



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei

WYBORY 2023

# Polskie wybory parlamentarne i referendum w 2023 roku Jak zepsuć „święto demokracji”

**Magdalena Musiał-Karg**  
**Fernando Casal Bértoa**

8 sierpnia 2023 roku w Dzienniku Ustaw ukazało się postanowienie prezydenta RP Andrzeja Dudy, który zarządził na 15 października 2023 roku wybory parlamentarne<sup>1</sup>. Ogłoszenie tej daty było równoznaczne z oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, która zakończy się 24 godziny przed dniem wyborów (13 października 2023 roku o 23:59). O północy, z piątku na sobotę, rozpocznie się cisza wyborcza i potrwa do momentu zakończenia głosowania<sup>2</sup>.

Używając argumentu minimalizacji kosztów, polski rząd postanowił jednocześnie przeprowadzić ogólnonarodowe referendum. W tym celu 7 lipca przyjęto nowelizację ustawy o referendum<sup>3</sup>, która ujednolicając m.in. godziny głosowania (od 7:00 do 21:00), pozwala na łatwiejsze przeprowadzenie referendum w tym samym dniu co wybory parlamentarne, prezydenckie lub do Parlamentu Europejskiego. Uchwałą o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego Sejm przyjął bezwzględną

<sup>1</sup> *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).

<sup>2</sup> *Kalendarz wyborczy dla wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 października 2023*. Załącznik do postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 (Dz.U. 2023, poz. 1564).

<sup>3</sup> *Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* (Dz.U. 2023, poz. 1628).

większością głosów 17 sierpnia<sup>4</sup>. Za przyjęciem uchwały głosowało 226 posłów i posełek, przeciw było 210, wstrzymało się siedmiu parlamentarzystów Konfederacji<sup>5</sup>.

Kampania referendalna rozpoczęła się z dniem ogłoszenia uchwały Sejmu o zarządzeniu referendum (18 sierpnia 2023 roku) i zakończy 24 godziny przed dniem głosowania. Cisza referendalna rozpocznie się w piątek, 14 października, o godz. 00.00 i potrwa do zakończenia głosowania<sup>6</sup>, zatem będzie się pokrywać z ciszą wyborczą.

## 15 października – święto demokracji (bezpośredniej)?

Polska nie ma najlepszych doświadczeń w odwoływaniu się do form demokracji bezpośredniej, szczególnie do instytucji referendum ogólnokrajowego. Warto zauważyć, że po 1990 roku jedynym referendument, w którym frekwencja wyborcza przekroczyła próg 50%, było głosowanie w 2003 roku w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Ostatnie głosowanie referendalne odbyło się 6 września 2015 roku z inicjatywy Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego<sup>8</sup>. Było to jedno z najsłabszych pod względem frekwencyjnym referendów w III RP, a do urn przyszło wtedy zaledwie 7,8% osób uprawnionych do głosowania. Bronisław Komorowski instrumentalnie wykorzystał referendum w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych: zarządził bowiem głosowanie po pierwszej turze wyborów prezydenckich, chcąc potraktować je jako plebiscyt poparcia i przejąć elektorat ugrupowania Kukiz'15 (głównego inicjatora wprowadzenia JOW).

Obecnie doświadczamy podobnej sytuacji – kiedy za pomocą referendum Prawo i Sprawiedliwość chce jeszcze bardziej zmobilizować swój elektorat. Niestety, w odniesieniu do demokracji bezpośredniej takie działania polityków zdyskredytują te instrumenty i zniechęcą do nich wyborców.

Referendum i przeprowadzenie go równoległe z wyborami to budzący kontrowersje pomysł, któremu jednoznacznie sprzeciwiała się opozycja, formułując wiele zarzutów zarówno co do instrumentalnego wykorzystania idei demokracji bezpośredniej dla zdobycia kapitału wyborczego i zwiększenia szans na utrzymanie władzy przez obóz rządzący, jak i co do treści pytań referendalnych, a także ich sformułowania. Wokół referendum narosło bardzo wiele zastrzeżeń, które podnoszone są nie tylko przez ugrupowania opozycyjne, ale także przez byłego przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego<sup>9</sup>, specjalistów od prawa wyborczego, także tych, którzy zajmują się kampanią polityczną czy finansowaniem partii politycznych.

