

**Adam Cebula\***

 <https://orcid.org/0000-0001-7408-1593>

## **ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA W WYBORACH A WYBORY DO SEJMU I SENATU POŁĄCZONE Z OGÓLNOKRAJOWYM REFERENDUM Z 15 PAŹDZIERNIKA 2023 ROKU. O NIEJEDNOZNACZNOŚCI AKTYWIZMU NA RZECZ OCHRONY KONSTYTUCYJNOŚCI PROCESU WYBORCZEGO**

Zasada tajności głosowania w wyborach – obok zasad powszechności, równości i bezpośredniości wyborów, a także ich wolności, uczciwości i rzetelności – stanowi jeden z podstawowych filarów współczesnych systemów wyborczych, gwarantujących autentycznie demokratyczny charakter mechanizmów wyłaniania spośród członków poszczególnych zbiorowości osób pełniących w tychże społecznościach funkcje władcze. Wraz z innymi zasadami wyborczymi proklamowana jest ona najczęściej w treści odpowiednich ustaw zasadniczych, co uwytknęło fundamentalne znaczenie owych zasad [Banaszak 2008: 339; Buczkowski 1998: 39; Chmaj, Skrzydło 2014: 45; Garlicki 2020: 174; Piotrowski 2018: 94–104; Skotnicki 2020: 135; Safjan, Bosek 2016: 241–261; Sarnecki 2013: 176–195]. W przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> cecha tajności przypisana zostaje wyborom do Sejmu RP (art. 96 ust. 2), wyborom do Senatu RP (art. 97 ust. 2), wyborom Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) oraz wyborom do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 zd. 1). Odpowiednie normy dotyczące tajności aktu wyborczego wyartykułowane

---

\* Dr, adiunkt, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, [a.cebula@uksw.edu.pl](mailto:a.cebula@uksw.edu.pl)

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

zostają dodatkowo w art. 192, 193, 287 oraz 369 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>2</sup>, obejmującej również przepis gwarantujący tajność głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 328).

Artykuł zawiera szkicową analizę kwestii możliwych naruszeń konstytucyjnej zasady tajności głosowania podczas wyborów parlamentarnych połączonych z ogólnokrajowym referendum, przeprowadzonych 15 października 2023 r. Na możliwość zaistnienia tego rodzaju naruszeń zwracało uwagę w okresie kilku miesięcy poprzedzających wybory wielu ekspertów. W treści większości tych opinii, a także w towarzyszących im dyskusjach publicystycznych, główny akcent kładziony był na stanowiącą jeden z organizacyjnych elementów wyborczo-referendalnej wypowiedzi elektoratu procedurę odnotowywania faktu niepobrania przez wyborcę karty referendalnej przez obwodowe komisje wyborcze. Z późniejszą dostępnością odpowiednich informacji dotyczących takich czy innych zachowań wyborców łączono domniemanie ewentualnych negatywnych reperkusji ze strony przedstawicieli administracji rządowej bądź samorządowej mogących dotknąć osoby niebiorące udziału w referendum oraz rodzących się w związku z tym społecznych obaw co do możliwych konsekwencji tego rodzaju postawy dla poszczególnych głosujących. Jednocześnie w przedwyborczych komentarzach poświęconych techniczno-organizacyjnym aspektom przeprowadzenia referendum – a także w publicznych działaniach podejmowanych przez gremia zatroskane o zachowanie konstytucyjnie gwarantowanej tajności aktów wyrażania przez obywateli negatywnego bądź obojętnego stosunku do samego faktu jego przeprowadzenia w przewidzianym trybie i zaproponowanym merytorycznym kształcie – niemal zupełnie pominięta została możliwość całkowicie odwrotnego kierunku oddziaływania otwartych deklaracji wyborców o odmowie wzięcia udziału w referendum. Postawa taka, do której przyjęcia nawoływała znaczna część liderów partii opozycyjnych, stanowiła swoiste rozciągnięcie niezwykle ostrej kampanii wyborczej na okres ciszy wyborczej i przeniesienie jej do poszczególnych lokali wyborczych niemal na sam moment oddawania przez obywateli głosów w wyborach parlamentarnych. Hipotezą badawczą artykułu jest uznanie, że to właśnie ten aspekt niedochowania wymogów konstytucyjnej zasady tajności głosowania był kluczowy podczas parlamentarnej elekcji połączonej z ogólnokrajowym referendum przeprowadzonej 15 października 2023 r. Metodologia badawcza zastosowana w artykule obejmuje z jednej strony metodę prawną-dogmatyczną – ze szczególnym uwzględnieniem interpretacji systemowej i funkcjonalnej przepisów prawa, z drugiej zaś elementy metody socjologicznej, wykorzystane w analizie zachowań wyborców i ostatecznego rezultatu wyborów i referendum.

