



Warszawa, 03-03-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Konstytucyjnego,
Międzynarodowego i Europejskiego**

VII.053.64.2025.KNK

Pani

Iwona Kowalska

[REDACTED]

[REDACTED]

Szanowna Pani,

w odpowiedzi na Pani petycję skierowaną do Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 14 grudnia 2025 roku, działając z upoważnienia Rzecznika, na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) — uprzejmie informuję o sposobie jej załatwienia.

W treści petycji wskazała Pani łącznie na osiem postulatów związanych z wykorzystaniem instytucji referendum ogólnokrajowego, tj. 1) zbadanie przez Rzecznika praktycznego braku wykorzystania instytucji referendum w Polsce; 2) wystąpienie do właściwych organów państwowych z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia referendum elektronicznego; 3) opracowanie rekomendacji zwiększających realną możliwość sprawowania władzy bezpośrednio przez obywateli zgodnie z konstytucją; 4) rozważenie możliwości wykorzystania platformy mObywatel lub ePUAP do bieżącego badania nastroju społecznego obywateli i przeprowadzania

referendum w sposób bezpieczny, przejrzysty i zgodny z konstytucyjnymi prawami obywateli; 5) aktywne monitorowanie spraw, w których obywatele są pozbawiani udziału w decyzjach publicznych o dużym znaczeniu, nawet jeśli nie zostanie złożony wniosek lub petycja przez obywateli; 6) rekomendowanie władzy ustawodawczej i wykonawczej organizowanie referendum w kluczowych sprawach państwowych, jeśli ich konsekwencje mają znaczenie dla całego narodu; 7) publikowanie przez RPO raportów okresowych dotyczących przypadków, w których brak konsultacji społecznych lub referendum skutkuje naruszeniem konstytucyjnych praw obywateli; 8) współpracowanie przez RPO z organami technicznymi (np. Ministerstwem Cyfryzacji, GIODO/PUODO) w celu weryfikacji możliwości wprowadzenia bezpiecznego systemu referendum elektronicznego, który umożliwi obywatelom realny wpływ na decyzje publiczne.

W wyniku rozpatrzenia przedmiotowej petycji postulaty drugi, trzeci, czwarty i ósmy zostały uznane za częściowo zasadne (zob. niżej) i skierowane do właściwego referatu problemowego celem opracowania dalszych działań. Pozostałe postulaty zostały uznane za niezasadne.

Uzasadnienie

Przechodząc do uzasadnienia ww. rozstrzygnięcia na wstępie pragnę pokrótce wyjaśnić stan prawny w dziedzinie relacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki oraz instytucji referendum ogólnokrajowego. Z racji, że w treści Pani wniosku nie odwołuje się Pani do wykorzystywania referendum lokalnego, o którym mowa w art. 170 Konstytucji RP, nie było ono przedmiotem rozważań w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, pragnę wyjaśnić, że Konstytucja RP w art. 62 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do „udziału w referendum”, tj. uczestnictwa w formie aktu głosowania, jak również w pracach związanych z przygotowaniem referendum, czy też

kampanią referendalną¹. Przepis ten nie gwarantuje jednak „prawa do referendum” rozumianego jako możliwość żądania jego przeprowadzenia².

Decyzja o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego zgodnie z Konstytucją RP zawsze należy do organów państwa – zgodnie z jej art. 125 ust. 2 referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 300) – Sejm może postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500.000 osób mających prawo udziału w referendum.

To, że zgodnie z art. 125 Konstytucji RP, obywatele nie dysponują możliwością zmuszenia organów władzy publicznej do zarządzenia referendum jest spójne z dyspozycją art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Nieprzypadkowo bowiem na pierwszym miejscu w treści tego przepisu wymieniono sprawowanie władzy przez przedstawicieli, a na drugim sprawowanie jej bezpośrednio przez Naród. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę stanowi sprawowanie władzy przez przedstawicieli, natomiast sprawowanie władzy bezpośrednio przez Naród ma „charakter wyjątkowy i uzupełniający”³. Odwrócenie lub wyrównanie tak określonych proporcji wykorzystywania form sprawowania władzy przez Naród, charakterystycznych dla zdecydowanej większości państw demokratycznych, wymagałoby daleko idących zmian w Konstytucji RP.

¹ Wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

² Tamże.

³ Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

Po drugie, twierdzenie, że poprzez stosunkowo rzadkie zarządzanie w Polsce referendum ogólnokrajowe obywatele są pozbawiani możliwości sprawowania władzy bezpośrednio nie polega na prawdzie. Konstytucja przewiduje bowiem trzy formy demokracji bezpośredniej: referendum ogólnokrajowe, referendum lokalne i obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Dodatkowo na poziomie ustawowym przewidziane są również inne instytucje demokracji bezpośredniej m.in. konsultacje społeczne.