Przypomnieć należy, że 11 sierpnia na facebookowym profilu Prawa i Sprawiedliwości opublikowany został spot, na którym Jarosław Kaczyński przedstawił pierwsze pytanie referendalne<sup>10</sup>. Przez następ-

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

5 *Komisyjny projekt uchwały o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*, Druk nr 3609, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3609> (dostęp tu i dalej: 5 września 2023).

6 *Kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2023* (Dz.U. 2023, poz. 1636).

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

8 *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum* (Dz.U. 2015, poz. 852).

9 Wojciech Hermeliński – były szef Państwowej Komisji Wyborczej, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku wielokrotnie w mediach wypowiadał się krytycznie o referendum, wskazując na jego plebiscytowy charakter i zapowiadając, że odmówi pobrania karty referendalnej w dniu głosowania.

10 Prawo i Sprawiedliwość, <https://www.facebook.com/pisorgpl/videos>.

ne trzy dni Mateusz Morawiecki, Beata Szydło i Mariusz Błaszczak prezentowali kolejne pytania<sup>11</sup>, które po fali krytyki zostały skorygowane już na etapie prac w sejmie.

W referendum wyborcy odpowiedzą na cztery pytania:

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

Najważniejsze wątpliwości związane z planowanymi na październik głosowaniami wiążą się m.in. z omówionymi poniżej kwestiami.

## Pominięcie *vacatio legis* przy nowelizacji ustawy referendalnej

Nowelizacja ustawy o referendum ogólnokrajowym została przyjęta 7 lipca. W związku z tym, że weszła w życie dzień po jej publikacji, naruszono *vacatio legis*, czyli obowiązek uwzględnienia 14 dni między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie. Celem zasady ciszy legislacyjnej obowiązującej w Polsce jako demokratycznym państwie prawa<sup>12</sup> – jest zapobieganie instrumentalizacji prawa wyborczego oraz tworzenie ram i gwarancji uczciwej rywalizacji wyborczej<sup>13</sup>.

Co więcej, nowelizacja przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym do Kodeksu wyborczego na mniej niż 6 miesięcy przed wyborami narusza ciszę legislacyjną.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażanym kilkakrotnie (m.in. w sprawach K 31/06 w 2006 roku, Kp 3/09 w 2009 czy K 9/11 w 2011), w okresie 6 miesięcy przed rozpoczęciem procesu wyborczego nie można dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym. Chodzi o takie zmiany, które – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – mogłyby w jakikolwiek sposób wpłynąć na wynik wyborów<sup>14</sup>.

Nie ma tutaj wątpliwości, że rozpoznanie referendum w wyżej wymienionych sprawach może przełożyć się na wynik wyborów, mobilizując elektorat PiS oraz tych, którzy nie poszliby do wyborów, ale pójdą do referendum w obawie przed zagrożeniami, jakie zasugerowano w pytaniach referendalnych.

11 *Ibidem*.

12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 2.

13 K. Urbaniak, *Opinia prawna dotycząca organizacji referendum ogólnopolskiego razem z wyborami parlamentarnymi 2023 roku*, 7 lipca 2023, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 5–6, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/K.Urbaniak\\_Opinia\\_prawna.ws\\_.mozliwosci.-przeprowadzenia.-referendum.wspolnie.z.wyborami.parlamentarnymi.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/K.Urbaniak_Opinia_prawna.ws_.mozliwosci.-przeprowadzenia.-referendum.wspolnie.z.wyborami.parlamentarnymi.pdf).

14 *Ibidem*, s. 5; M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Debate: Voting challenges in a pandemic – Poland*, „Public Money & Management” 2021, vol. 41, nr 1, s. 7, <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1809791>. Warto w tym miejscu odnotować, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji Weneckiej – prawo wyborcze nie powinno być zmieniane na mniej niż rok przed wyborami, szerzej: *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Venice Commission, 18–19 October 2002*, s. 10, CDL-AD(2002)023rev2-cor, [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).

## Kwestia sformułowania pytań referendalnych

Pytania referendalne zostały ogłoszone oraz sformułowane w taki sposób, aby zasugerować wyborcom jednoznaczne odpowiedzi. Ma to na celu nie tylko wzbudzenie poczucia strachu przed imigrantami, wyprzedażą polskiego majątku, Unią Europejską, Białorusią itd., ale także – jak wspomniano – dodatkową mobilizację elektoratu i wpłynięcie na emocje, a tym samym na decyzje Polaków.