---

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2025 poz. 365.

Istotą tajności jako atrybutu instytucji demokratycznych wyborów jest umożliwienie każdemu wyborcy dokonania aktu głosowania w sposób, który gwarantuje utrzymanie w tajemnicy wyrażonej w tym akcie preferencji wyborczej. Ujęta w taki sposób tajność procedur wyborczych odnosi się wyłącznie do etapu oddawania przez poszczególnych wyborców głosów w wyborach i nie obejmuje innych części procesu wyborczego, zasadzającego się na publicznej rywalizacji konkurencyjnych ugrupowań przy powszechnym i nieskrywanym zaangażowaniu w tę rywalizację ich indywidualnych zwolenników. Do zapewnienia technicznych warunków gwarantujących tajny charakter preferencji wyrażanych przez poszczególnych głosujących zobowiązane są organy publiczne odpowiedzialne za organizację wyborów. Wśród obowiązków tych wymienia się najczęściej przygotowanie odpowiedniego miejsca w lokalu wyborczym umożliwiającego tajne oddanie głosu, komisyjne sprawdzenie przed rozpoczęciem głosowania, czy kabina jest pusta, wydruk kart wyborczych z treścią zamieszczoną wyłącznie na jednej stronie, zastosowanie jednego typu, koloru i wielkości czcionek dla wszystkich odpowiadających sobie elementów treści karty wyborczej (nazwisk kandydatów i nazw komitetów wyborczych), wprowadzenie zakazu podpisywania się wyborcy na karcie do głosowania oraz niedopuszczenie do agitacji wyborczej w lokalu wyborczym poprzez eksponowanie przez poszczególnych głosujących treści oddanych głosów [Chmaj 2018: 9].

Należy podkreślić, że kluczowe znaczenie zasady tajności wyborów dla funkcjonowania demokratycznych instytucji państwa uwidacznia się szczególnie wyraziście w kontekście historycznych doświadczeń wspólnot politycznych mających za sobą okres totalitarnej opresji. Konsekwencje braku zachowania tej zasady w systemach komunistycznych, obejmujących w drugiej połowie XX wieku obszar większości państw środkowoeuropejskich, egzemplifikuje w sposób wymowny przypadek wyborów do Sejmu PRL I kadencji z 26 października 1952 r. Potrzeba fasadowej legitymacji narzuconego polskiemu społeczeństwu modelu władzy – w postaci wymuszonego na wyborcach głosowania „bez skreśleń” – została zrealizowana podczas tych wyborów za pomocą psychologicznej presji związanej z faktyczną jawnością aktu oddawania głosu: „społeczeństwo głosowało jawnie nie z własnej woli, lecz ze strachu i w obawie przed konsekwencjami”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z treścią art. 55 ust. 3 Ustawy z dnia 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1952 nr 35 poz. 246) wyborca miał prawo skreślania poszczególnych kandydatów na posłów z listy, na którą oddawał swój głos, co miało stanowić wyraz odmowy poparcia dla danej kandydatury przy jednoczesnym wsparciu pozostałych osób, których nazwiska znajdowały się na liście. Zważywszy na treść art. 39 Ordynacji, w myśl której liczba kandydatów na liście nie mogła przekraczać liczby posłów

Co interesujące, w doktrynie polskiej zarysowuje się elementarny spór dotyczący możliwości wykładni zasady tajności głosowania w wyborach jako normy generującej po stronie osób biorących udział w głosowaniu wyłącznie określonego podmiotowego prawa do zachowania w tajemnicy treści aktu wyborczego, bądź też – jednocześnie – powiązanego z owym prawem obowiązku nieujawniania wyrażonej w głosowaniu preferencji politycznej. Za interpretacją tej zasady rozszerzoną o aspekt eksponujący obowiązek wyborcy do powstrzymania się od zachowań ujawniających treść oddanego głosu opowiadają się m.in. Lech Garlicki [2014: 155] oraz Jarosław Szymanek [2017: 37]<sup>4</sup>. Pogląd taki pozostaje zbieżny ze wskazaniem zawartym w sporządzonym przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) *Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, zgodnie z którym „dla wyborcy tajność wyborów stanowi nie tylko prawo, lecz i obowiązek, do którego niezastosowanie się winno być karane unieważnieniem każdego głosu, którego treść została ujawniona”<sup>5</sup>. Stanowisko odmienne, ujmujące zasadę tajności wyborów jedynie jako źródło podmiotowego prawa wyborcy do zachowania w tajemnicy treści aktu wyborczego, reprezentuje Bogusław Banaszak [2015: 106, 393]. W kierunku interpretacji wolnościowej – a nie obligatoryjnej – tej zasady zmierza również wypowiedź polskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK), którego zdaniem „tajność głosowania jest [dla wyborcy] przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi

---

przypadających na dany okręg wyborczy, oraz fakt, że w każdym okręgu wyborczym wystawiono jedną listę wyborczą firmowaną przez powołany decyzją władz komunistycznych Ogólnopolski Komitet Wyborczy Frontu Narodowego, akt skreślenia któregokolwiek z kandydatów oznaczałby zakwestionowanie promowanego przez rządzący reżim przekazu o całkowitej społecznej akceptacji dla zaprowadzonego ustroju PRL jako państwa *de facto* monopartyjnego. Sposobem na ograniczenie do minimum tego rodzaju manifestacji sprzeciwu wobec działań totalitarnej władzy była zmasowana kampania propagandowa promująca głosowanie jawne i „bez skreśleń” [Zaćmiński, Zaćmiński 2023: 187–192]. Co znaczące, zarówno Konstytucja PRL, jak i Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1952 r. gwarantowały tajność głosowania w wyborach parlamentarnych. Z kolei głosowanie „bez skreśleń” – propagandowo zalecane we wszystkich wyborach do Sejmu PRL z wyjątkiem wyborów z 4 czerwca 1989 r. – straciło nieco na wyrazistości jako przejaw antysystemowego protestu wyborcy wraz z dokonaną w 1956 r. nowelizacją art. 39 Ordynacji, w myśl której „liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę posłów przypadającą na dany okręg, nie więcej jednak niż dwie trzecie”.

<sup>4</sup> Wydaje się, że takie właśnie stanowisko zasługuje na uznanie. Zob. dalsza część analizy.

<sup>5</sup> *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*, Wenecja, 18–19 października 2002 r., pkt 54. Wskazanie to zostało w pełni wdrożone w Ustawie nr 247 z dnia 27 września 1995 r. o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej, która w art. 19a ust. 3 stanowi: „Komisja wyborcza lub specjalna komisja wyborcza odmawia dopuszczenia do głosowania wyborcy, który nie uda się do wyznaczonego miejsca w celu «dostosowania» kart do głosowania” [cyt. za: Gorazdowski 2018: 188].

negatywnymi konsekwencjami prawnymi”<sup>6</sup>. Niezależnie od jej marginalnego charakteru, wypowiedź ta zachowuje zasadnicze znaczenie w orzecznictwie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sprawach wynikających z protestów wyborczych dotyczących wykazywanego przez wnoszących protesty naruszania zasady tajności wyborów podczas wyborów krajowych i europejskich<sup>7</sup>.

W kontekście tego rodzaju uwarunkowań prawnych na uwagę zasługują specyficzne okoliczności zaistniałe podczas odbywających się 15 października 2023 r. wyborów do Sejmu i Senatu połączonych z ogólnokrajowym referendum. Połączenie wyborów parlamentarnych z głosowaniem referendalnym było sytuacją precedensową, lecz pomimo pojawiających się krytycznych opinii co do politycznych motywacji stojących za wyznaczeniem tej samej daty dla obydwu wydarzeń prawna dopuszczalność takiego rozwiązania nie była co do zasady kwestionowana. Jednocześnie wielu ekspertów i badaczy prawa konstytucyjnego podniosło kwestię możliwego naruszenia zasady tajności wyborów wiążącego się z przyjętą przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) formułą organizacji głosowania wyborczo-referendalnego.

W liście do PKW z 3 października 2023 r. grupa ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego zwróciła uwagę na nieuchronne, w ich mniemaniu, naruszenie konstytucyjnej zasady tajności głosowania w wyborach, mające wynikać z przewidzianego na 15 października 2023 r. zastosowania podczas głosowania jednego spisu wyborców, a nie dwóch oddzielnych spisów – jednego na potrzeby wyborów parlamentarnych oraz drugiego na potrzeby referendum. Do listu dołączona została opinia prawna sporządzona dla Fundacji przez Krzysztofa Urbaniaka. Według autora opinii przewidywane naruszenia wspomnianej zasady miały dotyczyć bezpośrednio ewentualnych oświadczeń braku woli ze strony osób biorących udział w wyborach do uczestnictwa w referendum, potwierdzanych przez członków obwodowych komisji wyborczych stosownymi adnotacjami w spisach wyborców o niepobraniu przez te osoby kart

---

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A ZU 2011, nr 6, poz. 61. Wyrok ten dotyczył przede wszystkim kluczowych instytucji prawa wyborczego oraz kwestii związanych z procedurą wyborczą: możliwości dwudniowego głosowania w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, możliwości głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego, zakazu wykorzystywania w kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i hasel oraz płatnych audycji wyborczych w radiu i telewizji, jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu, a także regulacji uzależniającej reżim prawny wyborów od terminu ich ogłoszenia. Zamieszczona w uzasadnieniu wyroku uwaga odnosząca się do zasady tajności głosowania miała charakter marginalny.

