

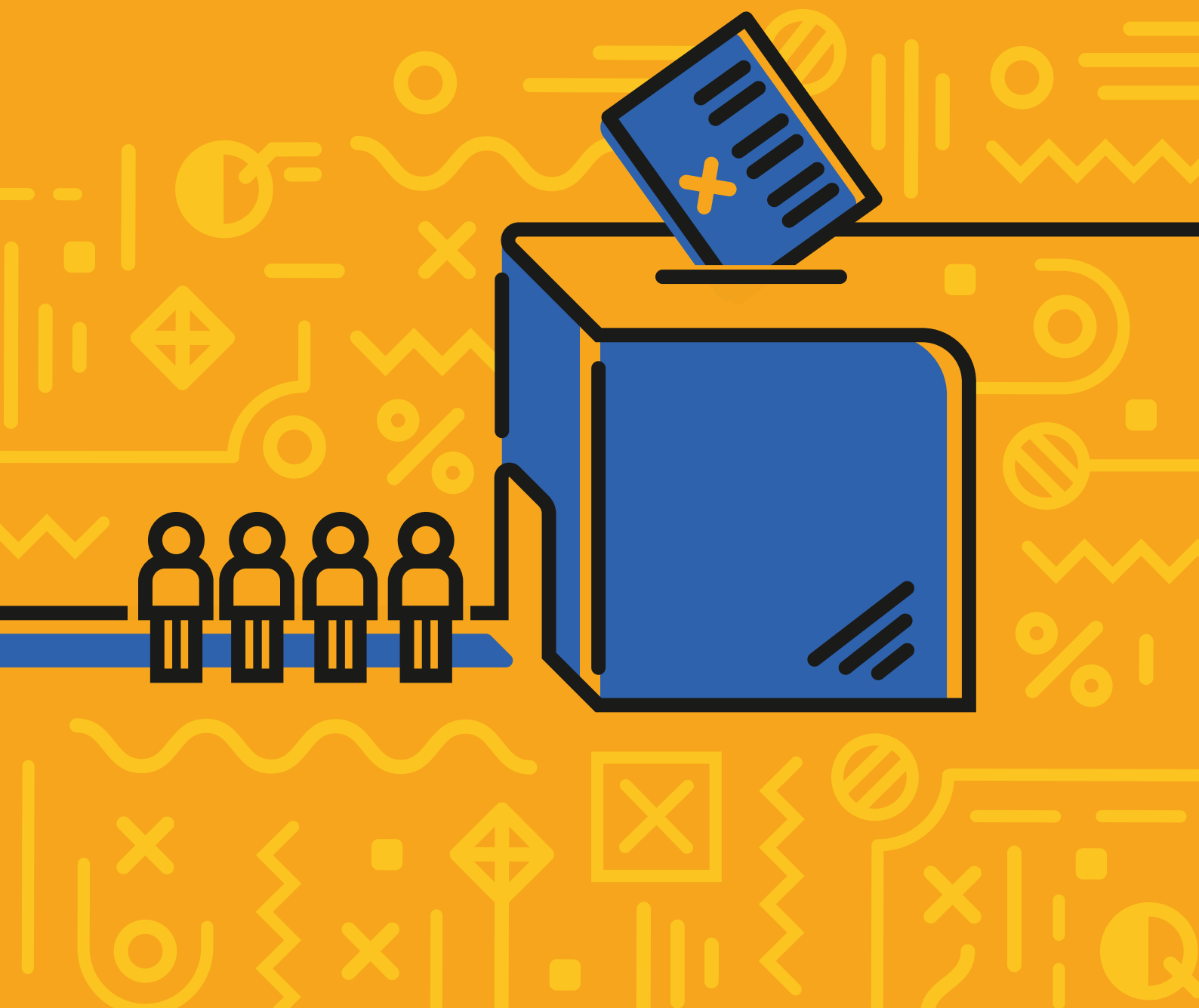
Wybory parlamentarne w Polsce 2023



Fundacja
Odpowiedzialna
Polityka

Obserwacja społeczna

Wnioski i rekomendacje



Sztab misji obserwacyjnej:

- Robert Lech – szef misji obserwacyjnej
- Zofia Lutkiewicz – wiceszefowa misji
- dr Anna Frydrych-Depka – analityczka ds. prawnych
- Karol Bijoś – koordynator wyszkolenia obserwatorów
- Łukasz Widła-Domaradzki – analityk danych
- Helena Krajewska – rzeczniczka prasowa
- Sylwester Oracz – koordynator logistyki i bezpieczeństwa
- Mikołaj Wolanin – asystent analityczki ds. prawnych
- Stanislav Aprilashvili, Weronika Czaplewska, Aleksandr Zayats, Aleksandra Natasza Skupińska – koordynatorzy/ki obserwatorów

Członkowie sztabu misji chcieliby podziękować:

- wszystkim obserwatorom, którzy wzięli udział w misji obserwacyjnej w kraju i za granicą – bez Was ten raport by nie powstał,
- Commit Global za wsparcie informatyczne i wyposażenie obserwatorów w aplikację „Monitoruj Wybory”,
- Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka za wsparcie infolinii prawnej dla obserwatorów podczas dnia głosowania,
- Dominice Bijoś, Piotrowi Gerwatowskiemu, Piotrowi Mikołajowi Kozaneckiemu i Marcie Jadwidze Wiejak za pomoc w stworzeniu materiałów szkoleniowych dla obserwatorów,
- Funduszowi Obywatelskiemu im. Henryka Wujca i German Marshall Fund of the United States za finansowe wsparcie udzielone misji obserwacyjnej oraz
- wszystkim zaprzyjaźnionym organizacjom społecznym i ruchom obserwacyjnym, które przyczyniły się do sukcesu naszej misji.



**Fundusz Obywatelski
im. Henryka Wujca**

Spis treści

Streszczenie i podsumowanie	4
Rekomendacje	7
Wprowadzenie	11
Otoczenie prawne	13
Wybrane aspekty prawne	16
Równość głosu	16
Centralny Rejestr Wyborców	17
Referendum ogólnokrajowe a wybory parlamentarne	19
Głosowanie za granicą	22
Obserwatorzy i mężowie zaufania	25
Administracja wyborcza	32
Szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych	32
Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą	34
Kampania wyborcza	37
Kampania w mediach społecznościowych	38
Wykorzystanie zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej	40
Obserwacja dnia głosowania	43
Realizacja prawa do obserwacji	44
Istotne problemy zaobserwowane w dniu głosowania	46
Naruszenie zasady tajności głosowania	53
Weryfikacja ważności wyborów	58
Społeczna kontrola finansowania kampanii wyborczej	61
O Fundacji	63
Załączniki	64
1. Zestawienie rekomendacji	64
2. Szczegółowe rekomendacje dot. szkoleń obwodowych komisji wyborczych	69

Streszczenie i podsumowanie

Wybory do parlamentu przeprowadzone wspólnie z referendum ogólnokrajowym były wyjątkowe pod względem zaangażowania obywatelskiego, przy frekwencji wyborczej na poziomie 74,38%. Sam proces wyborczy przebiegł bez znaczących incydentów w trakcie głosowania, które miałyby istotny wpływ na rezultaty wyborów czy wyniki referendum. Podczas kampanii wyborczej dochodziło jednak do nadużywania zasobów publicznych, co mogło negatywnie wpłynąć na równość szans wyborczych.

Wybory do Sejmu i Senatu zostały zarządzone przez Prezydenta RP w dniu 8 sierpnia 2023 r., niewiele ponad 4 miesiące od wejścia w życie szeroko zakrojonych zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego, które mimo apelu PKW nie zawierały jednak korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych. Miesiąc później Sejm zarządził referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa na 15 października 2023 r., czyli dzień głosowania w wyborach do parlamentu. Zarządzenie referendum poprzedzone zostało zmianą ustawy o referendum ogólnokrajowym, przyjętą niespełna miesiąc wcześniej. Wprowadzenie istotnych i daleko idących zmian w przepisach regulujących proces wyborczy na krótko przed terminem wyborów i referendum jest niechlubną tradycją, niezgodną na przykład z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego oraz standardami międzynarodowymi.

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wspólnie z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW) administrowała procesem wyborczym sprawnie, dopełniając wszystkich obowiązków nałożonych na obie instytucje przez kalendarz wyborczy. PKW wydała niezbędne wytyczne, a komisje wyborcze zostały utworzone we właściwym czasie oraz w wymaganym składzie.

Wytyczne PKW odnoszące się do praw obserwatorów społecznych i zawierające interpretacje przepisów Kodeksu wyborczego, które ograniczały zakres obserwacji, zostały zaskarżone przez organizacje społeczne do Sądu Najwyższego (SN). Sąd ten w swoich decyzjach potwierdził zasadność skarg. PKW uwzględniając decyzje SN, skorygowała brzmienie niektórych wytycznych, pozostawiając pozostałe niezmiennione. Nie wszystkie obwodowe komisje wyborcze zostały poinformowane na czas i w odpowiedniej formie o wprowadzonych zmianach.

Po raz pierwszy spisy wyborców dla obwodowych komisji wyborczych zostały sporządzone na bazie Centralnego Rejestru Wyborców (CRW). Jego wprowadzenie pozwoliło na ograniczenie problemów zaobserwowanych podczas poprzednich wyborów, np. związanych ze zmianą miejsca głosowania, Jednak powierzenie prowadzenia rejestru Ministrowi Cyfryzacji – wraz z jednoczesnym pozbawieniem Komisji tej funkcji oraz nadzoru nad działaniami Ministra – wpływa negatywnie na przejrzystość systemu wyborczego i jest niespójne z rekomendacjami organizacji międzynarodowych.

Obserwacja wykorzystywania zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej wskazuje na ich znaczący wpływ na równość wyborów. Zasoby publiczne stanowiły dodatkowe wsparcie dla wybranych komitetów wyborczych/kandydatów, doprowadzając do powstania uprzywilejowanej pozycji wobec innych uczestników procesu. Warto podkreślić, że wykorzystywanie zasobów publicznych nie stanowiło wyłącznie domeny koalicji rządzącej, ale – szczególnie na szczeblu lokalnym – stało się elementem kampanii kandydatów opozycji.

Ponadto, zarządzenie referendum ogólnokrajowego na ten sam dzień, w którym odbywały się wybory parlamentarne, pozwoliło koalicji rządzącej na wykorzystanie przywileju sprawowania władzy, aby pod pretekstem promowania udziału w referendum i wybierania określonych odpowiedzi na pytania referendalne wspierać również swój program wyborczy. Również niektórzy kandydaci wykorzystywali kampanię referendalną, aby przedstawiać swój program wyborczy lub swoją kandydaturę.

Proces liczenia głosów przebiegł bez zbędnych opóźnień, a głosy ze wszystkich komisji wyborczych, w tym – pomimo obaw – także zagranicznych, spłynęły na czas i zostały uwzględnione. Prezentacja wyników przez PKW cechowała przejrzystość i dostępność.

Obserwacja pracy obwodowych komisji wyborczych, w szczególności procesu liczenia głosów, potwierdziła po raz kolejny braki w wyszkoleniu członków komisji, prowadzące do niewłaściwego stosowania lub pomijania czynności określonych w wytycznych PKW. Odnosiło się to np. do kwestii ustalania ważności kart i ważności głosów wspólnie, czyli przez wszystkich członków komisji, która to procedura była nieprzestrzegana w znaczącej liczbie obserwowanych lokali wyborczych.

Zasada tajności głosowania także była naruszana w znaczącej liczbie obserwowanych lokali wyborczych i przejawiała się w głosowaniu grupowym/rodzinnym czy niewystarczającej liczbie prawidłowo przygotowanych miejsc do oddania głosu. W połączeniu z szeroko obserwowanym brakiem reakcji komisji wyborczych i znacznym zatłoczeniem wielu lokali wyborczych stwarzało to warunki uniemożliwiające zachowanie zasady tajności.

Osobny problem dotyczył sposobu określania wiążącego charakteru referendum w oparciu o liczbę kart ważnych wyjętych z urny, co powodowało, że praktycznie jedynym sposobem niewzięcia udziału w referendum (w przypadku jego połączenia w czasie z innymi wyborami) była odmowa pobrania karty referendalnej. Jednocześnie naruszało to jednak tajność głosowania, ponieważ zmuszało wyborcę do ujawnienia swojej woli wobec osób pracujących w komisji i innych wyborców obecnych w lokalu wyborczym.

W obecnym systemie raczej ograniczonego zakresu protestów wyborczych (zarówno pod względem uprawnionych podmiotów, jak i zakresu zdarzeń podlegających zaskarżeniu) nie stanowią one istotnego elementu procesu wyborczego oraz nie mają znaczącego wpływu na jego wyniki lub ważność. Do Sądu Najwyższego, orzekającego o ważności wyborów i referendum, wpłynęło 1177 protestów wyborczych w wyborach parlamentarnych, z której to liczby aż 1152 protesty SN pozostawił bez dalszego biegu z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych. Wydaje się więc, że znajomość procedur składania protestów przez wyborców jest wysoce niedostateczna.

Kodeks wyborczy przewiduje możliwość oceny dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych kandydatów startujących w wyborach parlamentarnych oraz ich weryfikację pod kątem ewentualnych nieprawidłowości, a także złożenie zastrzeżeń do zweryfikowanych sprawozdań w określonym czasie. Problemami są tu tradycyjna (papierowa) forma sprawozdań przekazywanych przez komitety, jak i liczba uczestniczących w wyborach komitetów oraz nałożenie się na siebie przeprowadzenia wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego z przyjmowaniem i ogłoszeniem sprawozdań finansowych z wyborów parlamentarnych. Wszystkie wspomniane elementy prowadzą do wniosku, że instytucja zastrzeżeń jest bardziej „ozdobnikiem w przepisach” niż faktycznym instrumentem kontroli społecznej nad sposobem finansowania kampanii wyborczej.

Rekomendacje

Celem prowadzenia społecznej obserwacji przebiegu procesu wyborczego jest m.in. wzrost zainteresowania społeczeństwa kwestiami wyborów oraz rozwijanie zaangażowania obywateli w przebieg tego procesu, co powinno spowodować podniesienie jakości procesu wyborczego i regulacji prawnych będących jego podstawą. Wzrost udziału obserwatorów i mężów zaufania w obserwacji może być dowodem na skuteczność podejmowanych działań. Poniżej przedstawiamy najważniejsze rekomendacje wypracowane na podstawie obserwacji wyborów parlamentarnych¹. Rekomendacje priorytetowe zostały pogrubione.

Stabilność prawa wyborczego

- 1. Należy dołożyć wszelkich starań, by nie wprowadzać zmian legislacyjnych obejmujących prawo wyborcze w okresie krótszym niż wymagane przez Trybunał Konstytucyjny 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów.**

Równość wyborów

2. Niezwłoczne dokonanie korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych, zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej zaadresowanym do Marszałek Sejmu 21 października 2022 roku.
- 3. Wprowadzenie automatycznej (bez udziału parlamentu) korekty podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu i przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej uprawnienia do obwieszczenia każdorazowo przed wyborami parlamentarnymi liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym.**
- 4. Zniesienie 24-godzinnego limitu na przekazanie wyników głosowania przez komisje obwodowe za granicą.**

¹ Zestawienie rekomendacji wraz z ich adresatem/ami oraz przepisami, których dotyczą, znajduje się w *Załączniku 1*.

5. Ustawowe uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do uznania wyników głosowania w obwodzie (w kraju i za granicą) za niebyłe wyłącznie w razie wystąpienia trwałej niemożności ustalenia i przekazania wyników głosowania z danego obwodu, spowodowanej zdarzeniem o charakterze siły wyższej.

Administracja wyborcza

6. Przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzoru nad Centralnym Rejestrem Wyborców.
7. Zintensyfikowanie aktywności Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku zwiększenia świadomości wyborców odnośnie do istotności przestrzegania zasady tajności głosowania.
8. **Zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na stały obwód głosowania w kraju z 4000 do co najwyżej 3000.**

Referendum ogólnokrajowe

9. Zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia.
10. W celu zapewnienia tajności głosowania w referendum ogólnokrajowym, które przeprowadzane jest wraz z głosowaniem w wyborach powszechnych, należy zmienić sposób ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzenia jego wiążącego charakteru).

Głosowanie za granicą

11. Przywrócenie głosowania korespondencyjnego dla wyborców głosujących za granicą.

Prawa obserwatorów i mężów zaufania

12. Potwierdzenie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej.
13. Ustawowe wskazanie terminu, w którym obserwatorzy międzynarodowi powinni zgłosić chęć obserwacji oraz przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej,

w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, kompetencji do ustalenia formatu wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych.

14. Wypracowanie wspólnie z partiami politycznymi i organizacjami pozarządowymi standardu elektronicznego zaświadczenia dla męża zaufania i obserwatora społecznego.

15. Przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a Kodeksu wyborczego.
16. Ograniczenie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w zakresie rejestracji pracy obwodowej komisji wyborczej do czynności poprzedzających rozpoczęcie głosowania i następujących po jego zakończeniu.
17. Umożliwienie osobom rejestrującym pracę obwodowych komisji wyborczych użycia sporządzonego nagrania jako dowodu w postępowaniu przed organami ścigania oraz w ramach protestu wyborczego, a także przekazania go przez obserwatora organizacji delegującej i wykorzystania go przez nią do celów szkoleniowych.
18. Likwidacja systemu „Mąż Zaufania” (usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji), a w razie jego pozostawienia przekazanie nadzoru nad nim Państwowej Komisji Wyborczej.

Poprawa i ujednoczenie systemu szkolenia członków komisji wyborczych

19. Faktyczne objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich członków komisji wyborczej niezależnie od pełnionej w niej funkcji.

20. Unowocześnienie formatu szkoleń oraz zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania, uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych.

Weryfikacja ważności wyborów

21. Rezygnacja z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania – na potrzeby złożenia protestu wyborczego.

22. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych.

Kontrola finansowania kampanii wyborczej

23. **Zmiana zasad składania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego uwzględniająca digitalizację zarówno sprawozdania, jak i załączonych do niego dokumentów.**
24. Zwiększenie zasobów Krajowego Biura Wyborczego, w celu umożliwienia sprawniejszej realizacji zadań związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczej.

Wprowadzenie

Niniejszy raport zawiera podsumowanie obserwacji społecznej, obejmującej przede wszystkim przebieg dnia głosowania w wyborach parlamentarnych i referendum ogólnokrajowym, która została przeprowadzona w losowo wybranych lokalach wyborczych na terenie wszystkich 16 województw w Polsce oraz w kilku krajach europejskich, np. Belgii, Francji czy Wielkiej Brytanii.

W czasie obserwacji oraz przy tworzeniu niniejszego raportu obserwatorzy delegowani przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (FOP) współpracowali z międzynarodowymi obserwatorami z Europejskiej Platformy na rzecz Demokratycznych Wyborów (EPDE) i z projektu Erasmus+ „Okiem Wyborcy”, a także z przedstawicielami Stowarzyszenia „Twój Wybór”. Obserwatorzy przy wypełnianiu formularzy obserwacyjnych korzystali z aplikacji „Vote Monitor”, opracowanej przez rumuńską organizację pozarządową „Commit Global”.

Zakres obserwacji procesu wyborczego obejmował:

- obserwację przebiegu procesu w dniu głosowania, obejmującego otwarcie lokali wyborczych, przebieg głosowania oraz proces ustalenia wyników głosowania wraz z momentem sporządzenia i podpisania protokołów wyników,
- analizę zmian legislacyjnych oraz obowiązujących na dzień 15 października 2023 roku przepisów prawa regulujących przebieg procesu wyborczego.

Obserwacja samego dnia głosowania nie obejmuje jednak wszystkich składowych procesu wyborczego, istotnych dla sformułowania końcowej oceny jego przebiegu – m.in. kampanii wyborczej, której warunki prowadzenia oraz zasady finansowania określone są w Kodeksie wyborczym. Równolegle do obserwacji dnia głosowania Fundacja prowadziła monitoring wykorzystania zasobów publicznych podczas kampanii

wyborczej², a część obserwacji oraz wniosków z tego projektu została włączona do niniejszego raportu.

Możliwość wykorzystania zasobów publicznych zarządzanych przez instytucje i podmioty publiczne (państwowe i/lub samorządowe), w celu wsparcia wybranych kandydatów/komitetów wyborczych, ma istotny wpływ na przebieg kampanii, jej rezultaty oraz – potencjalnie – na wynik wyborów. Ewentualne nadużycia przy korzystaniu z zasobów publicznych prowadzą do stworzenia uprzywilejowanych warunków udziału w procesie wyborczym wybranym kandydatom, partiom politycznym i/lub koalicjom partii politycznych.

Prowadzona przez Fundację społeczna obserwacja wyborów oparta jest na uregulowaniach zawartych w art. 103c Kodeksu wyborczego. Obserwatorzy Fundacji kierują się zasadami zawartymi w „Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie” oraz w „Kodeksie postępowania dla bezpartyjnych obserwatorów społecznych”³.

² Raport wstępny z monitoringu nadużywania zasobów publicznych w wyborach parlamentarnych i referendum ogólnokrajowym w 2023 r. https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/nzp-interim_final.pdf.

³ „Deklaracja światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie” <https://gndem.org/declaration-of-global-principles/>.

Otoczenie prawne

8 sierpnia 2023 roku Prezydent RP zarządził wybory do Sejmu i Senatu na niedzielę, 15 października 2023 roku⁴. Z kolei w dniu 17 sierpnia 2023 roku Sejm, Uchwałą o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa⁵, zarządził referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa na ten sam termin.

Zarządzenie wyborów parlamentarnych zostało poprzedzone zmianą Kodeksu wyborczego (KW), przeprowadzoną Ustawą z dnia 26 stycznia 2023 roku⁶. Zmieniona została także ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym (UoR)⁷. Nowelizacji dokonano ustawą z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym⁸. Skupiała się ona na uzupełnieniu przepisów dotyczących przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory, co zostanie omówione szerzej w dalszej części raportu.

Wyciąg najważniejszych zmian w Kodeksie wyborczym:

- I. wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (CRW), co umożliwiło wyborcom np. otrzymanie zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w każdym urzędzie gminy,
- II. zmniejszenie minimalnej liczby mieszkańców objętych granicami obwodu głosowania (z 500 do 200), bez zmniejszenia jednocześnie maksymalnej liczby (4000 mieszkańców), co poskutkowało utworzeniem 3336 nowych obwodów głosowania w całym kraju – w większości na terenach wiejskich,

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu RP i Senatu RP. Dz.U. poz. 1564.

⁵ Dz.U. poz. 1636.

⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 497.

⁷ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 851.

⁸ Dz.U. poz. 1628.

- III. zapewnienie bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego z miejsca zamieszkania/pobytu zamiennie z bezpłatnym przewozem z ustalonego miejsca dla osób spełniających określone warunki (wiek, stopień niepełnosprawności itp.),
- IV. zredukowanie wymagań dla kandydatów na członków okręgowych komisji wyborczych poprzez zastąpienie wymogu bycia sędzią wymogiem posiadania „wyższego wykształcenia prawniczego”,
- V. rozszerzenie prawa mężów zaufania i obserwatorów społecznych do rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych także na czas głosowania przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu przekazania zarejestrowanego materiału organom państwa – czy to komisji wyborczej, czy to Ministrowi Cyfryzacji – i jego usunięcia z wszystkich nośników,
- VI. wprowadzenie prawa do diety i zwolnienia z pracy na czas wyborów dla mężów zaufania, przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady, że dieta należna jest dopiero po potwierdzeniu przez przewodniczącego komisji wyborczej obecności męża zaufania w lokalu przez określony czas,
- VII. dodanie wymogu, że przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą (ObKW) ważności karty do głosowania, ważności głosu czy oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej; przepis ten, w zamierzeniu mający zwiększyć transparentność ustalania wyników głosowania, krytykowany był jako nadmiernie wydłużający proces liczenia głosów.

Zmiany wprowadzone do KW wspomnianą Ustawą obejmowały szeroki zakres zagadnień, w znaczącej części uznanych za co najmniej dyskusyjne przez opozycję oraz przez część społeczeństwa obywatelskiego⁹. Podstawowym komunikatem tych grup było nieposzanowanie przez ustawodawcę wypracowanego przez Trybunał Konstytucyjny nakazu zachowania ciszy legislacyjnej na minimum 6 miesięcy przed wyborami, licząc od ich zarządzenia. Projekt zmian złożony został przez grupę posłów Prawa

⁹ NIE dla pośpiesznych i nieprzemyślanych zmian w Kodeksie wyborczym! Stanowisko organizacji społecznych: <https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/stanowisko-organizacji-spoecznych-przeciwko-zmianom-w-kw-3-1.pdf>. Ponadto FOP i inne organizacje brały udział w pracach parlamentarnych, w ramach posiedzeń komisji sejmowych i senackich, przedstawiając swoje stanowisko w sprawie nowelizacji.

i Sprawiedliwości do laski Marszałkowskiej 22 grudnia 2022 roku. Prezydent podpisał ją 13 marca 2023 roku. Zasadniczo większość przepisów weszła w życie 31 marca 2023 roku, czyli na 130 dni przed dniem zarządzenia wyborów i na 198 dni przed dniem głosowania. Przepisy związane z Centralnym Rejestrem wyborców weszły w życie na początku sierpnia i początku września 2023 roku. Co nietypowe, daty te określał komunikat Prezesa Rady Ministrów¹⁰.

Jednym z dokumentów, w którym wyrażone zostały wątpliwości co do przestrzegania ciszy legislacyjnej była opinia nt. ustawy nowelizującej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przygotowana na prośbę skierowaną przez Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP¹¹.

REKOMENDACJA

Należy dołożyć wszelkich starań, by nie wprowadzać zmian legislacyjnych obejmujących prawo wyborcze w okresie krótszym niż wymagane przez Trybunał Konstytucyjny 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów.

¹⁰ Komunikat Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia terminu uruchomienia usług, o których mowa w art. 19 § 7, art. 19a § 5, art. 36 § 1 i 3, art. 53b § 2 i art. 56 § 2b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Dz.U.poz. 1514.

¹¹ Opinia ODIHR https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/538074_1.pdf.

Wybrane aspekty prawne

Otoczenie prawne obserwowanych wyborów zasadza się na przepisach rozdziału IV „Sejm i Senat” Konstytucji RP¹², Kodeksu wyborczego i wydanych na jego podstawie stosownych rozporządzeń, a także aktów *sui generis*, zasadniczo o charakterze prawa wewnętrznego, przyjmowanych przez najwyższy organ wyborczy – Państwową Komisję Wyborczą. W tym rozdziale raportu ujęte zostały wyłącznie wybrane zagadnienia, które sztab misji, biorąc pod uwagę charakter misji, wcześniej obserwowane procesy wyborcze w kraju i dostęp do danych, uznał za najbardziej adekwatne i najistotniejsze.

Równość głosu

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jako organ nadzorujący przestrzeganie prawa wyborczego między innymi przygotowuje wniosek dot. zmiany granic okręgów i liczby wybieranych w nich posłów. W 2022 roku we wniosku przesłanym do Marszałek Sejmu PKW wносиła o zmianę liczby mandatów w 21 z 41 okręgów w wyborach do Sejmu. Sejm jednak nie rozpatrzył tego wniosku PKW. Ostatnie zmiany w tym zakresie zbiegają się z przyjęciem Kodeksu wyborczego w 2011 roku, co skutkuje tym, że waga głosu w okręgach waha się od 68 530 mieszkańców na mandat w okręgu 32 (Sosnowiec) do aż 92 969 głosów na mandat w tzw. obwarzanku warszawskim (okręg 20).

Informacja o tym fakcie stała się dość popularna wśród wyborców, zwłaszcza w stolicy, co przyczyniło się do wielu inicjatyw zachęcających do tzw. „turystyki wyborczej” – jednorazowej zmiany miejsca głosowania w celu wzmocnienia znaczenia oddanego głosu dla wyboru popieranego kandydata.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z zm.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić brak korekty liczby mandatów. Sytuacja ta prowadzi bowiem do naruszenia konstytucyjnej zasady równych wyborów¹³ w jej aspekcie materialnym.

REKOMENDACJA

Niewłóczne dokonanie korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych, zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej zaadresowanym do Marszałek Sejmu 21 października 2022 roku.

REKOMENDACJA

Wprowadzenie automatycznej (bez udziału parlamentu) korekty podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu i przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej uprawnienia do obwieszczenia każdorazowo przed wyborami parlamentarnymi liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym.

Centralny Rejestr Wyborców

Centralny Rejestr Wyborców (CRW) wprowadzony został wspomnianą już ustawą z dnia 26 stycznia 2023 roku, zmieniającą KW. Szczegółowe zasady określające sposób utworzenia CRW, instytucję odpowiedzialną za jego prowadzenie, zasady regulujące jego aktualizację itp. określone zostały w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 3 sierpnia 2023 roku¹⁴.

Wprowadzenie CRW, co było jednym z postulatów Fundacji wynikających z problemów obserwowanych w trakcie poprzednich wyborów w Polsce, oznacza, że każdy wyborca ujęty zostanie w jednym rejestrze w konkretnym obwodzie i okręgu. Obsługa CRW oraz dostęp do rejestru następować będzie w czasie rzeczywistym, na poziomie gmin oraz przez organy administracji wyborczej. CRW umożliwił wyborcom np. otrzymanie

¹³ Art. 96 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie spisu wyborców Dz.U. 2023 poz. 1512 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001512>.

zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w każdym urzędzie gminy.

Wybory parlamentarne 2023 roku były pierwszymi wyborami, w których spisy wyborców dla obwodowych komisjach wyborczych zostały sporządzone na bazie CRW. Obserwacja funkcjonowania CRW w praktyce wskazuje, że jego wprowadzenie pozwoliło ograniczyć problemy zaobserwowane w czasie poprzednich wyborów, np. niewydolność systemu ePUAP (pozwalającego na zmianę miejsca głosowania) lub kłopoty ze znalezieniem właściwego adresu komisji wyborczej przez niedoinformowanego wyborcę.

Znowelizowany KW powierza prowadzenie CRW Ministrowi Cyfryzacji, pozbawiając jednocześnie PKW tej funkcji, jak i nadzoru nad działaniami Ministra. Jest to nie tylko formalna decyzja Sejmu, regulująca kwestię administrowania zasobami państwowymi, ale też negatywnie wpływa na przejrzystość systemu wyborczego oraz jego niezależność od administracji państwowej. Budzi to obawy o wpływ tej zmiany na pozycję PKW w systemie wyborczym, stopień zaufania społecznego do pracy administracji wyborczej i jakość samego rejestru wyborców.

Pozostawienie zarządzania CRW w gestii Ministerstwa Cyfryzacji jest też niespójne z rekomendacjami organizacji międzynarodowych odnośnie do jakości procesu wyborczego¹⁵.

REKOMENDACJA

Przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzoru nad Centralnym Rejestrem Wyborców.

¹⁵ Zob. np. pkt 1.2. wytycznych i pkt. 1.2 wyjaśnień Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych.

Referendum ogólnokrajowe a wybory parlamentarne

Jak już wspomniano, Sejm w dniu 17 sierpnia 2023 roku podjął Uchwałę o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, wyznaczając datę głosowania na 15 października 2023 roku, czyli dzień głosowania w wyborach parlamentarnych. Referendum zostało zarządzone na wniosek Rady Ministrów. Jego przedmiotem były cztery pytania, na które wyborcy mogli odpowiedzieć „Tak” lub „Nie”:

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

Zarządzenie poprzedzone zostało przyjęciem przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 roku ustawy zmieniającej ustawę o referendum ogólnokrajowym. Celem, jaki przyświecał tej nowelizacji, było wprowadzenie przepisów ułatwiających jednoczesną organizację referendum i wyborów powszechnych. Ujednolicenie objęło m.in. kwestię czasu otwarcia lokali wyborczych, głosowania korespondencyjnego czy głosowania przez pełnomocnika. W sprawach nieuregulowanych przez ustawę o referendum stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego. Niestety nowelizacja nie doprowadziła do usunięcia wszelkich wątpliwości w zakresie łączenia referendum ogólnokrajowego z wyborami parlamentarnymi. Zrozumiałym jest, że zabieg taki zmniejsza koszty i pozwala łatwiej zmobilizować wyborców do wzięcia udziału w referendum, przez co zwiększa szanse na osiągnięcie wiążącego charakteru. Jednak praktyka odśloniła wiele wątpliwości związanych z łączeniem tych procesów. Należą do nich zwłaszcza:

Zwiększenie ryzyka instrumentalizacji instytucji referendum i zarządzanie go bardziej dla zwiększenia możliwości prowadzenia „dodatkowej” kampanii wyborczej niż poznania opinii obywateli w sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa.

To samo w sobie stanowić może regulacyjne nadużycie zasobów publicznych. Sprzyjają temu przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym, bowiem zawierają one nieograniczony katalog podmiotów mogących prowadzić kampanię referendalną¹⁶, a wydatki, jakie ponoszą, nie są ograniczone limitami i nie muszą być odrębnie sprawozdawane. Podmioty prowadzące kampanię referendalną powinny finansować ją ze źródeł własnych, zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową¹⁷. Nie ma więc obowiązku odrębnego informowania o wydatkach poniesionych na rzecz prowadzenia kampanii referendalnej, co czyni kontrolę społeczną nad prawidłowością takich działań iluzoryczną. O mieszaniu się kampanii wyborczej i referendalnej wspominamy w rozdziale dotyczącym kampanii wyborczej¹⁸.

