referendum jest realizacją „władzy zwierzchniej” Narodu i podlegać musi szczególnej ochronie. Tak więc wywodzona z art. 2 „cisza legislacyjna” dotyczy także wszystkich istotnych zmian w prawie referendalnym.

W kontekście analizowanego projektu ustawy, **wprowadzenie do prawa referendalnego głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika z całą pewnością wypełnia znamiona „istotnej zmiany” zarówno w rozumieniu standardów wywodzonych przez TK z art. 2 Konstytucji, jak i standardów europejskich, zawartych w Kodeksie Dobrej Praktyki Referendalnej.**

11 *Warunki dobrej praktyki referendalnej*, Strasburg, 19 marca 2007, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf>.

12 G. Kryszewski, *Kodeks Dobrej Praktyki Referendalnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 625, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/45_kodeks_dobrej_praktyki_referendalnej.pdf.

13 G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 85.

14 W tym miejscu warto podkreślić – prostując nieprecyzyjną, powtarzaną w domenie publicznej opinię – że Trybunał Konstytucyjny nie tworzy norm konstytucyjnych, tylko dekoduje je z zawartej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego.

15 P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4, s. 14, <https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/5B8EDCC6B46D06CBC1257ECB003C37DE/%24File/ps129.pdf>.

V

Naruszenia ciszy legislacyjnej dopatrzeć się można także w bezpośrednim wpływie zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań prawnych na proces wyborczy i funkcjonowanie instytucji prawa wyborczego. Wprawdzie formalnie projekt ustawy dotyczy zmiany ustawy referendalnej, to jednak wejście w życie jego przepisów w istotny sposób wpłynie na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych. Pamiętać bowiem należy, że to nie formalna strona zmiany prawa, ale jej wymiar materialny ma decydujący wpływ na ocenę zgodności z Konstytucją wprowadzanych zmian. Z orzecznictwa TK wynika, że „istotna zmiana” to taka, która może wywierać wpływ na wynik wyborów. W obecnym stanie prawnym niemożliwe jest przeprowadzenie w jednym terminie wyborów parlamentarnych oraz referendum. Jak podnoszą sami wnioskodawcy, proponowana zmiana ustawowa ma taką możliwość stworzyć. Niewątpliwie stworzenie ram prawnych pozwalających na wspólne przeprowadzenie tych dwóch aktów głosowania tworzy nową sytuację prawną i wpłynie na obraz procesu wyborczego oraz zmieni reguły rywalizacji wyborczej. Z całą pewnością równoległe prowadzona kampania wyborcza i referendalna, różny katalog podmiotów prowadzących agitację¹⁶, różne standardy finansowania wydatków kampanijnych czy brak przepisów rozgraniczających oba procesy, powodujący *de facto* ich przenikanie się, zaburzy agitację wyborczą uregulowaną przepisami Kodeksu wyborczego i pewnością wpłynie na realizację zasady równości w procesie wyborczym.

Szczególne znaczenie ma także problem wydatków ponoszonych na agitację wyborczą i kampanię referendalną. Dla przykładu wydatki ponoszone na agitację wyborczą są ograniczone. Kodeks nakłada także limity na osoby chcące wesprzeć finansowo komitety wyborcze. Z kolei ustawa referendalna w art. 47 wprost stanowi, że „do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”. Ten przykład ewidentnie pokazuje, że w zakresie finansowym ustawa referendalna oparta jest na dużo niższym standardzie oraz transparentności niż regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym.

VI

Podsumowując, należy stwierdzić, że **w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe przeprowadzenie w jednym terminie wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowego z powodu niespójnych przepisów obu ustaw, które to uniemożliwiają. Próba dostosowania przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym do Kodeksu wyborczego poprzez wprowadzenie zmian do prawa powszechnie obowiązującego skutkować będzie naruszeniem ciszy legislacyjnej i pozostać będzie w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.**

¹⁶ Warto zwrócić uwagę, że ustawa referendalna nie posługuje się terminem „agitacja wyborcza”, a wyłącznie „kampania wyborcza”. Na gruncie polskiego prawa wyborczego jest to anachronizm. Agitacja jest to „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób”, natomiast kampania wyborcza oznacza jedynie „okres, w którym podejmowane są określone czynności w prawie wyborczym”.

Krzysztof Urbaniak – prawnik i politolog, dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, radca prawny, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w tematyce wyborczej i konstytucyjnej.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-18-9