<sup>7</sup> Por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 49/19 (LEX nr 2688324) oraz z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 170/19 (LEX nr 2756169). W obydwu przypadkach postępowanie zakończyło się pozostawieniem protestu bez dalszego biegu.

referendalnych. Zastosowanie dwóch treściowo identycznych spisów wyborców gwarantowałoby – w opinii Urbaniaka – poszanowanie zasady tajności głosowania w sytuacji zbieżności czasowej wyborów powszechnych i ogólnokrajowego referendum [Urbaniak 2023: 4–6].

Zdaniem Urbaniaka, mimo że zarówno Konstytucja RP, jak i Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>8</sup> nie odnoszą do aktu głosowania w referendum cechy tajności, właściwość tę – chronioną przez odpowiednią normę konstytucyjną – należy przypisać instytucji referendum w trybie dorozumienia opartego na „zastanej i ugruntowanej definicji tej instytucji jako głosowania powszechnego”. Jak argumentuje autor opinii, „możliwe i pożądane jest sformułowanie zasady zakładającej domniemanie przyjęcia wszystkich zasad i reguł, które stanowią obligatoryjny charakter każdego głosowania powszechnego, takich jak: równość, bezpośredniość i tajność” [Urbaniak 2023: 2]. Jednocześnie przedmiotowy zakres tej ostatniej normy może w specyficznych uwarunkowaniach pozostawać odmienny w przypadku głosowania w wyborach oraz głosowania w referendum. O ile przy czynnym uczestnictwie obywateli w wyborach „organy odpowiedzialne za ich przygotowanie i przeprowadzenie powinny udostępnić w lokalu wyborczym miejsca do głosowania, zapewniające pełną tajność głosowania, a także eliminację wszelkich obiektywnych czynników mogących wpływać na swobodę wyrażania preferencji politycznych i oddania głosu w wyborach”, o tyle przy ich udziale w referendum obowiązki te mogą być rozszerzone i uwzględniać fakt, iż „obok opowiedzenia się za propozycją przedstawioną do głosowania lub przeciw niej obywatel może intencjonalnie nie wziąć udziału w referendum, wyrażając tym samym swoje preferencje polityczne lub stosunek do przedstawionych pytań. Zamierzona przez obywatela absencja w głosowaniu referendalnym ma na celu obniżenie frekwencji [ustalanej na podstawie liczby ważnych kart do głosowania wrzuconych do urny wyborczej – przyp. A.C.] i co za tym idzie, doprowadzenie do sytuacji, kiedy referendum nie będzie miało charakteru wiążącego” [Urbaniak 2023: 3]. Organizacja wyborów i referendum tego samego dnia oraz wykorzystanie przez obwodowe komisje wyborcze jednego spisu wyborców opatrywanych adnotacjami o niepobraniu przez poszczególnych głosujących kart referendalnych stwarza, zdaniem Urbaniaka, sytuację, w której może dochodzić do systemowo wymuszonego składania i rejestrowania publicznych deklaracji odzwierciedlających preferencje polityczne uczestników głosowania. Tym samym, według autora opinii, zasada tajności głosowania zostaje naruszona [Urbaniak 2023: 2–4].

W odpowiedzi na zarzut braku należytego zabezpieczenia tajności głosowania poprzez wydanie instrukcji stosowania przez obwodowe komisje wyborcze

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2003 nr 57 poz. 507.

wyłącznie jednego spisu wyborców podczas wyborów i referendum przewidzianych na 15 października 2023 r. przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zwrócił uwagę, że „spis wyborców nigdy nie przewidywał zamieszczenia rubryk na potwierdzenie odbioru kart w poszczególnych głosowaniach – odrębnie dla poszczególnych wyborów, mimo że cyklicznie przeprowadzane są wybory do więcej niż jednego organu”. W wystosowanym oświadczeniu PKW wskazała, iż „zupełnie niezrozumiałe jest uznanie, że zachodzi istotna różnica pomiędzy adnotacją «bez referendum» w przypadku referendum przeprowadzanego łącznie z wyborami, od braku podpisu w przeznaczony na to rubryce, w przypadku samodzielnego referendum, w zakresie zachowania tajności głosowania. I w jednym, i w drugim przypadku, członkowie obwodowych komisji mają bowiem wiedzę, kto nie brał udziału w referendum” [cyt. za: Horbaczewski 2023].