Praktyczny kłopot z zachowaniem tajności głosowania w referendum. Wiążący charakter referendum zależy od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. To, ile osób głosowało, stwierdza się na podstawie liczby kart ważnych wyjętych z urny. Oznacza to, że wyborca, który nie chce brać udziału w referendum, a chce zagłosować w wyborach, powinien odmówić przyjęcia karty referendalnej, komunikując to komisji w trakcie potwierdzania tożsamości. Nie jest bowiem w stanie zagłosować „nogami”, zostając w domu, gdyż musiałby jednocześnie zrezygnować z udziału w wyborach. W sytuacji silnie polaryzującego przedmiotu referendum o jasnym kontekście politycznym, jak było w przypadku 2023 roku, dość oczywiste musiały być dla komisji wyborczej poglądy wyborcy odmawiającego przyjęcia karty referendalnej. I to nie tylko co do pytań referendalnych, ale także w odniesieniu do popieranej lub nie partii politycznej. Stoi to w sprzeczności z zasadą tajności głosowania. W 2023 roku sytuacja była dodatkowo komplikowana uznaniem i podkreśleniem, zwłaszcza przez administrację wyborczą, że wyborca nie ma prawa wynieść karty do głosowania z lokalu

¹⁶ Art. 37 UoR wskazuje, że kampanią referendalną jest prezentowanie swojego stanowiska przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty w sprawie poddanej pod referendum.

¹⁷ Zob. art. 47 UoR.

¹⁸ Warto również zapoznać się z raportem wstępnym z obserwacji nadużywania zasobów publicznych <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/raporty-z-obszernacji/naduzywanie-zasobow-publicznych-w-kampanii-wyborczej-raport-wstepny>.

wyborczego ani zniszczyć jej w lokalu wyborczym¹⁹. Takie zachowania pozwoliłyby na nieoddanie głosu w referendum, bez ujawnienia swoich preferencji. Są one jednak z punktu widzenia bezpieczeństwa procesu niepożądane. Ponadto mogłyby narazić wyborcę²⁰ na odpowiedzialność karną z tytułu popełnienia przestępstwa z art. 497a KW czy w drugich okolicznościach z art. 248 Kodeksu karnego. Nie ma wątpliwości, że przepisy rozdziału XXXI Kodeksu karnego mają zastosowanie do referendum. Nie jest to jednak tak oczywiste w odniesieniu do przepisów karnych zawartych w dziale KW. Ustawa o referendum ogólnokrajowym zawiera bowiem rozdział „Przepisy karne”, więc można uznać, że kwestie odpowiedzialności karnej za popełnienie czynów zabronionych w związku z referendum zostały uregulowane i nie powinno być potrzeby odpowiedniego stosowania przepisów KW.

Wynik referendum nie był wiążący, ponieważ mniej niż połowa uprawnionych wzięła udział w głosowaniu²¹. Uchwałą z dnia 7 grudnia 2023 roku Sąd Najwyższy²² w pełnym składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stwierdził ważność referendum (potwierdzając, że zostało ono przeprowadzone w sposób zgodny z prawem). Łącznie do SN wpłynęły 2274 protesty przeciwko ważności referendum, z czego 316 uznano za zasadne, a 1 protest został uznany za częściowo zasadny. Ponadto 44 protesty uznano za niezasadne, a 1914 pozostawiono bez dalszego biegu ze względu na niespełnienie wymogów formalnych. Co istotne z punktu widzenia przebiegu dnia głosowania i zgłaszanych wątpliwości, czy członkowie komisji mogli, czy nie mogli pytać wyborców o to, które karty do głosowania im wydać, SN w składzie całej Izby²³ uznał, że: „[...] choć ustawodawca pozostawił PKW swobodę decyzji w zakresie

¹⁹ <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art38955991-pkw-o-referendum-jest-kara-za-podarcie-karty-do-glosowania>.

²⁰ Zdania co do karalności takich zachowań były bardzo różne. Zob. np.: <https://businessinsider.com.pl/prawo/czego-nie-robic-w-referendum-a-co-jest-dozwolone-odpowiadamy-na-pytania/3tc7s83> czy <https://www.prawo.pl/samorzad/zniszczenie-karty-do-glosowania-w-referendum,522769.html>.

²¹ Jak wynika z obwieszczenia PKW z dnia 17 października 2023 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r., aby wynik był wiążący, 14 766 298 osób powinno w nim wziąć udział. Z urn wyborczych wyjęto łącznie 12 082 588 ważnych kart do głosowania.

²² I NSWR 2262/23.

²³ Warto dodać, że opinie w sprawie protestów w tym temacie były różne w różnych składach trójkowych.

ustalenia – w drodze wytycznych – jak powinien wyglądać proces weryfikacji woli wyborcy wzięcia udziału w danym głosowaniu, to jednak z perspektywy naruszenia tych przepisów kodeksowych doniosłe znaczenie ma jedynie okoliczność, czy wyborca, zgodnie ze swoją wolą, otrzymał właściwą kartę do głosowania. W tej sytuacji za zbyt daleko idącą uznać należy interpretację, że z treści art. 52 § 2 w zw. z § 1 KW. wynika zakaz formułowania przez członków obwodowych komisji wyborczych pytań zmierzających do ustalenia, czy wyborca chce otrzymać konkretną kartę do głosowania. **Tego typu pytanie wciąż mieściłoby się w procesie «wydawania» kart**. Oznacza to, że stanowisko wyrażane w trakcie dnia głosowania na konferencjach prasowych PKW/Krajowego Biura Wyborczego²⁴ nie znalazło potwierdzenia w oczach SN.

REKOMENDACJA

W celu zapewnienia tajności głosowania w referendum ogólnokrajowym, które przeprowadzane jest wraz z głosowaniem w wyborach powszechnych, należy zmienić sposób ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzania jego wiążącego charakteru).

Głosowanie za granicą

W wyborach parlamentarnych na podstawie art. 14 KW tworzy się obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Jako warunki KW wymienia:

- na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców;
- możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu.

Uprawnionym do tworzenia obwodów, w drodze rozporządzenia, jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Robi to po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej.

²⁴ Zob. np. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9322154,pkw-komisje-nie-powinny-pytac-wyborcow-czy-chca-pobrac-karte-do-refe.html>.

W obserwowanych wyborach Minister utworzył 416 obwodów za granicą²⁵. Polacy za granicą po nowelizacji KW z 2018 roku mogą głosować w takich obwodach wyłącznie osobiście w lokalu wyborczym, często znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania. Nie mają możliwości oddania głosu korespondencyjnie. Powrót do tej formy głosowania jako jednej z możliwości oddania głosu za granicą wydaje się pożądany ze względu na realizację zasady wyborów powszechnych. Co istotne postulat taki formułują organizacje polonijne, czyli sami zainteresowani²⁶.

REKOMENDACJA

Przywrócenie głosowania korespondencyjnego dla wyborców głosujących za granicą.

Limit 24 godzin na przekazanie wyników głosowania

Treść art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego nakłada na obwodowe komisje wyborcze utworzone za granicą oraz na polskich statkach morskich obowiązek przekazania Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie I wyników głosowania w terminie 24 godzin od momentu zakończenia głosowania. W razie niedopełnienia tego terminu głosowanie w takim obwodzie zostaje uznane za niebyłe, a w konsekwencji wszelkie oddane głosy nie są wliczane do wyników głosowania²⁷. Limit ten nie dotyczy Obwodowych Komisji Wyborczych utworzonych w kraju. Na wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania i możliwego naruszenia zasady równości wobec prawa, jak i równości wyborów w znaczeniu formalnym, zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich²⁸.

Chociaż wspomniane przepisy obowiązują co najmniej od momentu uchwalenia KW, a PKW wskazuje, że nie było dotychczas przypadku uznania głosowania w obwodzie

²⁵ Wydano cztery rozporządzenia. W pierwszym utworzono 402 obwody, w dwóch kolejnych dodano 15 (kolejno 8 i 7), w ostatnim zamknięto obwód z siedzibą w Tel Awiwie (Izrael). Zob. Dz. U. poz. 1884, 2082, 2141 i 2197.

²⁶ Również na forum parlamentu. Zob. <https://www.tygodnikprzeglad.pl/poloniam-chce-glosowac/>.

²⁷ W przypadku Senatu zob. art. 272 § 2 KW.

²⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-za-granica-liczenie-glosow-sejm-senat-pkw-wideo-kolejne>.

zagranicznym za niebyłe, w przypadku wyborów parlamentarnych w 2023 roku trzeba zwrócić uwagę na trzy kwestie: (i) wybory były połączone z referendum ogólnokrajowym (którego wynik także trzeba było ustalić); (ii) wprowadzono do KW nowy przepis dotyczący okazywania każdej karty wszystkim członkom komisji, co mogło wydłużyć czas potrzebny na policzenie głosów, i (iii) wzrosło zainteresowanie głosowaniem wśród Polonii oraz Polaków przebywających czasowo poza granicami kraju. Kwestia ta została dodatkowo skomplikowana poprzez fakt, że wszystkie protokoły głosowania musiały zostać przekazane razem, co oznaczało, że opóźnienie w liczeniu głosów w jednym z głosowań może spowodować nieuznanie głosów policzonych w pozostałych dwóch.

Wzbudziło to obawy, wyrażane m.in. przez organizacje polonijne, że część zagranicznych obwodowych komisji wyborczych może nie zdążyć ustalić wyników na czas, a w konsekwencji wszelkie oddane w takiej komisji głosy będą uznane za niebyłe, podczas gdy ich wyborcy *de facto* zostaną pozbawieni prawa głosu. Biorąc pod uwagę zasady powszechności i równości wyborów, postulowano wydłużenie (np. do 48 godzin) lub nawet zniesienie tego limitu. Do postulatów przyłączył się Senat, wychodząc z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą, która jednak nie została rozpatrzona przez Sejm, a regulacje te nie zostały zmienione²⁹.

Wychodząc naprzeciw wspomnianym postulatom, Minister Spraw Zagranicznych zwiększył znacznie liczbę obwodów za granicą z 320 w roku 2019 do 416 w roku 2023. Wszystkie komisje wyborcze ukończyły liczenie głosów i przesłały protokoły wyników w wymaganym czasie. Głosowanie w żadnym z 416 obwodów nie zostało uznane za niebyłe. Przesłanie wyników do komisji okręgowej nie oznaczało jednak końca pracy komisji obwodowych. Musiały one, zgodnie z wytycznymi, pozostawać w gotowości aż do zatwierdzenia przekazanych protokołów przez komisję wyższego szczebla. Na takie zatwierdzenie komisje czekały nawet do kilkunastu godzin. Może to wskazywać zarówno na niezasadność przydzielenia wszystkich obwodów zagranicznych do jednego okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy³⁰, jak i na nieodpowiednie zorganizowanie pracy komisji okręgowej, która

²⁹ Senacki druk nr 969 i prace nad nim.

³⁰ W wyborach do Sejmu to okręg nr 19, w wyborach do Senatu nr 44.

powinna być świadoma, ile komisji obwodowych będzie obsługiwać i przygotować się do tego odpowiednio.

REKOMENDACJA

Zniesienie 24-godzinnego limitu na przekazanie wyników głosowania przez komisje obwodowe za granicą.

REKOMENDACJA

Ustawowe uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do uznania wyników głosowania w obwodzie (w kraju i za granicą) za niebyłe wyłącznie w razie wystąpienia trwałej niemożności ustalenia i przekazania wyników głosowania z danego obwodu, spowodowanej zdarzeniem o charakterze siły wyższej.

Obserwatorzy i mężowie zaufania

Prawa i obowiązki

Przepisy dotyczące mężów zaufania i obserwatorów społecznych zawarte są zasadniczo w odrębnym rozdziale KW³¹. Wspomniana nowelizacja KW z początku 2023 roku dokonała kilku istotnych zmian w zakresie praw i obowiązków tych podmiotów. Nie uległ zmianie sposób w jaki są powoływani, w tym do jakich komisji mogą zostać wyznaczeni. Wprowadzono natomiast:

- **Prawo dla mężów zaufania do diety i dni wolnych w dniu liczenia głosów i dniu następującym po dniu ustalenia wyników głosowania.** Dieta męża zaufania jest równa 40% zryczałtowanej diety członka komisji. Wypłacana jest przez urząd właściwej gminy w oparciu o zaświadczenie wydane przez przewodniczącego komisji, potwierdzające, że mąż zaufania spędził w komisji min. 5 godzin w trakcie głosowania i był obecny podczas całego procesu ustalania wyników głosowania. Można mieć wątpliwości czy zależność wypłaty diety męża zaufania od opinii

³¹ Rozdziale 11 „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni” Działu I „Przepisy wstępne” KW.

przewodniczącego komisji jest rozwiązaniem właściwym, skoro mąż zaufania ma kontrolować pracę komisji.

- **Zmiany w zakresie nagrywania prac komisji**, dopuszczając je w czasie trwania głosowania, choć wcześniej ta część była z niego wyłączona.
- **Platformę i aplikację „Mąż zaufania”**, przygotowane i uruchomione przez ministra właściwego ds. informatyzacji, służące do ładowania zdjęcia i nagrania z prac komisji. By z niej skorzystać, należało potwierdzić status obserwatora/męża zaufania – tylko zarejestrowani użytkownicy mogli przekazać materiał.
- **Zobowiązanie nagrywających do niezwłocznego usunięcia ze swoich urządzeń i wszelkich innych nośników materiałów zarejestrowanych w komisji**. Niezwłocznego, czyli – po przekazaniu komisji jako materiał z wyborów lub umieszczeniu na platformie a jeśli nie doszło do żadnego z powyższych najpóźniej dzień po przekazaniu protokołu do komisji wyższego szczebla.

Skargi na wytyczne i wyjaśnienia PKW

Najwyższy organ wyborczy, jakim jest PKW wydaje w ramach swojej działalności wytyczne, kierowane do organów wyborczych niższego szczebla oraz wyjaśnienia, których adresatami są organy administracji rządowej i samorządowej wykonujące zadania związane z przeprowadzeniem wyborów oraz komitetów wyborczych, a także nadawcy radiowi i telewizyjni. Zgodnie z art. 161a KW skargę może wnieść pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego. Powinien to zrobić w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Skargę kieruje się do SN – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Przepis ten był w częstym użyciu w wyborach parlamentarnych i referendum³². Część skarg dotyczyła praw obserwatorów społecznych.

W dniu 30 sierpnia 2023 r. PKW wystosowała „wyjaśnienia” do wszystkich Okręgowych Komisji Wyborczych. Wskazała w nich, że „osoby pełniące funkcję męża zaufania albo obserwatora społecznego przy okręgowej komisji wyborczej uprawnione są do obserwowania wyłącznie wykonywanych przez tę komisję czynności związanych z przyjmowaniem protokołów głosowania, ustaleniem wyników głosowania i wyników

³² Zarejestrowano łącznie kilkanaście skarg dot. wyborów i referendum. Zob. baza orzeczeń SN <https://www.sn.pl/wyszukiwanie/SitePages/orzeczenia.aspx>.

wyborów oraz sporządzeniem protokołów. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują uprawnień dla mężów zaufania i obserwatorów społecznych do obserwacji innych czynności okręgowej komisji wyborczej, niż wskazane wyżej, które wynikają z art. 103b³³. Tym samym *de facto* zakazała obserwacji pracy okręgowych komisji wyborczych (OKW) poza czynnościami związanymi z przyjmowaniem protokołów od komisji obwodowych. Była to reakcja na próby obserwacji procesu rejestracji list kandydatów. Obserwatorium Wyborcze zaskarżyło ten dokument do Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 7 września b.r. uznał skargę za zasadną³⁴. Oznacza to obowiązek PKW do zmiany decyzji i wystosowania odpowiedniej informacji do OKW³⁵. Na stronie Komisji nie widnieje taka informacja, za to nadal znajdują się na niej zaskarżone wyjaśnienia. Oprócz nich na stronie już po podjęciu przez SN rozstrzygnięcia zamieszczono stanowisko PKW przekazane w odpowiedzi na skargę oraz kilkudzaniowy komentarz nie informujący w żaden sposób o meritum orzeczenia SN³⁶.

Z punktu widzenia wyszkolenia i pracy zarówno obserwatora społecznego, jak i męża zaufania dokumentem o podstawowym znaczeniu są tzw. Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych w kraju³⁷. Wyjaśniają one postanowienia KW i regulują szczegółowo zadania ObKW. PKW uchwaliła je dla kraju 25 września 2023 roku, tj. dopiero na 21 dni przed dniem głosowania. Wytyczne dla komisji obwodowych za granicą

³³ https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1693566248_wyjasnienia-pkw-dotyczace-uprawnien-mezow-zaufania-i-obszornow-spolecznych-zpow71362023.pdf.

³⁴ Zob. komunikat w dwóch sprawach dotyczących skarg o zasadniczo tożsamej treści https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=597-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach.

³⁵ art. 161a § 8 KW stanowi – Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie uchyla zaskarżoną uchwałę albo zmienia w zakresie wskazanym w orzeczeniu.

³⁶ <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/stanowisko-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-skarg-dotyczacych-pisma-pkw-przekazanego-okregowym>.

³⁷ Uchwała nr 211/2023 PKW z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

i na statkach³⁸ uchwalono zaś 3 października 2023 roku, czyli 12 dni przed dniem głosowania.