Zadane w referendum pytania dałoby się ująć w sposób nie budzący aż takich emocji, unikając np. jednoznacznie nacechowanych fraz, jak: „wyprzedaż polskiego majątku”, „tysiące nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki” bądź mechanizm „narzucany przez biurokrację europejską”. Sformułowania te mogą wpłynąć na to, jak pytania odbiorą wyborcy i jak ostatecznie zagłosują w referendum.

## Wiążący efekt referendum

Ważnym aspektem przedłożonych w referendum pytań jest również to, że nie jesteśmy w stanie przewidzieć, jakie będą konsekwencje wiążącego referendum – to znaczy jakie działania podejmą rządzący, chcąc wdrożyć podjęte przez obywateli decyzje w życie. Odpowiadając w referendum „tak” lub „nie”, obywatele nie będą wiedzieli, na co tak naprawdę umawiają się z rządzącymi.

Teoretycznie w sytuacji, gdy referendum będzie wiążące, rząd powinien przygotować odpowiednie przepisy, które wdrożą decyzje podjęte w referendum. Dziś wiemy tylko, że rząd oczekuje odpowiedzi „nie” na wszystkie cztery pytania, ale jednocześnie nie wiemy, z jakimi kolejnymi krokami się to wiąże.

Jest to tym bardziej zdumiewające, że mamy do czynienia z już dokonanymi faktami (np. zaporą na granicy polsko-białoruskiej).

## 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 państwa<sup>15</sup>. Konstytucja nie doprecyzowuje, jakie sprawy mogą zostać uznane za te o szczególnym znaczeniu dla państwa, ale przedstawiciele doktryny wskazują, że chodzi o znaczenie dla „państwa”, a nie wyłącznie dla obywateli, i wymieniają jako przykłady regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe czy swobodę zachowań moralnych ludzi. Konstytucja RP określa również, że przedmiotem referendum może być zgoda na ratyfikację umowy, w niektórych sprawach przekazująca kompetencje organów władzy państwowej organizacji lub organowi międzynarodowemu (art. 90 ust. 3). Z takim głosowaniem mieliśmy do czynienia w 2003 roku, gdy Polacy byli pytani o zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konstytucja także mówi o możliwości przeprowadzenia referendum w celu zatwierdzenia zmian wprowadzonych do I, II lub XII rozdziału (art. 235 ust. 6).

Kryterium tego, co określamy jako sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa, jest na tyle nieostre, że to rządzący często decydują, co jest dla państwa ważne (co wpłynie na jego funkcjonowanie), a co nie. Jednak wydaje się, że jednym ze wskaźników 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 ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale m.in. z uwagi na poprzedzającą je i trwającą wiele

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), art. 125, ust. 1.

miesiący debatę, która określała rangę głosowanej sprawy<sup>16</sup>. Patrząc na to, co dzieje się z planowanym referendum, można stwierdzić, że czekają nas głosowania w sprawach, co do których nie toczy się dziś żadna poważna i merytoryczna debata.

## Organizacja głosowania w wyborach i referendum/ pobieranie kart do głosowania

Zgodnie z informacją Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i Krajowego Biura Wyborczego (KBW), w sytuacji przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego razem z wyborami do Sejmu i Senatu głosowanie będzie odbywało się w tych samych lokalach wyborczych, przy użyciu tej samej urny i będzie prowadzone przez jedną Obwodową Komisję Wyborczą (OKW)<sup>17</sup>.

Wyborcy będą mogli pobrać trzy karty do głosowania: do Sejmu, do Senatu i kartę referendalną. Wyborca nie ma obowiązku pobrania wszystkich trzech kart do głosowania – może zdecydować o udziale np. jedynie w wyborach do Sejmu i do Senatu (bez udziału w referendum), jedynie w wyborach do Sejmu (bez udziału w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i w referendum) bądź jedynie w referendum (bez udziału w wyborach do Sejmu i do Senatu). Jeśli wyborca odmówi przyjęcia karty lub kart do głosowania, wówczas Obwodowa Komisja Wyborcza jest zobligowana do odnotowania tego faktu w spisie wyborców.