Należy podkreślić, że kwestia realizacji zasady tajności głosowania podczas wyborów parlamentarnych i referendum z 15 października 2023 r. stała się przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym (SN). Stosowną skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 211/2023 z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania wniósł pełnomocnik Komitetu Wyborczego Trzecia Droga, zarzucając owym wytycznym, że prowadzą one do masowych naruszeń wspomnianej zasady. Postanowieniem z dnia 6 października 2023 r. Sąd Najwyższy oddalił skargę. W uzasadnieniu takiego rozstrzygnięcia SN wyraził stanowisko, zgodnie z którym „ewentualne posługiwanie się więcej niż jednym egzemplarzem spisu wyborców dotyczącego każdego z przeprowadzanych głosowań jest obojętne z punktu widzenia zasady tajności wyborów. Czy odnotowanie faktu niepobrania karty do głosowania następowałoby w jednym, czy też byłoby widoczne w kolejnym spisie (wydruku), to w równy sposób ujawniałoby to wolę wyborcy niepobrania karty do głosowania w określonym głosowaniu. Wola ta – w ten czy inny sposób – musi być ujawniona wobec członków Obwodowej Komisji Wyborczej, co w niektórych okolicznościach faktycznych może nastąpić również w obecności innych wyborców, którzy znajdują się w lokalu”. Jak zauważył Sąd, „to nie sposób prowadzenia ewidencji wydanych kart przez Obwodową Komisję Wyborczą, ale łączne przeprowadzenie referendum i wyborów przy zróżnicowanych stanowiskach partii politycznych co do udziału w referendum może prowadzić do pośredniego ujawniania preferencji, jednak ustawodawca wyraźnie taką możliwość dopuścił”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Postanowienie SN z dnia 6 października 2023 r., sygn. akt I NSW 71/23, OSNKN 2023, nr 4, poz. 25.

W odniesieniu do kontrowersji wokół możliwości urzeczywistnienia zasady tajności głosowania przy jednoczesnym przeprowadzaniu wyborów parlamentarnych oraz ogólnokrajowego referendum warto odnotować również publiczne wypowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) dotyczące tejsze kwestii. Jak wskazał Rzecznik, „sam udział w referendum jest też aktem woli politycznej i aktem istotnym, ponieważ od frekwencji zależy to, czy referendum będzie miało charakter wiążący. Oczywiście nie da się zapewnić w tym aspekcie takiego samego poziomu tajności, jak tajność przy oddaniu głosu, [...] bo nawet jeżeli referendum nie jest powiązane z wyborami, to i tak ktoś na referendum idzie, ktoś nie idzie i w ten sposób jakąś deklarację też podejmuje. Ale bardzo istotnym mankamentem ustawy o referendum i polskiego prawa wyborczego jest to, że od momentu pobrania karty prawo już nie przewiduje możliwości rozmyślenia się i zmiany decyzji. Obywatel powinien mieć moim zdaniem prawo do tego, żeby po pobraniu karty jeszcze móc zmienić decyzję, a polskie prawo o referendum tego nie przewiduje”<sup>10</sup>.

Analizując z perspektywy czasu argumenty przedstawiane przez uczestników prawno-konstytucyjnego sporu na temat standardów tajności głosowania w wyborach parlamentarnych i referendum z 15 października 2023 r., nie sposób nie zauważyć dość wyrazistej jednostronności stanowiska wyrażanego przez strony eksponujące domniemaną nieuchronność naruszeń odpowiedniej zasady konstytucyjnej, mających wynikać z przyjętej przez PKW formuły organizacyjnej wyborczo-referendalnych procedur. Za okoliczności istotne dla rozpoznania merytorycznego oraz funkcjonalnego sensu zarzutów podnoszonych pod adresem PKW o pogwałcenie zasady tajności głosowania w ich szerokim ujęciu należy bez wątpienia uznać ostateczny rezultat parlamentarnej elekcji oraz połączonego z nią ogólnokrajowego plebiscytu referendalnego. Rezultat ten to z jednej strony politycznie jednoznaczny sukces wyborczy ugrupowań fundamentalnie kwestionujących wartość czynnego uczestnictwa w referendum, z drugiej zaś – z powodów oczywistych – jest nim również frekwencyjny wynik samego referendum: względnie niski poziom uczestnictwa (40,91%) w głosowaniu referendalnym – zdecydowanie poniżej wymogu przesądzającego o jego wiążącym charakterze – przy niemal rekordowym (74,38%) poziomie frekwencji wyborczej obliczonej na podstawie liczby głosów oddanych w wyborach do Sejmu i Senatowi RP<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> RPO Marcin Więcek w mediach o zasadach demokratycznych wyborów, Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-zasady-demokratyczne-wybory> (dostęp 24.07.2024).