Odnosnie do roli obserwatorów społecznych PKW uchwała wytyczne stanowiące, że:

- przepisy prawa nie przewidują uprawnienia do wyznaczania obserwatorów społecznych w związku z referendum ogólnokrajowym (pkt 15 wytycznych *in fine*) oraz
- obserwatorzy społeczni mają takie same uprawnienia, jakie przysługują mężom zaufania, nie mogą jednak rejestrować prac komisji, wносить uwag do protokołów głosowania ani być obecni przy ich przewożeniu i przekazywaniu (pkt 20 wytycznych).

Organizacje społeczne zajmujące się obserwacją wyborów i referendum³⁹ wniosły skargi w trybie art. 161a KW, zarzucając wspomnianym punktom w wytycznych krajowych niezgodność z KW i ustawą o referendum ogólnokrajowym⁴⁰. PKW z własnej inicjatywy skorygowała pkt 20 wytycznych i usunęła fragment ograniczający prawa obserwatorów w kwestii rejestracji przebiegu procesu głosowania, a po orzeczeniu przez Sąd Najwyższy zasadności skargi Obserwatorium Wyborcze odnośnie do obserwacji referendum skorygowała również punkt wytycznych odnoszący się do tej kwestii. Do ostatniej korekty wytycznych doszło dopiero 12 października 2023 roku, czyli na 3 dni przed dniem głosowania – a więc po zakończeniu większości szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych.

Co warte podkreślenia złożenie skutecznych skarg przez organizacje społeczne było możliwe dzięki równoległemu przeprowadzeniu wyborów i referendum a także decyzji

³⁸ Uchwała nr 226/2023 PKW z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

³⁹ M.in Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Obserwatorium Wyborcze i Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

⁴⁰ Dot. niezgodności z art. 42 § 5 w zw. z art. 103c KW i art. 103c Kodeksu wyborczego w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Więcej szczegółów – patrz skargi o sygnaturze I NSW 69/23, I NSW 70/23.

podjętej przez część organizacji społecznych aby skorzystać z prawa do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych co wymagało notyfikacji w PKW⁴¹. Organizacje podmioty uprawnione w referendum, poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania KW, zostały potraktowane jak komitety wyborcze w wyborach i SN uznał je za mające czynną legitymację⁴². W wyborach odbywających się samodzielnie organizacje społeczne w razie kwestionowania ich ustawowych praw w wyjaśnieniach bądź wytycznych nie mają możliwości samodzielnej obrony. Chcąc doprowadzić do kontroli sądowej aktu PKW zmuszone są do współpracy z komitetem wyborczym. To nie sprzyja bezstronnej obserwacji i nie pozwala na obronę praw obserwatorów przez podmioty ich delegujące.

REKOMENDACJA

Potwierdzenie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej.

REKOMENDACJA

Przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a Kodeksu wyborczego.

System „Mąż zaufania”

Nowelizacja KW z 26 stycznia 2023 roku rozszerzyła prawa mężów zaufania, a tym samym obserwatorów społecznych, o prawo do rejestrowania całości procesu wyborczego z dnia głosowania, tj. nie tylko etapu otwarcia i zamknięcia lokalu wyborczego oraz etapu liczenia głosów, ale również samego głosowania. W powiązaniu z tą zmianą

⁴¹ Art. 48 i następne UoR.

⁴² Nasza Fundacja nie chcąc brać udziału w kampanii referendalnej nie korzystała z takiego statusu, dlatego skarga przez nas złożona została odrzucona jako złożona przez podmiot nie mający czynnej legitymacji procesowej. Zob. https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=604-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2023.

ustawodawca zobowiązał Ministra Cyfryzacji do utworzenia nowego elektronicznego systemu gromadzenia zdjęć i nagrań wykonanych przez mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych i międzynarodowych, rejestrujących przebieg procesu w dniu głosowania⁴³. Materiały te mogą być wykorzystane w przypadku złożenia skargi na przebieg procesu wyborczego jako dowód w sprawie. Powinny jednak ulec kasacji po oficjalnym stwierdzeniu ważności wyborów przez Sąd Najwyższy.

System wymagał jednocześnie wcześniejszego zarejestrowania się każdego męża zaufania lub obserwatora, który planował przekazanie zarejestrowanych materiałów do systemu. Po wyborach parlamentarnych w bazie znajdowały się dane przeszło 10 000 osób, które planowały obserwację wyborów lub pełnienie funkcji męża zaufania, ale które niekoniecznie podjęły te obowiązki lub nie przekazały żadnych materiałów z przebiegu dnia głosowania. Okres przechowania tych informacji osobowych, będących tzw. danymi wrażliwymi, nie jest określony i może, potencjalnie, posłużyć w przyszłości do identyfikowania preferencji politycznych zarejestrowanych osób, które jako mężowie zaufania zgłaszają się lub są zgłaszane przez komitety wyborcze określonych kandydatów, partii politycznych lub koalicji wyborczych. Wydaje się, że ryzyko z tym związane przewyższa ewentualne zalety wynikające z użytkowania systemu „Mąż zaufania”, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w czasie wyborów jedynie 8 osób przekazało do systemu materiały z przebiegu procesu, które nie zostały ani wykorzystane, ani udostępnione.

Również sposób uruchomienia systemu, a szczególnie aplikacji mobilnej, nie był bezproblemowy, wobec czego wydatek ponad 5,5 mln zł na cały system można uznać za marnotrawstwo środków publicznych.

System, w tym aplikacja mobilna, obciążony jest szeregiem błędów, zarówno na poziomie koncepcyjnym, jak i jego implementacji:

- wymaga uwierzytelnienia Profilem Osobistym/Zaufanym, nawet w przypadku obserwatorów międzynarodowych,

⁴³ Art. 42 § 6a KW.

- jest stworzony wyłącznie w języku polskim, co uniemożliwia jego wykorzystanie przez osoby nieposługujące się tym językiem,
- nie został zweryfikowany pod kątem bezpieczeństwa przez niezależną instytucję (tzw. pentesting) – w projekcie, tworzeniu, wdrażaniu i utrzymaniu biorą udział wyłącznie Minister Cyfryzacji, Centralny Ośrodek Informatyki i Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych,
- logowanie do systemu i wprowadzanie danych możliwe jest wyłącznie przy dostatecznie dobrej łączności z Internetem – nie przewidziano, że aplikacja powinna umożliwić logowanie i wgranie danych, ich „cache” w np. telefonie do czasu synchronizacji w momencie dostępu do Internetu,
- wprowadza poważne ograniczenia odnośnie do wielkości i jakości załączonych materiałów,
- uniemożliwia załączenie materiałów z Biblioteki zdjęć w systemie iOS (Apple).

Wątpliwości budzi również możliwość dopełnienia przez Ministra Cyfryzacji obowiązku usunięcia lub archiwizacji danych w oparciu o sądowe uznanie ważności wyborów w sytuacji odbywających się często wyborów uzupełniających, przedterminowych lub referendum lokalnych.

REKOMENDACJA

Umożliwienie osobom rejestrującym pracę obwodowych komisji wyborczych użycia sporządzonego nagrania jako dowodu w postępowaniu przed organami ścigania oraz w ramach protestu wyborczego, a także przekazania go przez obserwatora organizacji delegującej i wykorzystania go przez nią do celów szkoleniowych.

REKOMENDACJA

Likwidacja systemu „Mąż Zaufania” (usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji), a w razie jego pozostawienia – przekazanie nadzoru nad nim Państwowej Komisji Wyborczej.

Administracja wyborcza

Wybory parlamentarne i referendum ogólnokrajowe przeprowadzone zostały przez Państwową Komisję Wyborczą, 41 okręgowych komisji wyborczych oraz 31 497 obwodowych komisji wyborczych (w kraju, za granicą i na statkach)⁴⁴. Po raz pierwszy okręgowe komisje wyborcze można było powołać w składach niesędziowskich.

Szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych

Fundacja, w swoich raportach z obserwacji różnego typu wyborów w Polsce zwracała uwagę na braki występujące w systemie szkoleń członków ObKW, skutkujące niedostateczną wiedzą członków ObKW o przebiegu procesu głosowania i procedurach obowiązujących obwodowe komisje wyborcze oraz rekomendowała położenie większego nacisku na wyszkolenie przyszłych członków komisji⁴⁵.

W trakcie obserwacji wyborów parlamentarnych w 2023 roku Fundacja zwróciła szczególną uwagę na kwestię przygotowania merytorycznego członków ObKW i przeprowadziła rozszerzoną obserwację tego zagadnienia. Obejmowała ona, poza obserwacją pracy komisji podczas dnia głosowania, bezpośrednie rozmowy z przedstawicielami administracji wyborczej, w tym wywiady z członkami ObKW, w których prowadzona była obserwacja wyborów oraz ocenę procesu szkoleniowego w oparciu o bezpośrednią obserwację.

Uzyskanie dostępu do informacji o harmonogramie szkoleń oraz do oficjalnych materiałów szkoleniowych okazało się dla Fundacji znacznie utrudnione. Pomimo wystosowania zapytania do kilku wybranych delegatur KBW, komunikację w tej sprawie ze

⁴⁴ Art. 90 ust. 1 pkt. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym. W referendum, ze względu na równoległe przeprowadzanie procesów, struktura organów referendalnych została ujednoczona z wyborczą.

⁴⁵ <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/raporty-z-obszawacji/obszawacja-wyborow-prezydenckich-2020-raport-koncowy>.

względu na wewnętrzne procedury przekazano i ograniczono do kontaktu z centralą KBW. W praktyce z przyczyn oczywistych z Centrali Fundacja nie otrzymała informacji dot. kalendarzy szkoleń w gminach z terenu poszczególnych Delegatur. Niestety nawet odpowiedź w punkcie pozostającym w zakresie kompetencyjnym Centrali a mianowicie prośba o udostępnianie prezentacji szkoleniowej była odmowna⁴⁶. Fundacja odniosła wrażenie, że centrala KBW nie jest przychylna obserwacji szkoleń w terenie.

Podstawę materiałów szkoleniowych dla członków komisji wyborczych stanowią wytyczne uchwalane przez PKW. Wytyczne dla ObKW w swojej pierwotnej formie zostały opublikowane dopiero 21 dni przed dniem głosowania, a materiały szkoleniowe (uaktualnione w oparciu o wspomniane wytyczne) zostały rozpowszechnione przez KBW cztery dni później, tj. 29 września 2023 roku. Pozostawiło to krótki czas ok. dwóch tygodni na przeprowadzenie szkoleń dla samych członków komisji wyborczych.

Z powodu uznania przez Sąd Najwyższy zasadności części skarg złożonych w trybie art. 161a KW, o czym była mowa wcześniej, wytyczne PKW uległy zmianie 2 i 12 października, pozostawiając ostatecznie trzy dni na przekazanie informacji o zmianach do członków komisji w kraju i za granicą. W rezultacie duża liczba członków ObKW została przeszkolona w oparciu o prezentację przygotowaną na podstawie nieaktualnych wytycznych, a informacje o dokonanych zmianach nie dotarły do wszystkich komisji na czas, tj. przed dniem głosowania. Zostało to potwierdzone przez obserwatorów Fundacji w trakcie obserwacji, kiedy członkowie niektórych ObKW wskazywali na rozwiązania już nieaktualne.

Fundacja zidentyfikowała trzy obszary, które negatywnie wpływają na poziom wykształcenia członków komisji wyborczych:

Brak obowiązkowych szkoleń dla wszystkich członków ObKW – w zdecydowanej większości obserwowanych komisji wyborczych szkoleniami objęci zostali jedynie przewodniczący i zastępcy przewodniczących komisji, podczas gdy członkowie komisji

⁴⁶ „Ze względu na rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, prezentacja szkoleniowa uległa dezaktualizacji, w związku z czym nie udostępniamy jej”. Z odpowiedzi udzielonej w dn. 11 października 2023 na wiadomość z dn. 26 września 2023 roku.

otrzymali co najwyżej kopie wytycznych PKW oraz Kodeksu wyborczego. W założeniu przewodniczący i ich zastępcy mieli przekazać nabytą w czasie szkoleń wiedzę członkom komisji, jednak nie było to regułą w wielu komisjach.

Brak poradnika szkoleniowego i wskazówek dla osób szkolących – z informacji otrzymanych przez Fundację, w tym bezpośrednio od Krajowego Biura Wyborczego (KBW), wynika, że brakuje poradnika szkoleniowego dla członków komisji oraz nie ma właściwych materiałów dla prowadzących szkolenia, obejmujących m.in. kwestie techniki prezentacji, szkoleń interaktywnych itp. Przygotowywane przez KBW prezentacja i filmy szkoleniowe były często prezentowane bez komentarzy lub szczegółowego omawiania trudniejszych sytuacji, które mogą się zdarzyć w trakcie dnia głosowania.

Brak audytu wewnętrznego szkoleń oraz ich przydatności – szkolenia i proces szkoleniowy nie podlegają audytowi wewnętrznemu czy ewaluacji wewnętrznej na obszarze całego kraju. KBW nie posiada również zebranych informacji, jak oceniane są szkolenia oraz jaka jest ich rzeczywista przydatność w pracy samych członków komisji wyborczych. Sytuacja ta nie pozwala na właściwą ocenę jakości i adekwatności prowadzonych szkoleń oraz na wprowadzenie w nich wymaganych zmian.

REKOMENDACJA

Faktyczne objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich członków komisji wyborczej niezależnie od pełnionej w niej funkcji.

Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą

Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym w czasie wyborów była dobra, ale nie przebiegała bez pewnych problemów.

Generalnie zawsze odpowiadano na przesyłane wiadomości, choć odpowiedzi na zadawane pytania nie zawsze były konkretne. Pomimo poczynionych wcześniej uzgodnień PKW/KBW ostatecznie nie znalazła czasu na przedyskutowanie niektórych kwestii zaproponowanych przez Fundację (o które Fundacja występowała wraz z innymi organizacjami prowadzącymi społeczną obserwację wyborów), Celem spotkania miała być m.in. próba zmiany sposobu wyposażania obserwatorów społecznych w zaświadczenia

przez organizacje delegujące poprzez dopuszczenie elektronicznej formy zaświadczenia i/lub formy skanu, na zasadzie podobieństwa do możliwości legitymowania się wyborców dowodem osobistym zawartym w aplikacji mObywatel. Organizacje społeczne stosując wyłącznie papierowe zaświadczenia, ponoszą wysokie koszty druku i wysyłki zaświadczeń pocztą, co nie wydaje się konieczne. Ostatecznie PKW w piśmie z 7 sierpnia 2023 r. podtrzymała swoje stanowisko odnośnie do formy zaświadczeń wydawanych obserwatorom przez organizacje społeczne.

PKW wydała też szereg interpretacji postanowień KW w formie wytycznych, które ograniczały znacząco ustawowe prawa obserwatorów. Wspomniane wcześniej „wyjaśnienia”, odnoszące się do nie możliwości obserwacji pracy okręgowych komisji wyborczych, prowadzenia obserwacji przebiegu referendum oraz prawa obserwatorów do rejestracji pracy ObKW, zostały zaskarżone do Sądu Najwyższego, który uznał zasadność skarg, co obligowało PKW do zmiany wytycznych oraz ich niezwłocznego opublikowania w nowym brzmieniu.

PKW opublikowała zmienione wytyczne, ale w przypadku wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych nastąpiło to dość późno (na 3 dni przed dniem głosowania), czyli już po zasadniczych szkoleniach dla członków komisji. Miało to swoje odzwierciedlenie w przypadkach odmowy obserwatorom prawa do np. rejestracji prac komisji do czasu otrzymania dodatkowych wyjaśnień ze strony komisarzy. Wypada podkreślić, że konieczność obrony praw obserwatorów zapisanych w KW poprzez składanie skarg do SN nie sprzyja generalnie współpracy obserwatorów z organami administracji wyborczej.

Międzynarodowi obserwatorzy, działający m.in. w ramach misji EPDE, Agora, EDDA, SILBA oraz SILC, napotkali problemy z uzyskaniem akredytacji wydawanych przez PKW. Dopiero upublicznienie sprawy⁴⁷, organizacja konferencji prasowej przed siedzibą PKW i zainteresowanie tematem mediów pozwoliły na rozwiązanie problemu i wydanie akredytacji wieczorem w dniu poprzedzającym dzień głosowania.

⁴⁷ <https://www.epde.org/en/news/details/statement-urgent-call-for-immediate-accreditation-of-international-observers-for-the-polish-parliamentary-elections.html>.

Fundacja ma nadzieję, że wspomniane w tym rozdziale działania PKW/KBW nie są długoterminowym rezultatem zmiany podejścia do społecznej obserwacji wyborów. Jednak biorąc pod uwagę opinię wyrażoną w raporcie końcowym OSCE/ODIHR z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2023 roku o ograniczonej przejrzystości procesu podejmowania decyzji przez PKW⁴⁸, chcemy zwrócić uwagę Komisji na opisaną sytuację i wezwać do podjęcia starań w celu poprawy współpracy z obserwatorami społecznymi.

REKOMENDACJA

Wypracowanie wspólnie z partiami politycznymi i organizacjami pozarządowymi standardu elektronicznego zaświadczenia dla męża zaufania i obserwatora społecznego.

REKOMENDACJA

Ustawowe wskazanie terminu, w którym obserwatorzy międzynarodowi powinni zgłosić chęć obserwacji oraz przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej, w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, kompetencji do ustalenia formatu wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych.