Mając na uwadze powyższe pragnę wskazać, że Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje liczne działania mające na celu wspieranie i ochronę partycypacji obywateli we władzy poprzez wykorzystywanie form demokracji bezpośredniej⁴, w tym w ramach referendum ogólnokrajowego oraz na bieżąco rozpatruje sprawy dotyczące wykonywania tych praw wskazując na systemowe wyzwania i trudności. Działania Rzecznika, w tym dotyczące przedmiotowej problematyki, może Pan śledzić w Biuletynie Informacji Publicznej RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl>.

Przychodząc do analizy poszczególnych postulatów pragnę wyjaśnić co następuje.

Pierwszy postulat został uznany za niezasadny. Zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm., dalej jako: ustawa o RPO) Rzecznik nie jest organem właściwym do ogólnego badania zjawisk politycznych. Ustawa wyposaża RPO jedynie w kompetencję do prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji (art. 17b ustawy o RPO).

⁴ Zob. wystąpienia i inne działania Rzecznika dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej RPO, m.in. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-obywatelska-inicjatywa-ustawodawcza-podpis-elektroniczny-mc-odpowiedz>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ue-ewentualne-wystapienie-procedura-prezydent-sejm-senat-premier-holownia-odpowiedz>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kryzys-bezdomnoscispisy-referendum-opinia-mc>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-ulatwic-organizacje-referendum-lokalnego-wystapienie-rzecznika-do-pkw>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wyrok-tk-w-sprawie-ustawy-o-referendum-z-wniosku-rpo-wraz-ze-zdaniem-odr%C4%99bnym>.

Postulaty drugi i czwarty zostały uznane za częściowo zasadne. Pragnę wyjaśnić, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela przekonania, że jedynym rozwiązaniem zapewniającym powszechność udziału w referendum jest przeprowadzenie go w formie elektronicznej. Głosowanie przez Internet wiąże się z szeregiem szans, ale też i wyzwań dla społeczeństwa demokratycznego m.in. w zakresie ochrony danych wyborców, zapewnienia tajności głosowania oraz zapewnienia integralności i bezpieczeństwa procesu referendalnego⁵. Równocześnie możliwość wykorzystania środków komunikacji elektronicznej m.in. ePUAP lub mObywatel w procesie referendalnym jest warte głębszego zbadania. Przykładowo wydaje się, że środki te mogłyby być wykorzystywane przy zbieraniu podpisów koniecznych do wniesienia obywatelskiej inicjatywy referendalnej, o której mowa w art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. W powyższym zakresie kwestia ta będzie przedmiotem dalszych analiz w Biurze RPO. W konsekwencji za częściowo zasadny należało uznać także postulat ósmy. Analiza możliwości wykorzystania środków komunikacji elektronicznej przy realizacji przedsięwzięć z zakresu demokracji bezpośredniej, czyni bowiem zasadną współpracę z organami wyspecjalizowanymi takimi jak Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Postulat trzeci został uznany za częściowo zasadny, gdyż co do zasady opiera się na prawidłowym założeniu, że państwo powinno gwarantować możliwość realnego wykonywania uprawnień zawartych w Konstytucji i ustawach, stąd też rekomendacje mające na celu ułatwienie wykorzystywania przez obywateli instrumentów demokracji bezpośredniej – w ich granicach konstytucyjnych (zob. wyżej) – są wartym rozważenia środkiem umacniania tych uprawnień. Równocześnie, ze względu na duży poziom ogólności tak sformułowanego postulatu został on skierowany do właściwego referatu problemowego celem opracowania szczegółowych działań.

⁵ Zob. *Mutatis mutandis* J. Zbieranek, Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu nr 1 (57) 2018, s. 9-45, M. Nowina Konopka, Elektroniczna urna, BIP RPO, link: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf>, 27.06.2010.

Postulaty piąty, szósty i siódmy zostały uznane za niezasadne. Mając na uwadze poczynione na wstępie nin. uzasadnienia uwagi dotyczące charakteru prawa do udziału w referendum, obiektywne niemożliwe jest określenie kategorii spraw cyt. „w których obywatele są pozbawiani udziału w decyzjach publicznych o dużym znaczeniu” rozumianych jako sprawy, w których powinno się przeprowadzić referendum, a w których go nie zarządzono. Jedynie organy wskazane w ustawie zasadniczej, do których RPO nie należy, są władne określić, które sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa wymagają przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Powyższe czyni niecelowym „aktywne monitorowanie” takich spraw, rekomendowanie organizowania w nich referendum oraz publikowanie przez RPO raportów dotyczących takich przypadków.

W odniesieniu do wskazanych powyżej postulatów pragnę także podkreślić, że RPO nie posiada bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej. W związku z tym uprzejmie informuję, że może Pani skierować również bezpośrednio do organów władzy ustawodawczej, w tym do Sejmu lub Senatu RP.

Kończąc, pragnę podziękować za okazane Rzecznikowi Praw Obywatelskich zaufanie, jednocześnie wyrażając nadzieję, że powyższe wyjaśnienia spotkają się z Pani zrozumieniem.

Z poważaniem

Anna Białek

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/