<sup>11</sup> Dane na podstawie wyników przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl>, <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 24.07.2024).



Nie ulega wątpliwości, że dla znakomitej większości zwolenników ugrupowań opozycyjnych względem pozostającej u władzy podczas wyborów 15 października 2023 r. koalicji rządowej możliwość publicznej odmowy uczestnictwa w odbywającym się równocześnie ogólnokrajowym referendum stanowiła okazję do ekspresywnego – choć niebezpośredniego – zmanifestowania własnej orientacji politycznej na najważniejszym dla zasady tajności wyborów etapie oddawania głosów. Do dokonania takiego aktu przekonywali wyborców w sposób stanowczy niemal wszyscy opozycyjni liderzy, nierzadko z użyciem wyjątkowo daleko idących figur retorycznych<sup>12</sup>. Jednocześnie wykazywane przez ekspertów zagrożenia związane z upublicznieniem i rejestracją domniemyanych preferencji politycznych poszczególnych głosujących okazały się w zestawieniu z realnym przebiegiem i końcowymi wynikami wyborczo-referendalnej procedury co najmniej zanadto wyolbrzymione, jeśli nie całkowicie nierzeczywiste. Z całą pewnością artykułowane powszechnie przez rozmaite gremia eksperckie zastrzeżenia co do proceduralnych uwarunkowań ewentualnych decyzji wyborców o niewzięciu udziału w referendum przyczyniały się do eksponowania, czy wręcz promocji, takiej możliwości. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, na ile mogły one wywołać również stosunkowo szeroko rozpowszechnione zjawisko zadawania wyborcom przez obwodowe komisje wyborcze pytań o wolę pobrania kart referendalnych – dopuszczalność tego ostatniego rodzaju działań komisji wyborczych stała się przedmiotem głębokich kontrowersji już w trakcie przebiegu głosowania, a następnie na etapie rozpatrywania przez Sąd Najwyższy protestów wyborczych<sup>13</sup>.

W efekcie – niezależnie od ostatecznego uznania przez Sąd Najwyższy za ważne zarówno wyborów parlamentarnych z 15 października 2023 r., jak i odbywającego się równocześnie ogólnokrajowego referendum – trudno oprzeć się wrażeniu, że obydwa rodzaje głosowań mogły w znacznej części przypadków przebiegać w atmosferze dość ostentacyjnego manifestowania przez część

---

<sup>12</sup> *Referendum 2023. Donald Tusk: Uroczyste unieważniam to referendum. PiS robi sobie kampanię za państwowe pieniądze*, Dziennik Gazeta Prawna, 16.08.2023, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9276158,referendum-2023-donald-tusk-uroczyscie-uniewazniam-to-referendum-pi.html> (dostęp 24.07.2024).

<sup>13</sup> W wydawanych w dniu wyborów komunikatach, stanowiących odpowiedź na sygnały o stawianiu wyborcom przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań o rodzaj kart do głosowania, które chcą otrzymać, Państwowa Komisja Wyborcza jednoznacznie określiła tego rodzaju działania jako niedopuszczalne. Ostatecznie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 grudnia 2023 r. stwierdzającej ważność referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. uznał dopuszczalność takich pytań. Należy podkreślić, że kilku członków wydającej uchwałę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – nie kwestionując samego rozstrzygnięcia – przedstawiło w zdaniach odrębnych zastrzeżenia do tej części uzasadnienia uchwały. Por. uchwała SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt I NSWR 2262/23 (Dz.U. 2023 poz. 2748).

wyborców własnych preferencji politycznych. Wydaje się, że w sposób całkowicie zasadny można postawić pytanie, czy zachowania takie – wyraźnie i bezpośrednio inspirowane przez głównych uczestników rozgrywki wyborczej – nie wykraczały poza określoną przez Trybunał Konstytucyjny granicę dopuszczalnej, indywidualnie zaaprobowanej jawności wyrażania politycznych poglądów podczas aktu głosowania, tj. czy nie stanowiły „formy agitacji wyborczej”<sup>14</sup>. Jako wyjątkowo przekonujące jawi się w tym kontekście stanowisko Macieja Gorazdowskiego, zgodnie z którym z zasady tajności wyborów daje się wyprowadzić „prawo do niebycia obiektem agitacji wyborczej albo, innymi słowy, wolność przestrzeni lokalu wyborczego od ujawniania preferencji politycznych. To czyni zobowiązanie nie tylko państwa wobec obywateli, ale także obywateli wobec siebie. Ryzyko ujawnienia treści głosów podczas głosowania w miejscu publicznym ponosi bowiem cała społeczność. Przestrzeń wolności woli podejmowania decyzji, z której korzystają na równi wszyscy wyborcy, zasługuje na ochronę” [Gorazdowski 2018: 196].