⁴⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/565423.pdf>.

Kampania wyborcza

Fundacja nie prowadziła systematycznej obserwacji kampanii wyborczej w związku z wyborami parlamentarnymi w październiku 2023 roku. Jednak niektóre jej elementy były monitorowane na poziomie pozwalającym na przedstawienie głównych elementów kampanii i jej skali oraz występujących nieprawidłowości.

Kampania widoczna w mediach publicznych była zdominowana przez koalicję rządzącą w sposób nie pozwalający na określenie działań mediów publicznych jako obiektywnych i równych wobec wszystkich kandydatów/komitetów wyborczych. Ta „ogólna obserwacja” została potwierdzona w raporcie końcowym misji obserwacyjnej OSCE/ODIHR, opublikowanym 27 marca 2024 roku⁴⁹.

Zarządzenie referendum ogólnokrajowego na ten sam dzień, w którym odbywały się wybory parlamentarne pozwoliło koalicji rządzącej wykorzystać przywilej sprawowania władzy i pod przykrywką promowania udziału w referendum i określonych odpowiedzi na pytania referendalne, których wyborcy powinni udzielić, wspierać również swój program wyborczy. Także niektórzy kandydaci wykorzystywali kampanię referendalną, aby przedstawiać swój program wyborczy lub kandydaturę⁵⁰.

⁴⁹ <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/565423.pdf>.

⁵⁰ Pytania referendalne pokrywały się w zasadzie z głównym przekazem prezentowanym przez koalicję rządzącą w swojej kampanii do parlamentu. Pozwalało to na przenikanie się obu kampanii i rozmywało granicę między legalnym wykorzystywaniem środków/funduszy publicznych w celu wspierania przedmiotu referendum a nielegalnym wykorzystywaniem tych środków dla wspierania kampanii wyborczej wybranych kandydatów.

Kampania w mediach społecznościowych

Kampania wyborcza w mediach społecznościowych i w Internecie była intensywna oraz wymagająca finansowo. Prowadziły ją wszystkie komitety wyborcze, a z powodu odbywającego się równocześnie referendum ogólnokrajowego pośrednio również organizacje społeczne, w tym fundacje prowadzone przez spółki skarbu państwa⁵¹.

Fundacja, we współpracy z organizacją Who Targets Me⁵², zidentyfikowała ponad 2500 kont reklamowych o charakterze politycznym w mediach Meta (Facebook, Instagram) i Google⁵³. Trzeba wziąć jednak pod uwagę, że za takowe brane były nie tylko konta partii i polityków, ale również inicjatyw obywatelskich, kampanii pro- i anty-frekwencyjnych oraz jednostek budżetowych (centralnych i samorządowych). Mimo że lista może nie zawierać wszystkich kont biorących udział w kampanii wyborczej, oddaje ona jednak skalę kampanii prowadzonej online.

Największe wydatki na kampanię wyborczą w sieci poniosło Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wraz z koalicjantem. Łącznie była to kwota ponad 8 mln zł⁵⁴. Koalicja Obywatelska (KO) wydała na kampanię wyborczą prowadzoną w sieci ponad 4 mln zł^{55, 56}.

Wydatki pozostałych komitetów były znacznie niższe i ukształtowały się na poziomie (patrzac tylko na Facebooka): 1 389 887 zł – Trzecia Droga, 1 147 270 zł – Nowa Lewica, 340 295 zł – Konfederacja i 347 539 zł – Bezpartyjni Samorządowcy.

⁵¹ Regulacje prawne pozwalają na uczestniczenie w kampanii referendalnej również podmiotom państwowym, samorządowym czy miejskim. Wykaz podmiotów, które zgłosiły się znajduje się na stronie <https://referendum2023.pkw.gov.pl/referendum2023/pl/podmioty>.

⁵² <https://whotargets.me/en/>.

⁵³ Zgodnie z prawem kampania wyborcza i referendalna zakończyła się 13 października, jeden dzień przed wyborami/referendum, jednak w naszej obserwacji uwzględniliśmy również okres ciszy wyborczej/referendalnej, obejmujący sobotę i niedzielę (14–15 października 2023 r.).

⁵⁴ Wydatki alokowane na Facebooku wyniosły 2 718 272 zł, a na Google'u przeszło 5 300 000 zł (dokładna kwota zależy od przyjętego kursu wymiany walut).

⁵⁵ Wydatki Koalicji Obywatelskiej wyniosły 2 065 318 zł na Facebooku i ponad 2 300 000 zł na Google'u.

⁵⁶ Trends – WhoTargets.Me, 2023 Polish Election Dashboard – WhoTargets.Me, Raport transparentności – google.com, Biblioteka reklam – facebook.com.

Kilkanaście dni przed dniem głosowania rozpoczęły się zintensyfikowane kampanie referendalne, które przyczyniły się do kilkukrotnego przewyższenia wydatków przeznaczonych na kampanię w sieci. Były to kampanie nawołujące zarówno do udziału w referendum, jak i do jego bojkotu. Najwyższe wydatki na Facebooku poniosła akcja „dołącz” – 1 313 346 zł. Z kolei łącznie najwięcej środków na kampanię przeznaczyła Fundacja Rozwoju Gospodarki i Innowacji im. Eugeniusza Kwiatkowskiego (FRGI)⁵⁷ – 771 000 zł na Google’u i 1 092 392 zł na Facebooku. Środki te zostały w całości przeznaczone na kampanię „15 X w Referendum powiedz 4xNIE”. Warto zwrócić uwagę, że FRGI wydała w ciągu kilku dni na kampanię referendalną więcej, niż Lewica czy Konfederacja wydały w trakcie całej kampanii wyborczej, przy czym przekaz prezentowany w reklamach FRGI miał wyraźnie wyborczy charakter, popierający przekaz medialny koalicji rządzącej.

Generalnie, reklamy wyborcze w sieci i mediach społecznościowych adresowane były do wyborców należących do tradycyjnych elektoratów danej partii – ze względu na wiek, płeć lub poziom wykształcenia. Zastosowanie tzw. mikrotargetowania było raczej znikome, a jako wyjątek można potraktować niektóre reklamy KO adresowane do widzów/słuchaczy telewizji publicznej, TV Trwam lub Polskiego Radia, podczas gdy inne reklamy wyraźnie ich wykluczały z grupy docelowej.

REKOMENDACJA

Zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia.

⁵⁷ FRGI (<https://frgi.com.pl/>) jest powiązana z PiS fundacją z Lublina, która otrzymała wysokie dotacje z państwowych funduszy i rozpoczęła kampanię wspierającą referendum na kilka dni przed dniem głosowania, wydając na reklamy nieproporcjonalnie wysokie kwoty (<https://oko.press/lubelska-fundacja-straszy-tuskiem>).

Wykorzystanie zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej

Równolegle do prowadzonej obserwacji procesu wyborczego w dniu głosowania Fundacja przeprowadziła obserwację stopnia i sposobu wykorzystania zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej do parlamentu.

Podstawową zasadą demokratycznego procesu wyborczego jest stworzenie warunków dla równego uczestniczenia w nim wszystkich kandydatów i wyborców. Nieuprawnione wykorzystanie dostępu do zasobów publicznych, często związane z ich faktycznym zawłaszczeniem, jak i możliwość ich nadużycia w trakcie kampanii wyborczej, prowadzi do uprzywilejowania wybranej grupy i wpływa negatywnie na równość szans kandydatów.

Celem obserwacji było sporządzenie oceny ewentualnych nadużyć związanych z korzystaniem z zasobów publicznych oraz określenie, czy i w jakim stopniu miały one miejsce.

Obserwacją objętych zostało kilka obszarów działań związanych z używaniem zasobów publicznych, na poziomie centralnym i lokalnym, zarządzanych przez instytucje publiczne będące pod kontrolą zarówno partii rządzącej, jak i partii opozycyjnych:

- działania informacyjne i reklamowe instytucji publicznych i spółek Skarbu Państwa,
- działania informacyjne i promocyjne organizacji pozarządowych dotowanych ze środków administracji centralnej,
- wydarzenia publiczne o charakterze kampanijnym lub około kampanijnym,
- prasa lokalna i samorządowa, oraz
- materiały wyborcze (również te występujące w mediach internetowych).

W czasie obserwacji przeprowadzono monitoring 37 wydarzeń lokalnych w 27 powiatach lub gminach oraz wstępnie przeanalizowano 8 periodyków wydawanych w 9 lokalizacjach. Ponadto w sieci oraz mediach społecznościowych monitorowane było 25 kont instytucji publicznych, 24 konta spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa oraz 39 kont instytucji samorządowych. Dodatkowo monitorowano

107 kont organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych, które w okresie kampanii wyborczej dysponowały znacznymi środkami publicznymi.

Obserwacja wydarzeń lokalnych, organizowanych przez urzędy gminne lub miejskie oraz organizacje społeczne, pokazała że w 60% obserwowanych wydarzeń kandydaci z różnych ugrupowań prowadzili bardziej lub mniej intensywną działalność kampanijną, która nie spotkała się z negatywną reakcją organizatorów spotkań. Można więc ocenić, że w tych przypadkach zasoby publiczne były nadużywane przez kandydatów i stanowiły dodatkowe wsparcie dla finansowania prowadzonej przez nich kampanii wyborczej.

W obserwowanej prasie lokalnej głównymi reklamodawcami wydają się być duże spółki Skarbu Państwa, np. Orlen, PZU, PKO BP itp. Obserwatorzy uznali opłacane przez nie reklamy za powiązane z kampanią wyborczą, czy to poprzez zamieszczoną informację, praktycznie tożsamą z informacją prezentowaną na plakatach wyborczych kandydatów, czy poprzez układ graficzny ogłoszenia, zbliżony do grafiki widocznej na plakatach wyborczych.

Przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w tym samym czasie, co wyborów parlamentarnych stworzyło możliwości prezentowania kandydatów do parlamentu jako osób prezentujących określone stanowisko względem pytań referendalnych, bez konsekwencji finansowych dla danego komitetu wyborczego – do kampanii referendalnej nie odnoszą się ograniczenia stosowane w kampanii wyborczej. Przykłady takich działań zostały zaobserwowane zarówno wśród kandydatów partii rządzącej, jak i opozycji.

Wśród monitorowanych instytucji publicznych zaobserwowano przypadki wykorzystywania przez kandydatów piastowanej funkcji do prowadzenia kampanii wyborczej w okręgu pod przykrywką działań terenowych danego urzędu. Zaś niektóre działania promocyjne rządu oraz spółek Skarbu Państwa były komunikowane w sposób, który treścią i szatą graficzną nawiązywał do kampanii wyborczej KW PiS.

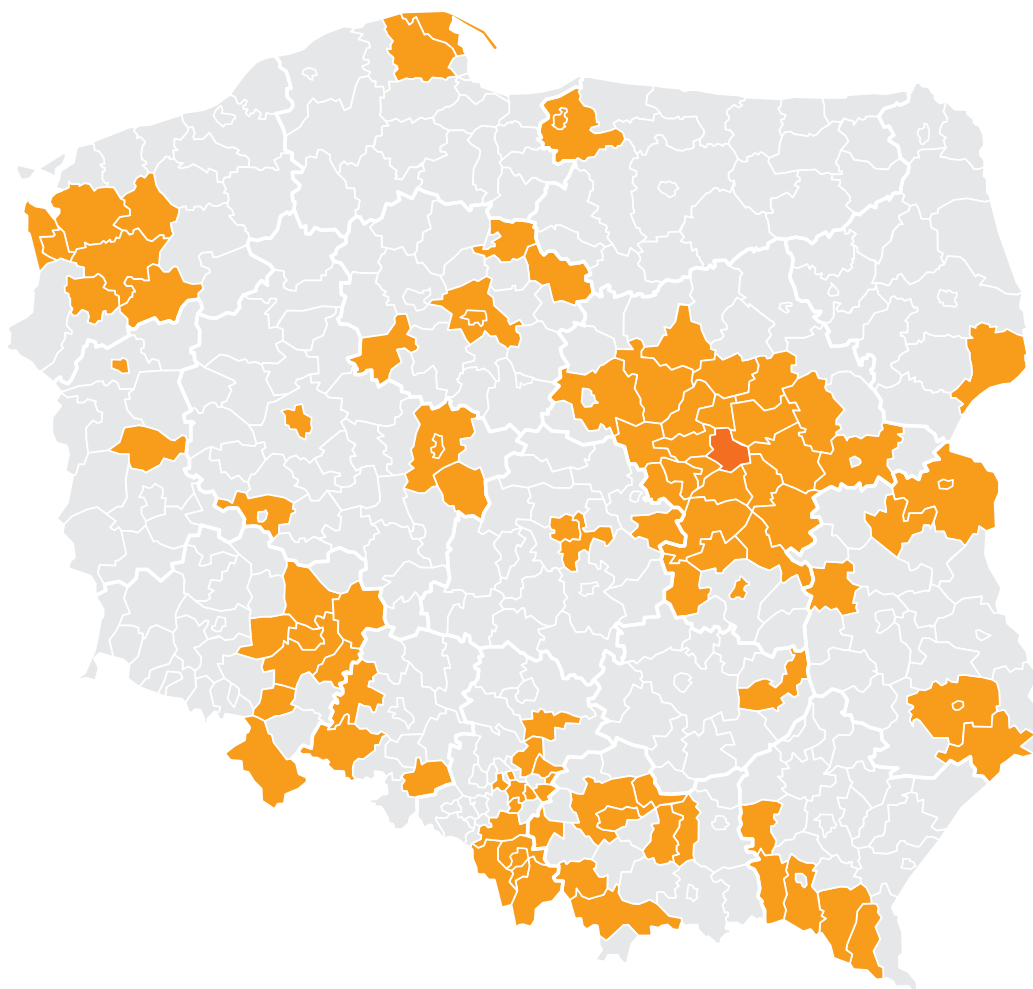
Przeprowadzona obserwacja wykorzystywania przez kandydatów zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej do parlamentu określa jedynie ramy występowania nadużyć zasobów publicznych w Polsce – pokazując je na rzeczywistych,

zaobserwowanych podczas trwającej kampanii przykładach. Nadużywanie zasobów publicznych wiąże się z obchodzeniem czy niewłaściwym stosowaniem istniejących regulacji dotyczących prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Jednak – co ważniejsze – stoi ono w sprzeczności z zasadą równych szans wyborczych wszystkich kandydatów.

Możliwość pełnej oceny niektórych informacji i wydarzeń obserwowanych w trakcie kampanii wyborczej możliwa jest dopiero w oparciu o dodatkowe informacje pozyskane od np. urzędów gmin/miast lub instytucji publicznych, dotyczące sposobu finansowania danego wydarzenia, podpisanych umów z komitetami wyborczymi lub podstawy wydatkowania danych środków finansowych w trakcie kampanii. Informacje te możliwe są do uzyskania w oparciu o wnioski o dostęp do informacji publicznej (UDiP). Jest to czasochłonna procedura, która często nie przynosi oczekiwanych przez obserwatorów rezultatów. Fundacja wystosowała szereg zapytań w oparciu o procedurę UDiP w odniesieniu do obserwowanych przypadków, otrzymując odpowiedzi, które wyjaśniały część sytuacji, ale które też w niektórych przypadkach potwierdziły podejrzenia o wykorzystywanie zasobów publicznych w kampanii wyborczej.

Wstępne wyniki obserwacji wskazują zatem na znaczącą rolę wykorzystania zasobów publicznych w kampanii wyborczej, stanowiących dodatkowe wsparcie dla wybranych komitetów wyborczych/kandydatów i stwarzających im uprzywilejowaną pozycję wobec innych uczestników procesu. Rekomendacje, mające na celu zmniejszenie skali zjawiska nadużywania zasobów publicznych w wyborach, zostaną przedstawione w oddzielnym raporcie podsumowującym obserwacje kampanii parlamentarnej i samorządowej.

W dniu wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowego, zarządzonych na 15 października 2023 roku, ok. 150 obserwatorek i obserwatorów społecznych delegowanych przez Fundację oraz współpracujące z Fundacją organizacje oceniało przebieg dnia głosowania we wszystkich 16 województwach w Polsce i pięciu krajach (Belgia, Francja, Holandia i Niemcy oraz Wielka Brytania – tu 2 obserwatorów). Ogółem, wykonano 907 obserwacji wyborczych w 727 różnych obwodowych komisjach wyborczych (ObKW). Wykonano 119 obserwacji w trakcie otwierania lokalu wyborczego, 694 w czasie głosowania oraz 94 w momencie zamykania lokali wyborczych i podczas liczenia głosów. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji w podziale na województwa i powiaty ukazany został na poniższej mapie.



Rysunek 1. Rozkład obserwacji w powiatach

Spółeczną obserwację wyborów prowadziło kilka organizacji pozarządowych – z dostępnych nam informacji wynika, że poza Fundacją były to również Komitet Obrony Demokracji i Obserwatorium Wyborcze. Ponadto o akredytację w charakterze obserwatorów międzynarodowych do Państwowej Komisji Wyborczej wystąpił szereg organizacji międzynarodowych, w tym OSCE/ODIHR i Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy (PACE), jak i międzynarodowe organizacje pozarządowe, takie jak Agora Election Observation, Silba czy Europejska Platforma na rzecz Demokratycznych Wyborów (EPDE).