Stanowiska wobec referendum wydają się w obecnej sytuacji jasne: Prawo i Sprawiedliwość jest za, natomiast partie opozycyjne wyrażają swój przeciwny, co zostało potwierdzone sejmowym głosowaniem nad przeprowadzeniem referendum. Wysoce prawdopodobne wydaje się, że osoba odmawiająca przyjęcia karty referendalnej w wyborach parlamentarnych nie będzie głosowała na PiS.

W tym kontekście nasuwa się zastrzeżenie, czy odmowa przyjęcia karty referendalnej nie jest informacją dla członków Obwodowej Komisji Wyborczej, a także innych osób znajdujących się w lokalu wyborczym o preferencjach wyborczych. Tym samym – czy taka sytuacja nie wzbudza wątpliwości co do zachowania zasady tajności głosowania<sup>18</sup>. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Sylwester Marciniak wyjaśniał, że odmowa odebrania karty „musi zostać odnotowana, ponieważ jest to kwestia ilości wydanych kart”, co ma przełożenie na odnotowywaną frekwencję referendalną<sup>19</sup>.

Szefowa KBW Magdalena Pietrzak wskazuje, że nie ma prawnej możliwości powoływania w takiej sytuacji odrębnych komisji wyborczych, a przepisy jednoznacznie wskazują, że mają być tylko obwodowe komisje powołane w związku z wyborami i na podstawie spisów wyborców sporządzonych dla tych wyborów<sup>20</sup>.

16 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.

17 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, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-zwiazane-z-przeprowadzeniem-referendum-ogolnokrajowego-w-tym-samym-dniu-w-ktorym-odbywaj>.

18 R. Horbaczewski, *Czy wybory na pewno będą tajne i bez presji*, 17 sierpnia 2023, <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-ogolnokrajowe-kiedy-glos-jest-niewazny,522671.html>.

19 D. Gajos-Kaniewska, *PKW o referendum: jest kara za podarcie karty do głosowania*, 16 sierpnia 2023, Rzeczpospolita.pl, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art38955991-pkw-o-referendum-jest-kara-za-podarcie-karty-do-glosowania>.

20 M. Mikowski, A. Rebelińska, *Referendum 2023 – skutki niewzięcia karty do głosowania*, Infor.pl, <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/6299177,referendum-2023-skutki-niewziecia-karty-do-glosowania.html>.

Według Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego nie ma także możliwości, aby zostały użyte dwa spisy wyborców – jeden dla uczestniczących w wyborach, drugi – w referendum, co z kolei mogłoby pozwolić uniknąć procesu odnotowywania odmówienia pobrania karty referendalnej. Zauważyć należy, że wprowadzenie dwóch spisów wyborców mogłoby przynajmniej częściowo wyeliminować zarzuty naruszenia tajności głosowania. Dwa spisy – mimo iż nie dają pełnej gwarancji tajności głosowania (np. w małych miejscowościach) i stwarzają problem z obsadą dodatkowych komisji – pozwoliłyby na oddzielną rejestrację osób biorących udział w wyborach oraz głosujących w referendum. Aby określić preferencje wyborców, należałoby porównać oba spisy, w przeciwieństwie do obecnej sytuacji, w której w jednym spisie będzie widniała informacja o odmowie pobrania karty do głosowania. Krzysztof Urbaniak wskazuje: „Przepisy prawa wyborczego i prawa referendalnego powinno się interpretować zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, a Konstytucja jest jednoznaczna – mówi o zasadzie tajności głosowania i taki komfort tajności głosowania powinien zostać stworzony w demokratycznym państwie prawa”<sup>21</sup>.

## **Dwie równoległe kampanie i kwestie ich finansowania (sposób na nieograniczony budżet kampanii wyborczej)**

W związku z organizacją tego samego dnia wyborów parlamentarnych i referendum, pojawiło się wiele wątpliwości co do rozróżnienia obu kampanii, które finansowane są według odrębnych zasad.

### **Finansowanie kampanii wyborczej<sup>22</sup>**

Kampanię wyborczą w Polsce prowadzą komitety wyborcze (komitet partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy, komitet wyborczy wyborców). Zasady finansowania kampanii, a także limity są określone w Kodeksie wyborczym, a limit wydatków w przeliczeniu na wyborcę ogłasza minister finansów. W tegorocznych wyborach do Sejmu limit, jaki można wydać w przeliczeniu na wyborcę, to 1,10 zł na wyborcę, do Senatu – 0,24 zł, co w przeliczeniu na wszystkich uprawnionych daje kwoty: około 32 mln zł i prawie 7 mln zł, które maksymalnie może wydać każdy komitet wyborczy na kampanię parlamentarną odpowiednio w wyborach do Sejmu i do Senatu.