Jest rzeczą zastanawiającą, że ten aspekt ewentualnych i – jak miało się okazać podczas wyborów parlamentarnych i ogólnokrajowego referendum z 15 października 2023 r. – w znacznej mierze realnych naruszeń zasady tajności głosowania, mogących wynikać z prawnie dopuszczalnego połączenia obydwu form demokratycznego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, nie został w żaden sposób zauważony i wyeksponowany w debacie i sporach prawnych poprzedzających wyborczo-referendalną wypowiedź elektoratu. Wydaje się, że okazję do swoistego jednostronnego przedłużenia rywalizacji wyborczej na sam moment głosowania dostrzegli natomiast w organizacyjnych procedurach wyborczych obowiązujących podczas wyborów w 2023 r. czołowi politycy reprezentujący główne ugrupowania opozycyjne. Intensywne propagowanie odmowy uczestnictwa w referendum jako wyrazu odrzucenia zasadniczych propozycji programowych partii rządzącej, połączone z publicznymi dywagacjami ekspertów na temat domniemanego ryzyka represyjnych działań władzy wobec osób odmawiających pobrania karty referendalnej, stworzyło atmosferę sprzyjającą kontestowaniu postaw wyborców podejmujących decyzję o wzięciu udziału w referendum. Mniej lub bardziej wyraźnie manifestowana wola uczestnictwa bądź nieuczestniczenia w referendum mogła tym samym stawać się w pewnych okolicznościach dość czytelnym sygnałem komunikującym preferencje polityczne poszczególnych wyborców. Wysyłanie takich sygnałów mogło służyć zarówno quasi-wieczowemu identyfikowaniu się większych grup osób o podobnych poglądach, jak i wywieraniu psychologicznej presji na osoby o zapatrywaniach odmiennych w celu podważenia ich przekonań. Ostateczny

---

<sup>14</sup> Por. stanowisko TK wyrażone w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

rezultat wyborczo-referendalnego plebiscytu – summaryczne zwycięstwo ugrupowań opozycyjnych w wyborach parlamentarnych i niewiążący wynik referendum – pozwala domniemywać, że przyjęta przez przeciwników obozu rządzącego taktyka, obejmująca wykorzystanie braku adekwatnej ochrony zasady tajności głosowania w odpowiednich przepisach prawa i trybie organizacji wyborów/referendum, okazała się skuteczna.

Jako wniosek *de lege ferenda*, zmierzający do znaczącego zredukowania w przyszłości skali występowania tego rodzaju zdarzeń, można zaproponować – w zgodzie z powołaną wyżej propozycją Rzecznika Praw Obywatelskich – postulat odpowiedniej modyfikacji procedury oddawania głosu w referendum, np. poprzez określenie sposobu zanonimizowanego, graficznego unieważniania karty referendalnej przed jej umieszczeniem w urnie wyborczej przez wyborcę. Pozostawiając wyborcom możliwość świadomej odmowy uczestnictwa w referendum – stanowiącą przedmiot politycznej agitacji konkurujących o ich głosy ugrupowań – modyfikacja taka ograniczałaby ryzyko upolitycznienia samego aktu (bądź też odmowy dokonania aktu) oddania głosu w referendum odbywającym się równocześnie z wyborami – zgodnie z konstytucyjną zasadą tajności głosowania.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2008. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Banaszak Bogusław. 2015. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Chmaj Marek. 2018. *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym (Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego)*. Toruń: Centrum Studiów Wyborczych.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2014. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Garlicki Lech. 2020. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Gorazdowski Maciej. 2018. „Tajność głosowania w prawie wyborczym wybranych państw Europy Środkowej”. *Studia Iuridica* 76: 171–198.
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*. 2002. Wenecja: Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo.
- Piotrowski Ryszard. 2018. *Prawo konstytucyjne. Kompendium*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Safjan Marek, Bosek Leszek. 2016. *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sarnecki Paweł. 2013. *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Skotnicki Krzysztof. 2020. *System wyborczy do Sejmu i Senatu*. W *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. Dariusz Górecki. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

- Szymanek Jarosław. 2017. „Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 1: 9–40.
- Urbaniak Krzysztof. 2023. *Opinia prawna w sprawie realizacji zasady tajności w głosowaniu w referendum przeprowadzanym w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Zaźmiński Andrzej, Zaźmiński Michał. 2023. „Zasada tajności głosowania w wyborach do Sejmu PRL I kadencji z 26 października 1952 r.”. *Przegląd Sejmowy* 4: 179–205.