Realizacja prawa do obserwacji

Współpracę obwodowych komisji wyborczych z obserwatorami społecznymi należy ocenić jako generalnie dobrą. Obserwatorzy mogli swobodnie obserwować przebieg procesu w zdecydowanej większości lokali wyborczych, a członkowie komisji udzielali odpowiedzi na postawione im pytania. Jednak w niektórych komisjach wyborczych przystąpienie obserwatorów do pracy wymagało przedstawienia i wytłumaczenia podstawy prawnej, umożliwiającej prowadzenie obserwacji procesu wyborczego. W kilku przypadkach przewodniczący ObKW kontaktowali się z urzędami gmin czy też okręgowymi komisjami wyborczymi w celu potwierdzenia prawa obserwatora do obserwacji. Wydaje się, że przypadki te, na szczęście nieliczne, nie wynikały z niewiedzy odnośnie do istnienia funkcji obserwatora społecznego, ale raczej z nieświadomości różnicy pomiędzy obserwatorem społecznym delegowanym na podstawie art. 103c Kodeksu wyborczego a mężem zaufania delegowanym przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej, którymi były zgłoszone do PKW partie polityczne i organizacje pozarządowe uprawnione do prowadzenia bezpłatnej kampanii referendalnej w mediach publicznych. Sprawę mógł dodatkowo utrudniać fakt, że komisje zostały wyposażone w listę referendalnych podmiotów uprawnionych, na której Fundacji nie było⁵⁸.

Problemy z uznaniem prawa do obserwacji dotyczyły również obserwatorów międzynarodowych. W jednym przypadku przebywający w komisji mąż zaufania zakwestionował

⁵⁸ Fundacja nie zgłosiła się jako organizacja chcąca prowadzić bezpłatną kampanię referendalną w mediach publicznych.

prawdziwość wystawionej przez PKW akredytacji. Ponadto zdarzyły się przypadki komisji, które nie były świadome prawa obserwatorów społecznych i międzynarodowych do obserwacji referendum ogólnokrajowego, do rejestrowania prac komisji w czasie głosowania (wbrew decyzji Sądu Najwyższego – postanowienie o sygnaturze I NSW 70/23 i znowelizowanych wytycznych PKW przygotowanych dla ObKW) oraz do uzyskania kopii protokołu wyników głosowania. Powyższe problemy mogły wynikać z ogólnej niewiedzy członków komisji odnośnie do niektórych praw obserwatorów społecznych, jak i z faktu, że szkolenia komisji oparte były na oryginalnych wytycznych PKW, a o zmianach wynikających z decyzji SN komisje nie zostały powiadomione na czas.

Obserwatorzy Fundacji byli również świadkami przypadków, w których obserwatorzy społeczni reprezentujący inne organizacje starali się aktywnie pomagać członkom komisji, np. podając wyborcom karty do głosowania, decydując o rozwiązaniu zaistniałych sytuacji itp. Niestety również mężowie zaufania niekiedy nadużywali swoich uprawnień – czy to kwestionując prawdziwość akredytacji obserwatora międzynarodowego a w kilku zgłoszonych przypadkach rejestrując w trakcie głosowania pracę komisji w sposób nieszanujący prywatności wyborców i mogący naruszać tajność głosowania. Na podstawie zaraportowanych przez naszych obserwatorów przypadków można ocenić, że powyższe sytuacje mogły wynikać z jednej strony z poziomu wyszkolenia samych obserwatorów i ich częściowego niezrozumienia neutralnej roli obserwatora, z drugiej zaś z poziomu zamieszania i niewiedzy członków komisji wyborczych, widocznych szczególnie podczas liczenia głosów.

REKOMENDACJA

Ograniczenie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w zakresie rejestracji pracy obwodowej komisji wyborczej do czynności poprzedzających rozpoczęcie głosowania i następujących po jego zakończeniu.

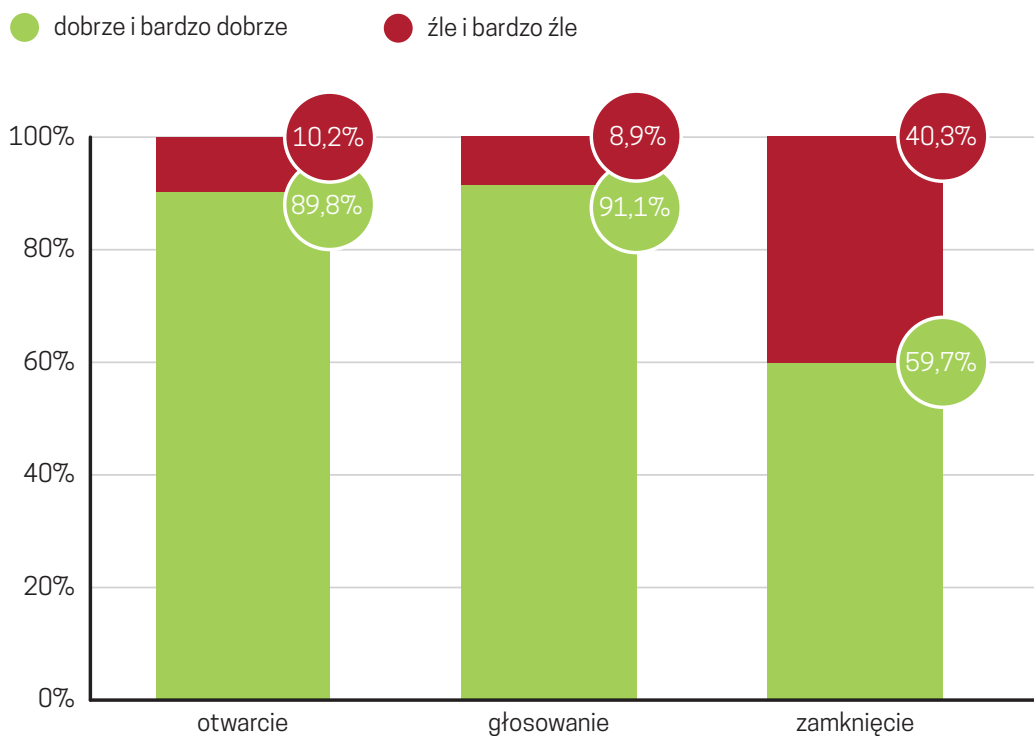
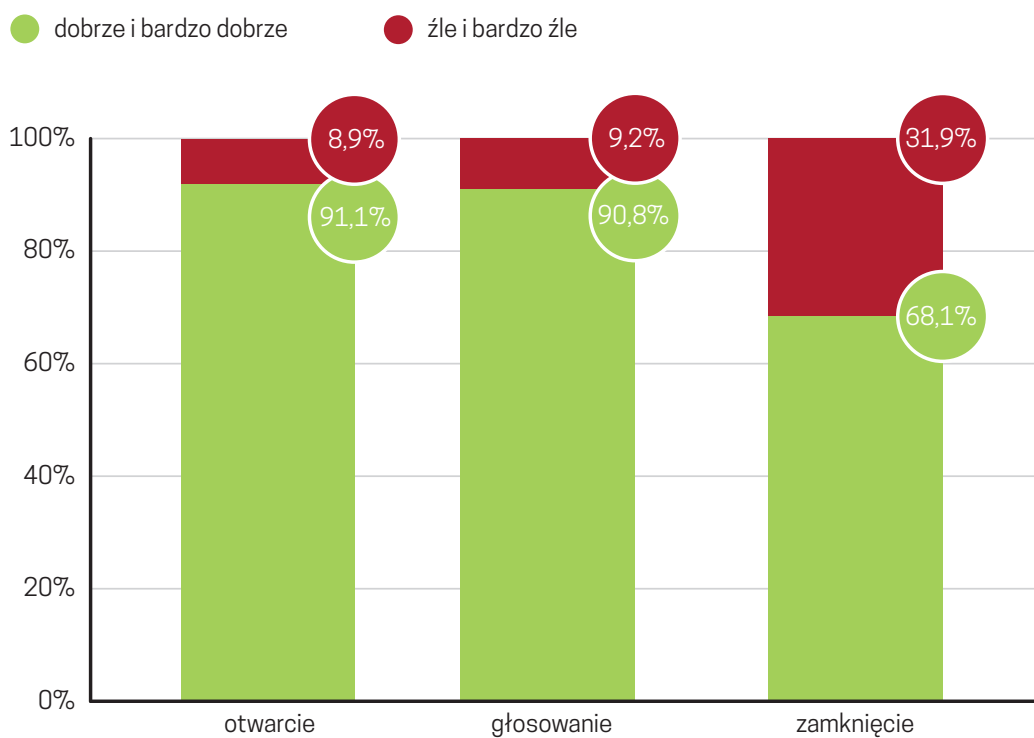
Istotne problemy zaobserwowane w dniu głosowania

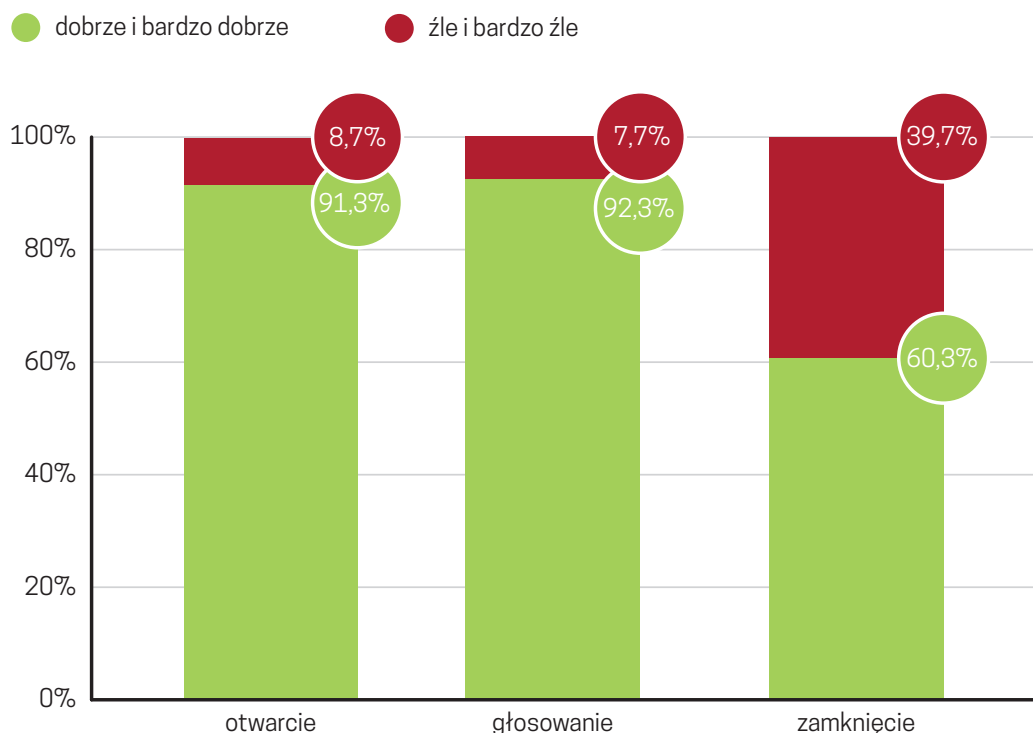
Wśród zaobserwowanych w trakcie obserwacji dnia głosowania problemów wyróżnić można takie, które mogły mieć wpływ na przebieg wyborów i które, w większym lub mniejszym stopniu, mogą być związane z poziomem wykształcenia członków komisji wyborczych. Fundacja jest zdania, że wykształcenie członków komisji wyborczych stanowi jeden z fundamentalnych elementów wpływających na jakość procesu wyborczego w dniu głosowania. Poprawa jakości szkolenia członków ObKW może przyczynić się znacząco do wyeliminowania szeregu naruszeń lub pomyłek obserwowanych w trakcie wielu ostatnich procesów głosowania.

Niedociągnięcia w wykształceniu członków ObKW potwierdzone zostały poprzez oceny pracy ObKW przedstawione przez obserwatorów Fundacji. Szczególne problemy zostały zaobserwowane w odniesieniu do procesu zamykania lokalu wyborczego i liczenia głosów, kiedy w około 40% obserwowanych komisji wyborczych wiedza członków komisji oraz przebieg procesu zostały ocenione źle i bardzo źle. Praca członków komisji została oceniona źle i bardzo źle w ponad 30% obserwowanych lokali. Biorąc pod uwagę, że proces liczenia głosów jest jednak kluczowym elementem dnia głosowania (określa wyniki wyborów), tak wysoki procent ObKW ocenionych źle i bardzo źle wskazuje na poważny problem związany z niedostatecznym wykształceniem członków komisji.

Ocena wiedzy i pracy członków ObKW w trakcie przygotowywania i otwarcia lokali wyborczych oraz w trakcie procesu głosowania okazuje się dużo bardziej pozytywna. Źle i bardzo źle ocenionych zostało pomiędzy 8 a 12% obserwowanych komisji. Wyniki powinny jednak nadal budzić zaniepokojenie – 10% (średnio) komisji ocenionych źle i bardzo źle ponownie wskazuje na problemy, które powinny zostać jak najszybciej rozwiązane.

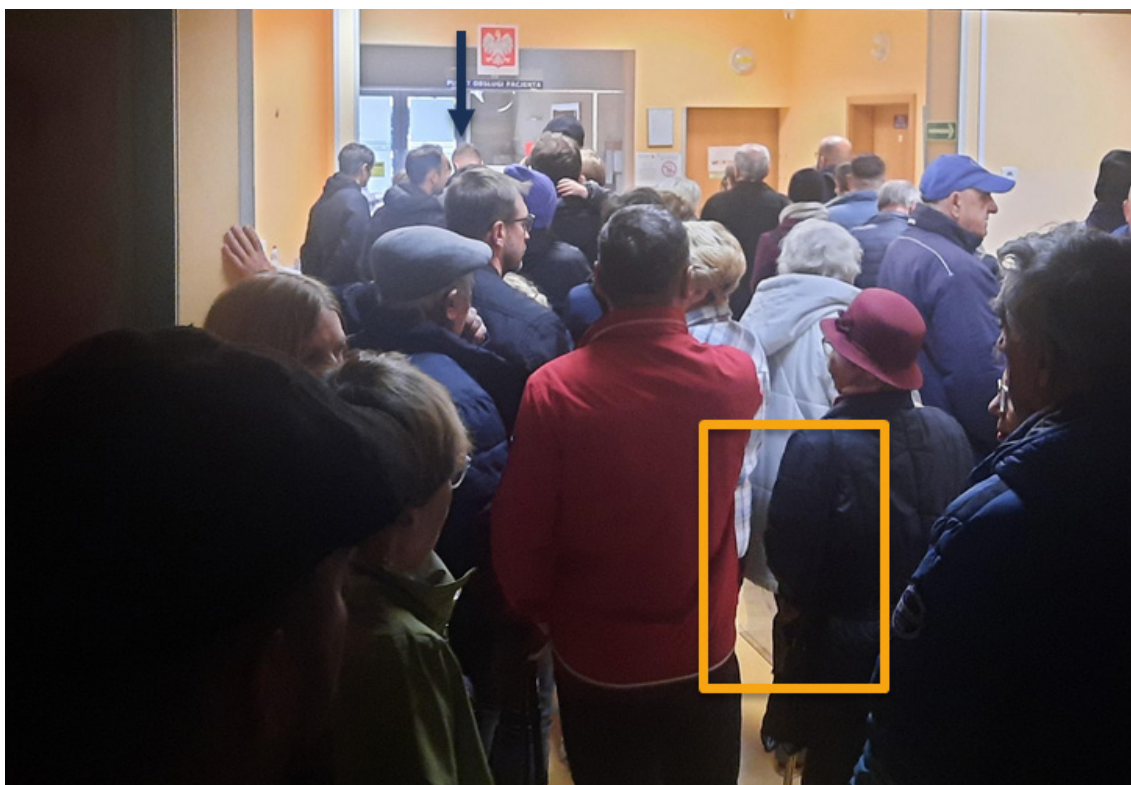
Szczegółowe wyniki podsumowujące obserwację pracy członków ObKW przedstawione są na dalszych wykresach.

Wykres 1. Jak oceniasz wiedzę członków komisji?**Wykres 2.** Jak oceniasz pracę członków komisji?

Wykres 3. Jak oceniasz przebieg poszczególnych etapów procesu głosowania?

W trakcie dnia głosowania zaobserwowanych zostało kilka dodatkowych nieprawidłowości, które w opinii Fundacji mogły wynikać z niedostatecznego zrozumienia przez członków ObKW niektórych zasad zawartych w wytycznych PKW:

- W pewnej liczbie lokali wyborczych zaobserwowano nieefektywne oznakowanie komisji wyborczych, co powodowało trudności w znalezieniu właściwej komisji przez wyborców, a tym samym przyczyniło się do powstania niepotrzebnego tłoku, i zamieszania, które przekładały się na zmęczenie członków komisji oraz zniechęcenie wyborców do oddania głosu.
- W niektórych obserwowanych lokalach wyborczych komisje miały problem **w zarządzaniu ruchem wyborców w lokalu** i jego zatłoczeniem. W rezultacie komisje nie miały dostatecznej kontroli nad zachowaniem tajności głosowania, ewentualnym wynoszeniem kart wyborczych z lokalu czy stałym nadzorem nad otoczeniem urny wyborczej. Przykładowo, w mniej niż połowie (49,7%) obserwowanych lokali któryś z członków komisji wyborczej pełnił cały czas dyżur koło urny wyborczej. Fundacja zwracała uwagę na zagrożenia płynące z zatłoczenia lokalu wyborczego już w 2018 roku w swoim raporcie z obserwacji wyborów samorządowych.