Pieniądze na kontach Funduszy Wyborczych komitetów partii i koalicji mogą pochodzić tylko z wpłat własnych oraz darowizn, spadków i zapisów od osób fizycznych. Tutaj także obowiązują limity. Każdy obywatel na jeden komitet wyborczy może wpłacić maksymalnie 15-krotność minimalnego wynagrodzenia – czyli nie więcej niż 54 tysięcy zł. Zabronione jest też finansowanie kampanii ze środków pochodzących z budżetu państwa, np. z tytułu prowadzenia biura poselskiego. Niedozwolone jest też przyjmowanie przez komitety darowizn niepieniężnych, wyjątkiem jest np. nieodpłatna praca przy rozwieszaniu plakatów wyborczych. Wszystkie środki powinny być gromadzone na oddzielnym koncie bankowym. Sprawozdanie finansowe z kampanii wyborczej będą składały uczestniczące w wyborach komitety wyborcze.

21 R. Horbaczewski, *Jeden spis wyborców na wybory, drugi na referendum*, 1 września 2023, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/tajnosc-glosowania-w-referendum-ogolnokrajowym,522895.html>.

22 *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (Dz.U. 2023, poz.1215) – Rozdział 4; *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2022, poz. 1277) – Rozdział 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, Abingdon–New York 2017; F. Casal Bértoa, *Party Funding Regulation in Poland (1990–2015): An Appraisal*, „*Politologia*” 2016, vol. 1, nr 1, s. 47–89.

## Finansowanie kampanii referendalnej<sup>23</sup>

W przypadku referendum ogólnokrajowego zgodnie z art. 37 ustawy o referendum ogólnokrajowym katalog podmiotów, które mogą prowadzić kampanię referendalną, 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 w praktyce nikt nie będzie ich kontrolował.

Z całą pewnością równoległe prowadzona kampania wyborcza i referendalna, różny katalog podmiotów je prowadzących, odmienne zasady finansowania i brak przepisów rozgraniczających oba procesy – to wszystko powoduje *de facto* przenikanie się obu kampanii i głosowań, co może w istotny sposób wpływać na przebieg kampanii wyborczej, stwarzając większe możliwości wybranym partiom i z pewnością naruszając zasady równości w procesie wyborczym.

Można bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której kandydat w wyborach opłaci banery lub spoty telewizyjne, dzięki czemu będzie informował o przedmiocie referendum i zalecał, jak w nim głosować. Te wydatki uznać należy za zgodne z prawem i nie zostaną zaliczone do wydatków w ramach kampanii wyborczej, jeśli banery i spoty będą oznaczone tylko logo partii politycznej kandydata, a nie będą podpisane nazwą komitetu wyborczego. Za zgodne z prawem mogą zostać uznane także wydatki na spoty i banery referendalne opłacone np. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, nawet jeśli ministrowie będący kandydatami w wyborach będą informować o referendum. Taka możliwość jest zgodna z art. 58 ustawy, stanowiącym: „Nie jest kampanią referendalną przekazywanie przez organy władzy państwowej, w tym przez organ zarządzający referendum, informacji mających na celu przedstawianie i wyjaśnianie treści pytań lub zaproponowanych wariantów rozwiązań oraz udzielanie odpowiedzi na pytania obywateli dotyczące referendum”<sup>24</sup>.

Takie sytuacje potwierdzają obawy co do możliwości wydawania nieograniczonych środków – w tej sytuacji akurat przez obóz rządzący, będący inicjatorem głosowania referendalnego. Zresztą podobne zarzuty formułowane były na etapie prac nad nowelizacją ustawy referendalnej przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych, którzy wskazywali na „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”<sup>25</sup>.

## Udział spółek Skarbu Państwa (SSP) w kampanii referendalnej/finansowanie partii politycznych przez osoby zatrudnione w spółkach państwowych

Partie polityczne, fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne mają prawo do bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych, przeznaczonego na kampanię referendalną. O zamiarze skorzystania z tego prawa musiały zawiadomić PKW do 5 września. Wśród podmiotów – oprócz partii politycznych – chęć prowadzenia kampanii referendalnej w mediach publicznych zgłosiły także różnego rodzaju stowarzyszenia i fundacje, w tym fundacje spółek Skarbu Państwa. Te ostatnie stanowią niemal 20% – wśród 67 podmiotów, które zarejestrowały się lub zgłosiły w PKW jako uprawnione do

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 497).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2023, poz. 1628), art. 58.