## AKTY NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1952 nr 35 poz. 246).
- Ustawa z dnia 24 października 1956 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1956 nr 47 poz. 210).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2025 poz. 365).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A ZU 2011, nr 6, poz. 61.
- Uchwała SN z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt I NSW 2262/23, Dz.U. 2023 poz. 2748.
- Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 49/19, LEX nr 2688324.
- Postanowienie SN z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 170/19, LEX nr 2756169.
- Postanowienie SN z dnia 6 października 2023 r., sygn. akt I NSW 71/23, OSNKN 2023, nr 4, poz. 25.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Horbaczewski Robert. 2023. *Jeden spis wyborców na wybory, drugi na referendum*. <https://www.prawo.pl/samorzad/tajnoscjkk-glosowania-w-referendum-ogolnokrajowym,522895.html> (dostęp 24.07.2024).
- Referendum 2023. Donald Tusk: Uroczycie unieważniam to referendum. PiS robi sobie kampanię za państwowe pieniądze*, Dziennik Gazeta Prawna, 16.08.2023. <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9276158,referendum-2023-donald-tusk-uroczycie-uniewazniam-to-referendum-pi.html> (dostęp 24.07.2024).
- RPO Marcin Wiącek w mediach o zasadach demokratycznych wyborów*, Biuletyn Informacji Publicznej RPO. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-zasady-demokratyczne-wybory> (dostęp 24.07.2024).
- Wyniki Referendum z 15.10.2023 r. przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą*. <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl>, [https://sejmsenat2023/](https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/) (dostęp 24.07.2024).

## Streszczenie

W artykule przeanalizowano naruszenia zasady tajności głosowania w wyborach parlamentarnych i referendum z 15 października 2023 r., podkreślając ich fundamentalne znaczenie dla instytucji demokratycznych wyborów. Tajność głosowania jest gwarantowana przez Konstytucję RP oraz Kodeks wyborczy. Podczas wyborów parlamentarnych z 2023 r., odbywających się równocześnie z ogólnokrajowym referendum, problemem stała się procedura rejestrowania faktu niepobrania karty referendalnej przez wyborców, co mogło ujawniać ich polityczne preferencje. Eksperti zajmujący się prawem wyborczym krytykowali użycie w tym przypadku jednego spisu wyborców, wskazując, że może to naruszać tajność głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza oraz Sąd Najwyższy odrzuciły te zarzuty, uznając, że sama procedura nie narusza odpowiedniej zasady konstytucyjnej. Uwzględniając fakt, że istotne kontrowersje w doktrynie dotyczą wykładni samego pojęcia tajności głosowania – w tym kwestii, czy jest to jedynie prawo wyborcy, czy także jego obowiązek – autor wskazuje na szerszy kontekst historyczny i współczesne wyzwania organizacyjne związane z wyborami, podkreślając, że tajność głosowania to niezbędny element ochrony demokratycznych procesów wyborczych, zwłaszcza w perspektywie intensywności współczesnych konfliktów politycznych i potencjalnych nacisków na wyborców.

**Słowa kluczowe:** zasada tajności głosowania, wybory parlamentarne z 15 października 2023 r., referendum z 15 października 2023 r.

## THE PRINCIPLE OF THE SECRECY OF THE BALLOT AND THE PARLIAMENTARY ELECTIONS COMBINED WITH THE NATIONWIDE REFERENDUM OF OCTOBER 15, 2023: ON THE AMBIGUITY OF ACTIVISM FOR THE PROTECTION OF CONSTITUTIONALITY OF THE ELECTORAL PROCESS (summary)

The article analyses violations of the principle of ballot secrecy in the parliamentary elections and the referendum of October 15, 2023, highlighting their fundamental importance for the institution of democratic elections. Voting secrecy is guaranteed by the Polish Constitution and the Electoral Code. During the 2023 parliamentary elections, held simultaneously with the nationwide referendum, an important constitutional issue arose concerning the procedure for registering each fact of a referendum ballot not being collected by a particular voter, which could reveal his/her political preferences. Experts on electoral law criticised the use of a single register of voters in this case, pointing out that this could violate the secrecy of the vote. The State Electoral Commission and the Supreme Court rejected these criticisms, finding that the procedure itself did not violate the relevant constitutional principle. Taking into account the fact that significant controversy in the doctrine concerns the interpretation of the very concept of ballot secrecy – including the question of whether it is only a voter's right or also a voter's duty – the author points to the broader historical context and contemporary organisational challenges relating to elections, emphasising that ballot secrecy is an indispensable element for the protection of democratic electoral processes, especially in view of the intensity of contemporary political conflicts and potential pressures exerted on voters.

**Keywords:** the principle of the secrecy of the ballot, parliamentary elections of October 15, 2023, referendum of October 15, 2023