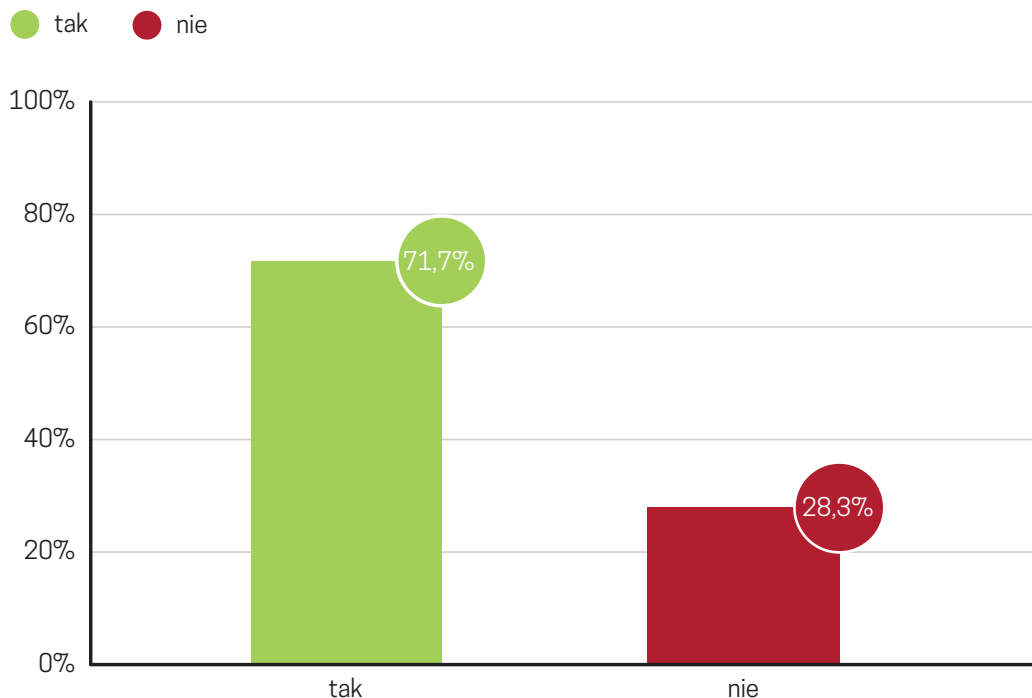
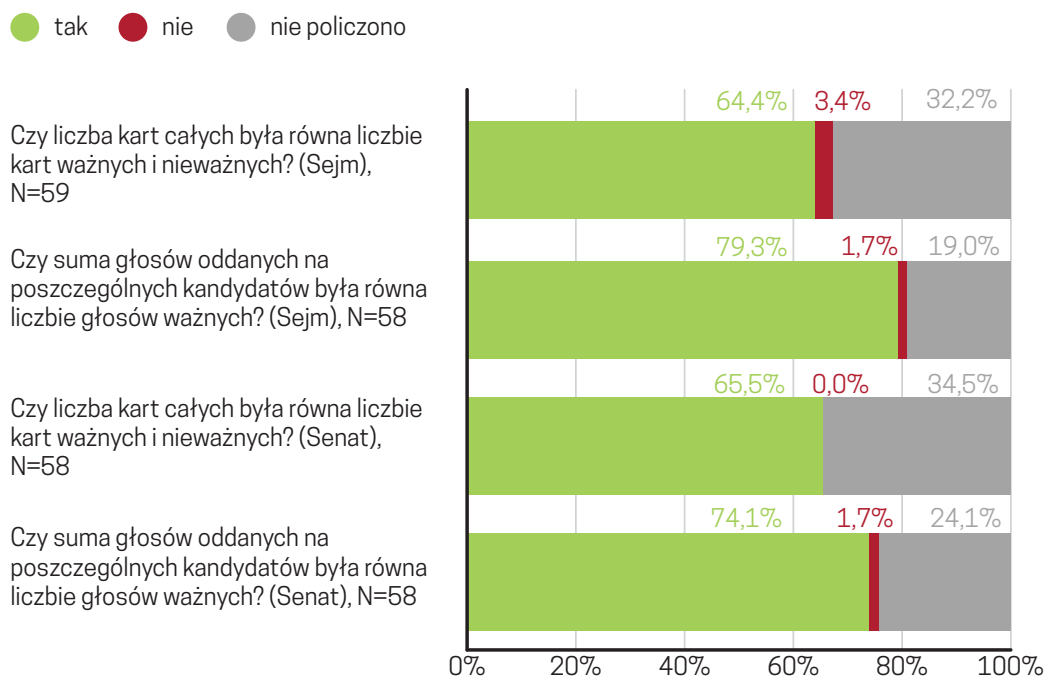
Zdjęcie 1. Tłok w lokalu wyborczym w Warszawie (Ochota) – zdjęcie kolejki wykonane przed drzwiami lokalu wyborczego, granatowa strzałka wskazuje stół komisji, żółta ramka zaś widoczny fragment urny wyborczej otoczonej przez wyborców

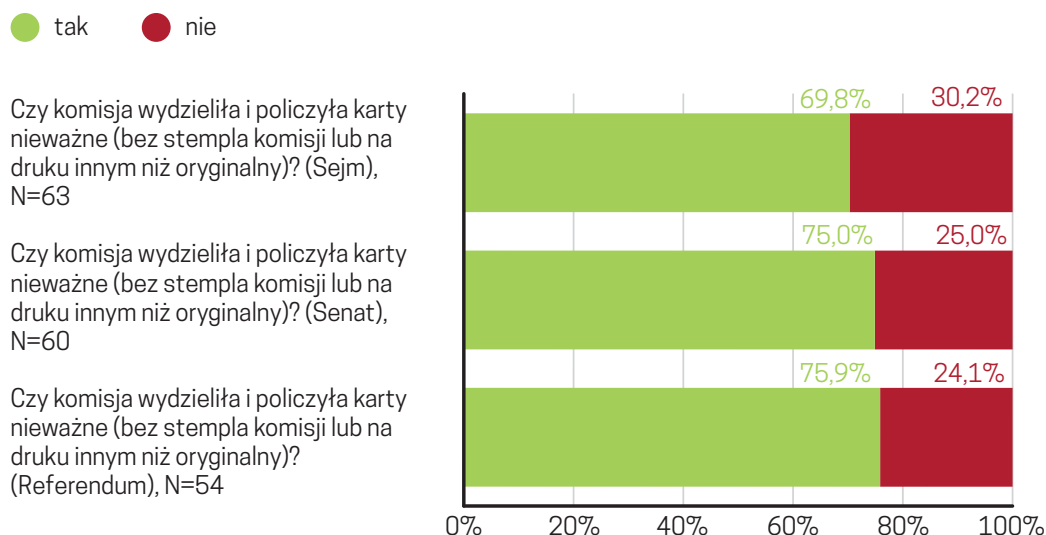
- W niektórych obserwowanych lokalach wyborczych obserwatorzy zauważyli **problemy komisji przy podziale spisu wyborców**, co zapewniłoby większą płynność głosowania. W wielu komisjach karty do głosowania wydawał tylko jeden członek komisji w tym samym czasie (jedno stanowisko) na podstawie niepodzielonego spisu wyborców, co skutkowało wydłużeniem kolejek, a w konsekwencji mogło prowadzić do rezygnacji niektórych wyborców z oddania głosu.
- Zaobserwowane były przypadki komisji wyborczych, gdzie **zbyt późno powiadomiono urząd gminy o kończących się kartach wyborczych** (obecnie jest to moment, kiedy wyborcom wydano 70% i 80% otrzymanych kart do głosowania), a w rezultacie doszło do przerwy w głosowaniu do momentu dowiezienia dodatkowych kart do głosowania. Mogło to również prowadzić do rezygnacji niektórych wyborców z oddania głosu.

- W wielu obserwowanych lokalach wyborczych komisje nie stosowały się do **podstawowych wytycznych PKW w trakcie liczenia głosów**⁵⁹. Obejmowało to m.in. takie kwestie, jak:
 - nieprzestrzeganie kolejności ustalenia wyników głosowania: Sejm, Senat, referendum;
 - podział na „grupy robocze” w trakcie ustalania wyniku głosowania;
 - pomijanie sortowania kart ważnych na karty ważne w głosowaniu do Sejmu, Senatu lub w referendum przed przystąpieniem do liczenia głosów;
 - nieprzestrzeganiu zasady oceny ważności kart i ważności głosów przez wszystkich członków komisji wspólnie – zasada ta nie była stosowana w 30% obserwowanych komisji wyborczych w czasie liczenia głosów do Senatu i w 14% obserwowanych komisji w czasie liczenia głosów do Sejmu,
 - pomijanie etapu ustalenia wyniku głosowania na poszczególne listy kandydatów i przystąpienie od razu do liczenia wyników na poszczególnych kandydatów, co powodowało często chaos w lokalu wyborczym.

Powyższe spostrzeżenia ilustrują dalsze *Wykresy 4 i 5*, pokazujące odsetek obserwowanych komisji wyborczych, w których nie zostały policzone pewne podstawowe dane, pozwalające na kontrolę prawidłowości osiągniętych wyników.

⁵⁹ Jedna z obserwowanych komisji wyborczych podjęła, w drodze głosowania, decyzję o odstąpieniu od procedur wymaganych w Kodeksie wyborczym i wytycznych PKW w czasie liczenia głosów.

Wykres 4. Czy członkowie ObKW pracowali wspólnie w trakcie liczenia głosów?**Wykres 5.** Rozliczenie kart do głosowania – karty całe i ważne

Wykres 6. Rozliczenie kart do głosowania – karty nieważne

Opierając się na zaobserwowanych problemach i/lub niedociągnięciach pracy wielu ObKW, Fundacja wnioskuję, iż wynikają one w głównej mierze z niewystarczającego wyszkolenia członków komisji. Przedstawione powyżej przypadki mogły nie zostać wystarczająco omówione w trakcie szkoleń, forma ich omówienia mogła być nieodpowiednia, lub kwestie te mogły zostać wręcz pominięte. Zdarzały się też komisje wyborcze, w których obserwatorzy Fundacji byli proszeni przez członków komisji o wytłumaczenie niektórych procedur oraz pokazanie sposobów ich wdrożenia. Fakty te potwierdzają jedynie nasze spostrzeżenie, że jest możliwe przekazanie wiedzy nt. przeprowadzenia procesu głosowania i liczenia głosów, opartego na wytycznych PKW, w czasie dostępnym dla członków komisji⁶⁰.

Fundacja przedstawia szereg rekomendacji, których wdrożenie powinno pozwolić na poprawę wyszkolenia członków ObKW⁶¹.

⁶⁰ Obserwatorzy Fundacji odbyli szkolenia oraz zapoznali się z materiałami edukacyjnymi w okresie podobnym do tego, którym dysponują członkowie komisji wyborczych. Wynika to z faktu, że ostateczne procedury dotyczące procesu głosowania, roli członków komisji itp. określane są w wytycznych PKW, a więc końcowe szkolenia muszą się odbywać również dla obserwatorów po opublikowaniu tych wytycznych.

⁶¹ Szczegółowe rekomendacje dot. szkoleń obwodowych komisji wyborczych prezentowane są w Załączniku 2 niniejszego raportu.

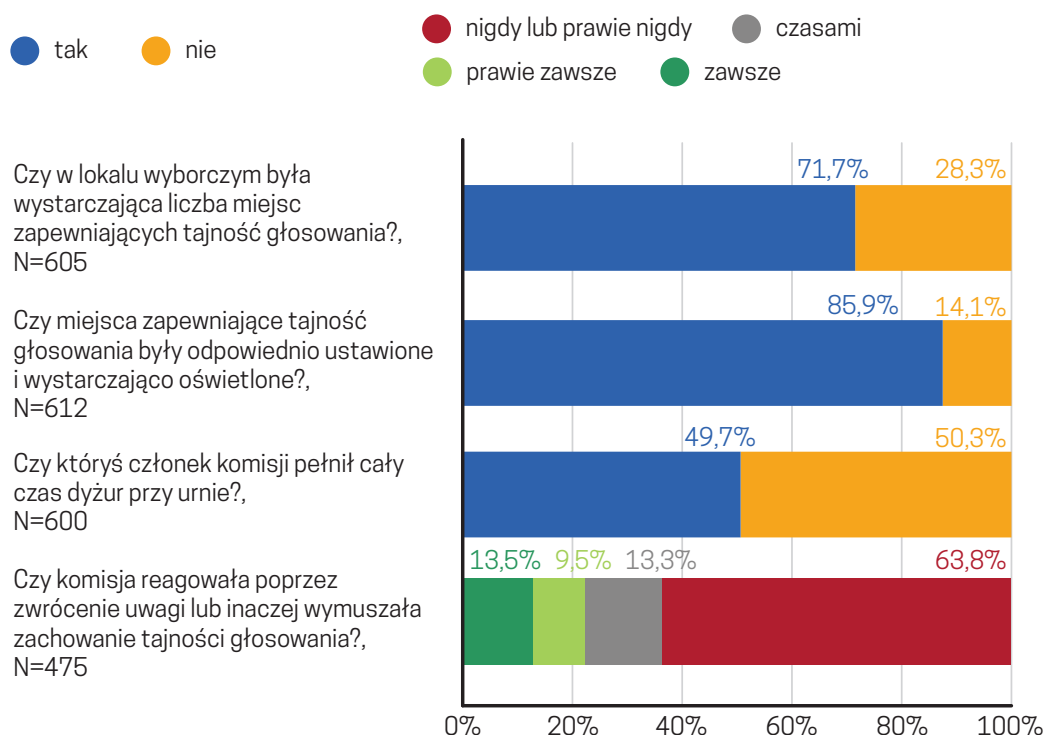
REKOMENDACJA

Unowocześnienie formatu szkoleń oraz zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania, uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych.

Naruszenie zasady tajności głosowania

Naruszenie zasady tajności głosowania przejawiało się w różnych formach podczas głosowania w lokalach wyborczych – zarówno w braku odpowiedniej liczby miejsc zapewniających tajność głosowania (zaobserwowane w prawie 30% obserwowanych lokali wyborczych), ich niewłaściwym oświetleniu (14% lokali), jak również poprzez głosowanie grupowe/rodzinne (zaobserwowane w 54% przypadków) przy braku reakcji ze strony członków komisji wyborczej.

Wykres 7. Tajność głosowania



Brak przykładania odpowiedniej wagi do zachowania zasady tajności głosowania mógł być spowodowany m.in. (i) dość tolerancyjnym podejściem samych wyborców do tego zagadnienia (np. głosowanie poza kabiną do głosowania, głosowanie rodzinne), obserwowanym podczas praktycznie każdego wyborów od 2018 roku, (ii) brakiem wystarczającej reakcji komisji wyborczych na to zjawisko, wynikającym np. z niewiedzy lub (iii) problemami organizacyjnymi (np. zbyt małe lokale wyborcze).

REKOMENDACJA

Zintensyfikowanie aktywności Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku zwiększenia świadomości wyborców odnośnie do istotności przestrzegania zasady tajności głosowania.

Tajność głosowania w referendum

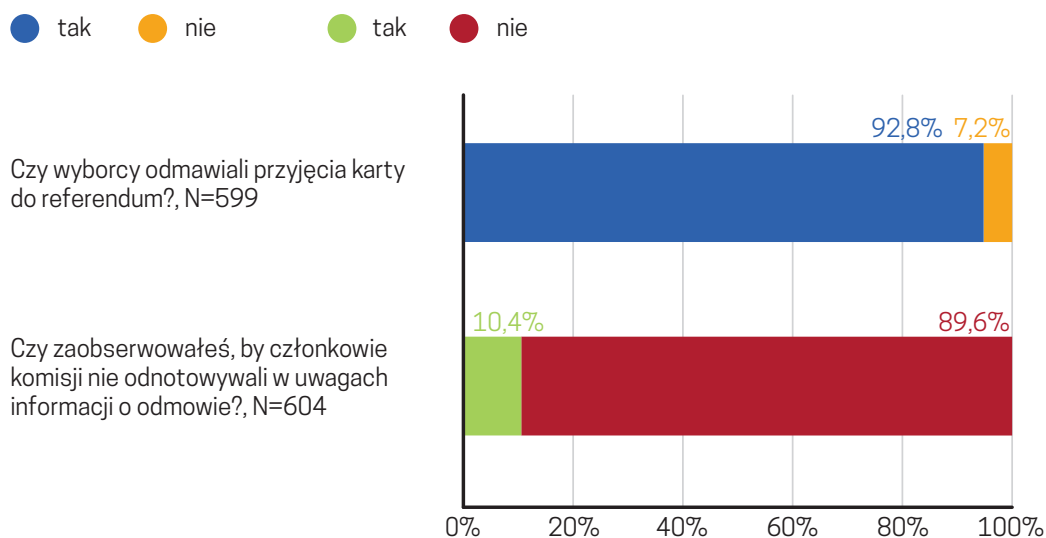
Zasada, że o wiążącym charakterze referendum decyduje liczba kart ważnych wyjętych z urny, powoduje, że praktycznie jedynym sposobem niewzięcia udziału w referendum (w przypadku jego połączenia z wyborami) jest odmowa pobrania karty referendalnej. To jednak jednocześnie narusza zasadę tajności głosowania, ponieważ ujawnia wolę wyborcy osobom pracującym w komisji oraz obecnym w lokalu wyborczym⁶².