<sup>25</sup> M. Mikowski, *Sejm odrzucił weto Senatu ws. nowelizacji ustawy o referendum ogólnokrajowym*, 17 sierpnia 2023, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-odrzucl-weto-Senatu-ws-nowelizacji-ustawy-o-referendum-ogolnokrajowym-8595390.html>.



prowadzenia kampanii referendalnej. Chęć prowadzenia kampanii referendalnej w mediach zgłosiły: Fundacja Klubów „Gazety Polskiej”, Fundacja Banku Pekao S.A., Fundacja GPW, Fundacja PGE, Fundacja Grupy PKP, Fundacja „Pocztowy Dar”, Fundacja JSW, Fundacja Alior Banku, Fundacja ENEA, Fundacja PZU, Fundacja Totalizatora Sportowego, Fundacja LOTTO im. Haliny Konopackiej, Fundacja PGZ czy Fundacja PKO Banku Polskiego. PKW odmówiła rejestracji kilku takim podmiotom, ale jedynie z uwagi na brak spełnienia warunków formalnych.

Wiele kontrowersji budzi udział tych podmiotów, bowiem będą one prowadzić nieodpłatną kampanię przed referendum połączonym z wyborami 15 października. W ten sposób *de facto* za pieniądze spółek Skarbu Państwa, obóz rządzący może promować swój przekaz i prowadzić agitację polityczną – oficjalnie w związku z referendum<sup>26</sup>. Jednak w obliczu równoległych kampanii trudno będzie rozdzielić tę referendalną od wyborczej – tym bardziej, że pomysł referendum popierany jest praktycznie przez obóz rządzący.

Wygłąda to tak, jakby partia rządząca chciała wykorzystać wszelkie możliwości (w tym zasoby spółek) w kampanii, gdzie celem jest budowanie kapitału wyborczego. Eksperti są zgodni, że zarówno spółki Skarbu Państwa, jak i ich fundacje nie powinny brać czynnego udziału w działaniach politycznych, a na pewno w działaniach kampanijnych. Jak twierdzi Krzysztof Izdebski z Fundacji im. Stefana Batorego, aktywność tego typu może się negatywnie przełożyć na interesy tych spółek Skarbu Państwa, bowiem podważa ich wiarygodność wobec udziałowców chcących pozostać poza sferą polityki<sup>27</sup>. Krytycznie na sprawę patrzy także były przewodniczący PKW Wojciech Hermeliński, który twierdzi, że – mimo iż nie jest to niezgodne z prawem – niewłaściwe jest używanie kontrolowanych przez państwo podmiotów gospodarczych w przestrzeni politycznej, a na pewno w kampaniach referendalnych (czy pośrednio – także w wyborczych)<sup>28</sup>.

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 prawa. Z tego typu przykładami mamy do czynienia od wielu lat, także przed tegorocznymi wyborami<sup>29</sup>. W minionym roku w ciągu zaledwie sześciu dni (od 14 do 20 października 2022) na konto Prawa i Sprawiedliwości trafiło łącznie ponad 225 tysięcy złotych. Wszystkie wpłaty zostały dokonane przez członków zarządu PZU (po 45 tysięcy zł)<sup>30</sup>.

Te negatywne zjawiska wskazują, że istnieje „przyzwolenie” na to, aby członkowie zarządów SSP współfinansowali partię, która np. pomogła im dostać intratną posadę. Tworzy to mechanizm transakcji związanej, będącej efektem odwdzięczenia się za stanowisko z bardzo wysoką pensją. W 2021 roku dziennikarze „Gazety Wyborczej”, Radia ZET i Onetu przygotowali zestawienie zarządów i rad

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

27 G. Osiecki, T. Żółciak, *Spółki Skarbu Państwa uruchamiają tryb wyborczy*, 6 września 2023, „Dziennik. Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9291949,spolki-skarbu-panstwa-uruchamiaja-tryb-wyborczy.html>.

28 P. Balinowski, *Fundacje spółek Skarbu Państwa chcą prowadzić kampanię przed referendum*, 6 września 2023, RMF24, <https://tiny.pl/cjf7p>.

29 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, Oxford University Press, Oxford (przygotowane do publikacji).

30 A. Dąbrowska, *Prezesa PZU i jej zastępcy wpłacili w październiku po 45 tys. zł na konto PiS*, 5 listopada 2022, „Polityka”, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2188570,1,prezesa-pzu-i-jej-zastepcy-wplacili-w-pazdzierniku-po-45-tys-zl-na-konto-pis.read>.



nadzorczych SSP, analizując dane dotyczące 5 tysięcy osób we władzach ponad tysiąca SSP i firm z nimi powiązanych. Dane ujawniły, że ponad 900 z nich ma powiązania z politykami partii rządzącej<sup>31</sup>. Wyniki tych analiz pokazują tylko skalę tego zjawiska.

## Rekomendacje

Zarysowane powyżej problemy, dotyczące organizacji wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego tego samego dnia, nasuwają wniosek, iż dla lepszej jakości oraz przejrzystości obu procesów: wyborczego i referendalnego – zasadne jest rozważenie kilku propozycji zmian, które mogłyby wpłynąć w przyszłości na wyeliminowanie przynajmniej części wskazanych wątpliwości.

- Stanowienie prawa wyborczego i jego nowelizacja z poszanowaniem zasady *vacatio legis* oraz sugerowanej przez Trybunał Konstytucyjny minimum sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej przed głosowaniem powszechnym.
- Nietraktowanie instytucji referendum w sposób instrumentalny. Zaplanowane na październik 2023 roku głosowanie ma ewidentnie przysłużyć się partii rządzącej i wzmocnić pozycję obozu władzy. Tymczasem referendum powinno być zorganizowane tak, aby samo głosowanie nie przypominało plebiscytu poparcia dla jego inicjatora, ale by pozwoliło wyborcom wypowiedzieć się w istotnych dla nich i dla państwa kwestiach. Tylko wtedy będzie można mówić o poszanowaniu idei demokracji bezpośredniej, która uzupełnia rządy przedstawicielskie.
- Formułowanie pytań bez sugerowania odpowiedzi i odwoływania się do emocji, co może wpłynąć na decyzje wyborców.
- Prowadzenie merytorycznej i relatywnie długiej debaty publicznej na tematy, które są przedmiotem referendum, tak by obywatele byli świadomi, nad czym głosują i jakie będą konsekwencje zarówno pozytywnego, jak i negatywnego głosowania.
- Wykorzystanie odrębnych spisów wyborców do głosowania w wyborach oraz do głosowania referendalnego. Ułatwiłoby to nie tylko pobranie karty wyborcom w lokalu wyborczym (nie musieliby odmawiać pobrania karty do głosowania), ale także pracę Obwodowej Komisji Wyborczej, która bez wymaganych obecnie adnotacji w spisie wyborczym mogłaby jedynie odnotowywać pobranie kart czy to w wyborach, czy w referendach.

Szczególnie ważne są kwestie związane z finansowaniem obu kampanii. W związku z tym, że kampania referendalna nie ma takich obostrzeń, jak wyborcza, należałoby się zastanowić nad następującymi działaniami, które mogłyby zwiększyć transparentność i jawność wydatków na kampanię referendalną:

- Wyraźne rozdzielenie kampanii wyborczej od kampanii referendalnej oraz zakaz prowadzenia kampanii referendalnej osobom, które startują w wyborach – takie działania wyeliminują zarzuty co do braku równości w kampanii wyborczej.
- Zasadne byłoby wprowadzenie obostrzeń dotyczących pozyskiwania środków finansowych, jak i limitowanie wydatków w kampanii referendalnej.
- Wysoce pożądane byłoby ustanowienie ograniczeń związanych z udziałem spółek Skarbu Państwa i podmiotów z nimi związanych w przestrzeni politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem kampanii referendalnej (w której fundacje związane z SSP mogą uczestniczyć legalnie). Dzięki temu możliwe będzie ograniczenie tak powszechnej praktyki wykorzystywania zasobów państwowych do zdobywania kapitału politycznego.

31 D. Uhlig *et al.*, *Partia i Spółki. Sieci powiązań polityków prawicy w państwowych spółkach*, 27 września 2021, Wyborcza.pl, <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html>.

**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.

**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 978-83-67750-37-0