Fakt, że wyborca musi wyrazić swoją wolę niewzięcia udziału w referendum w momencie otrzymywania karty do głosowania w lokalu wyborczym, komplikuje proces wydawania kart i wymaga odpowiedniego, drobiazgowego przygotowania członków komisji. W przypadku tegorocznych wyborów Fundacja zaobserwowała sytuacje, w których komisja (bez wyraźnej podstawy w wytycznych) pytała wyborców o to, czy ma wydać im kartę do głosowania w referendum, oraz takie, w których komisje wydawały wyborcom karty referendalne – mimo że zgłaszali oni, iż ich nie chcą – a także takie, w których (wbrew wytycznym) wyborców chcących zwrócić kartę referendalną poinstruowano o konieczności wrzucenia jej do urny. Obserwowane były również przypadki, kiedy komisja wyborcza nie odnotowała w protokole faktu odmowy wzięcia

⁶² Jest to zwłaszcza istotne w sytuacji, kiedy referendum jest silnie wspierane przez rząd oraz partię/koalicję rządzącą, co czyni odmowę wzięcia udziału w referendum decyzją polityczną.

karty referendalnej przez wyborcę, co mogło potencjalnie doprowadzić do niezgodności w trakcie liczenia oddanych głosów.

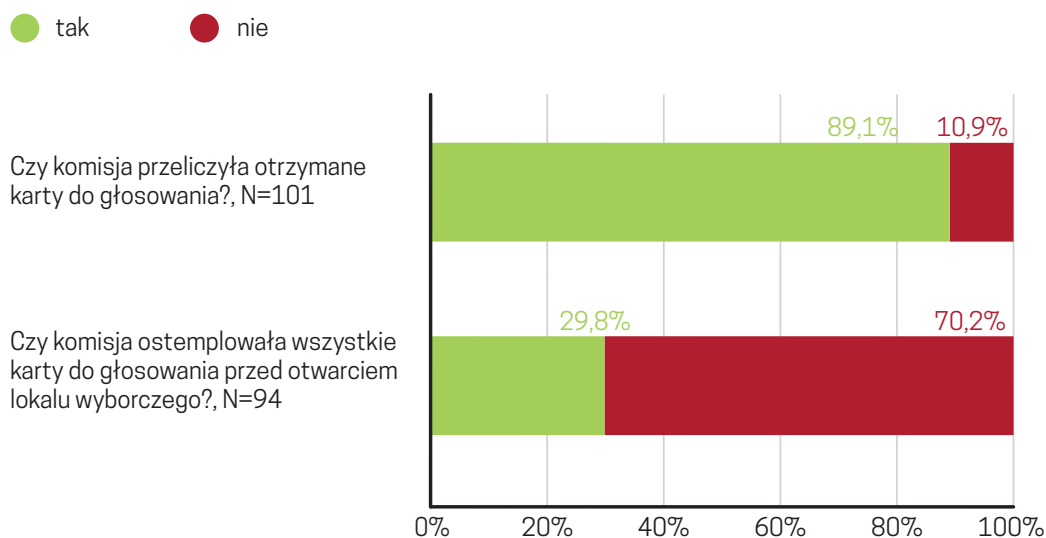
Wykres 8. Karty do głosowania w referendum



Inne uchybienia w przestrzeganiu procedur procesu wyborczego:

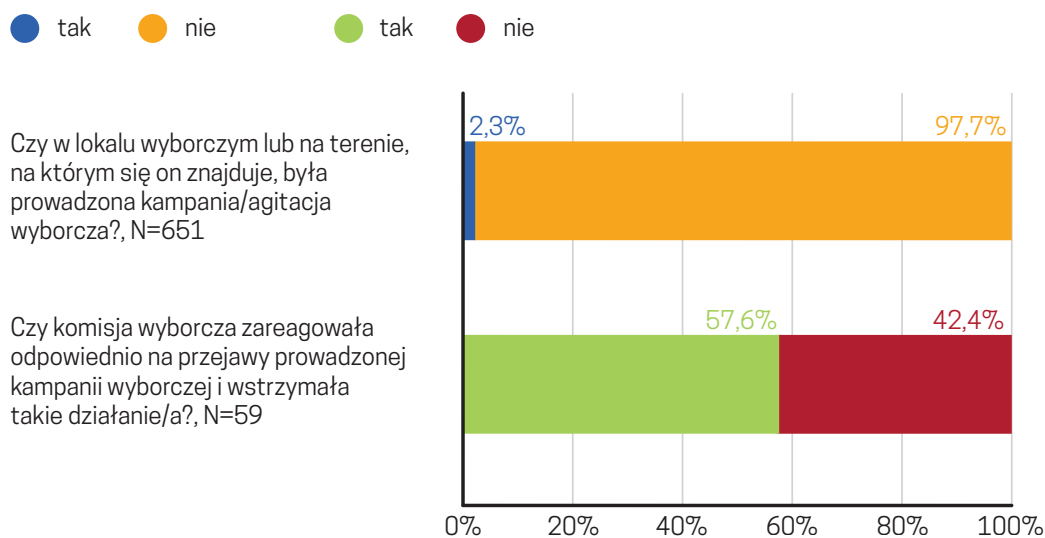
- w prawie 70% obserwowanych lokali komisja nie zakończyła stemplowania kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego:

Wykres 9. Karty do głosowania – przed otwarciem lokalu wyborczego



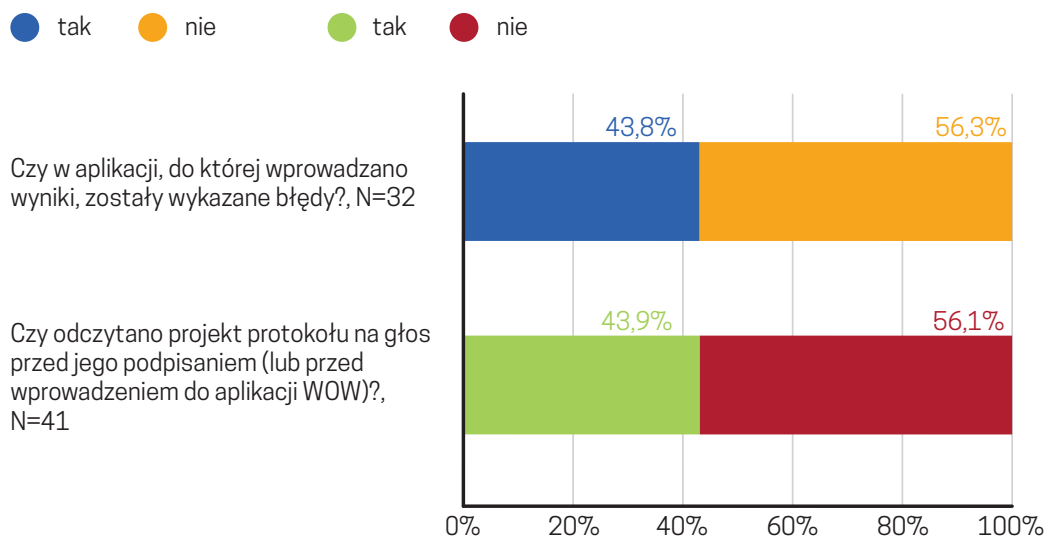
- w ponad 40% obserwowanych lokali wyborczych komisja nie zareagowała na obecność materiałów kampanijnych lub na prowadzenie agitacji wyborczej:

Wykres 10. Kampania wyborcza w lokalu wyborczym



- w ponad 11% obserwowanych lokali komisja nie zapieczętowała urny po zakończeniu głosowania,
- w około 40% obserwowanych lokali wyborczych komisja nie policzyła kart ważnych przed przystąpieniem do liczenia głosów oddanych na poszczególnych kandydatów i w referendum (zob. Wykres 9),
- brak odczytania wyników zawartych w protokole przed przesłaniem danych do systemu informatycznego w prawie 56% obserwowanych komisji.

Wykres 11. Projekt protokołu i błędy



Osobnym problemem samego głosowania była nadmierna liczba wyborców przypadająca na niektóre lokale wyborcze, powodująca wydłużenie czasu głosowania, trudności w kontroli przebiegu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego oraz wydłużony czas liczenia głosów. Przy medianie liczby wyborców zarejestrowanych w komisji wyborczej na poziomie 848 w skali kraju występowały lokale wyborcze o liczbie zarejestrowanych mieszkańców poniżej 100 oraz takie, które liczyły prawie 4000 wyborców.

REKOMENDACJA

Zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na stały obwód głosowania w kraju z 4000 do co najwyżej 3000.

Weryfikacja ważności wyborów

Proces weryfikacji ważności wyborów składa się z dwóch etapów: składania i rozpatrywania przez sąd protestów wyborczych oraz stwierdzania przez sąd ważności wyborów. W wyborach parlamentarnych to Sąd Najwyższy (SN) rozpatruje protesty wyborcze i podejmuje uchwałę ws. ważności wyborów⁶³.

Protesty wyborcze, jak wskazuje art. 82 KW, składane mogą być, gdy doszło do przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustawy mających związek z głosowaniem i ustaleniem jego wyników. Krąg podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego jest wąski i obejmuje wyborcę, którego nazwisko było ujęte w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, przewodniczącego komisji wyborczej i pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego⁶⁴. Ograniczenie możliwości złożenia protestu osobom, które nie figurowały w żadnym spisie wyborców dnia głosowania nie wydaje się zgodne z art. 101 ust. 2 Konstytucji⁶⁵. W praktyce rozwiązanie takie niekorzystnie wpływa zwłaszcza na sytuację wyborców stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie tworzy się obwodów głosowania. Nie mogą oni bowiem ani zagłosować, ani poskarżyć się na pozbawienie tegoż prawa. Ustawodawca powinien również rozważyć włączenie kandydatów, obserwatorów społecznych i mężów zaufania do grupy podmiotów mających samodzielne prawo do wniesienia protestu. Wydaje się to uzasadnione ze względu na specyfikę ich działalności, która powoduje, że niekiedy nie są oni wyborcami ujętymi w spisach wyborców w okręgu wyborczym, w którym ważność wyboru mogliby próbować podważyć w oparciu o poczynione przez siebie obserwacje i zebrane dowody.

⁶³ Zob. art. 101 Konstytucji RP.

⁶⁴ Art. 82 § 2, 3 i 5 KW.

⁶⁵ Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

Sąd ocenia każdy spełniający wymogi formalne protest w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje, w formie postanowienia, opinię w sprawie protestu, przy czym w razie potwierdzenia zasadności zarzutów opinia powinna zawierać ocenę, czy zdarzenie miało wpływ na wynik wyborów. Następnie Sąd Najwyższy, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów, rozstrzyga o ważności wyborów. Na podstawie art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia o Sądzie Najwyższym stwierdzenie ważności wyborów należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zgodnie z treścią art. 244 § 1a KW uchwała podejmowana jest w składzie całej Izby. Istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy Izba ta jest w świetle międzynarodowych i krajowych standardów „niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”⁶⁶.

Do SN wpłynęło łącznie 1177 spraw zarejestrowanych jako protesty wyborcze w wyborach do Sejmu i do Senatu. Z tego:

- dla 14 wyrażono opinię o zasadności zarzutów i stwierdzono, że pozostają one bez wpływu na wynik wyborów,
- dla 11 wyrażono opinię o bezzasadności zarzutów,
- 1152 pozostawiono bez dalszego biegu z uwagi na niespełnianie wymogów formalnych, w tym w szczególności z uwagi na:
 - brak podpisu wnoszącego protest,
 - niewskazanie adresu miejsca zamieszkania lub numeru PESEL,
 - niesformułowanie wniosku dotyczącego ważności wyborów,
 - wniesienie protestu przez osobę nieuprawnioną,
 - przekroczenie terminu na jego wniesienie,
 - wadliwe sformułowanie zarzutów protestu,
 - brak uzasadnienia zarzutów.

⁶⁶ Zob. wyroki ETPC sprawa Dolińska-Ficek and Ozimek v. Polska, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, jak i uchwałę z dnia 23 stycznia 2020 roku składu trzech połączonych Izb SN – Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – w sprawie orzeczeń, wydanych przez sędziów powołanych z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa.

W przypadkach, w których sąd uznał zasadność zarzutów, dotyczyły one nieprawidłowości związanych z pracą obwodowych komisji wyborczych, np. nieprawidłowym wypełnieniem protokołu, nieprzestrzeganiem zasad dotyczących zabezpieczenia urny do głosowania, niewłaściwego informowania wyborców co do unieważnienia rejestracji listy kandydatów, itp.

W składzie całej Izby SN podjął uchwałę 11 stycznia 2024 roku, w której stwierdził ważność wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 roku⁶⁷.

REKOMENDACJA

Rezygnacja z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania – na potrzeby złożenia protestu wyborczego.

REKOMENDACJA

Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych.

⁶⁷ | NSW 1237/23.

Spółeczna kontrola finansowania kampanii wyborczej

Fundacja, w ramach prowadzonej kompleksowej obserwacji wyborów oraz osobnego projektu monitoringu wykorzystywania zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej, wystąpiła w oparciu o przepis z art. 143 § 5 KW do PKW/KBW z wnioskiem o udostępnienie dokumentów załączonych do sprawozdań finansowych niektórych komitetów wyborczych kandydatów startujących w wyborach parlamentarnych 2023 roku w celu ich oceny i weryfikacji pod kątem ewentualnych nieprawidłowości. Być może analiza dokumentów doprowadzi do sformułowania i złożenia zastrzeżeń do sprawozdań. Podmioty uprawnione⁶⁸ mogą je zgłosić na piśmie do PKW w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sprawozdania finansowego. W ciągu 60 dni powinny otrzymać od organu wyborczego odpowiedź, również na piśmie. Niespełna miesięczny termin na wystąpienie, udostępnienie kompletu dokumentów przez administrację wyborczą, ich analizę i sporządzenie ewentualnych zastrzeżeń przez wnioskujących jest terminem bardzo krótkim i zasadniczo powinien być traktowany instrukcyjnie. Biorąc pod uwagę liczbę komitetów uczestniczących w wyborach parlamentarnych, wydatkowane przez nie kwoty, a co za tym idzie i olbrzymią liczbę dokumentów dołączonych do sprawozdania, instytucja zastrzeżeń zdaje się bardziej ozdobić przepisami niż faktycznym instrumentem kontroli społecznej nad sposobem finansowania kampanii wyborczej.

⁶⁸ Są nimi partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych.

Sytuacja nałożenia się na siebie przeprowadzenia wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego z przyjmowaniem i ogłoszeniem sprawozdań finansowych dodatkowo utrudnia uzyskanie wglądu w dokumenty finansowe komitetów. Mając na uwadze i w pełni rozumiejąc istniejące ograniczenia organizacyjne, finansowe i kadrowe KBW, które niewątpliwie wpływają na możliwości przygotowania dokumentów do oceny ze strony obserwatorów, Fundacja chciałaby zauważyć, że ocena sprawozdań oraz możliwość sformułowania i złożenia do PKW zastrzeżeń, jest uprawnieniem wynikającym wprost z KW⁶⁹. Oznacza to obowiązek udostępnienia wszystkich materiałów w czasie, który pozwoli na ich analizę przed upływem terminu na złożenie zastrzeżeń. Przeprowadzanie powszechnych wyborów związanych z upływem kadencji w czasie, gdy jednocześnie składane i analizowane są sprawozdania finansowe, nie powinno stanowić wystarczającego argumentu dla ograniczenia dostępu do dokumentacji. W warunkach dość powszechnego korzystania z narzędzi cyfrowych digitalizacja takich materiałów, najlepiej już na etapie ich wpływu do organu kontroli, nie powinna stanowić nadmiernego obciążenia dla komitetów wyborczych. Przepisy KW już dopuszczają taką możliwość⁷⁰. Wydaje się, że choćby dla komitetów wyborczych ugrupowań parlamentarnych powinno stać się to normą. Przełożyłoby się to na znacznie prostszy i tym samym powszechniejszy dostęp do dokumentów, a zarazem znacznie mniejsze obciążenie również dla administracji wyborczej.

REKOMENDACJA

Zmiana zasad składania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego uwzględniająca digitalizację zarówno sprawozdania, jak i załączonych do niego dokumentów.

REKOMENDACJA

Zwiększenie zasobów Krajowego Biura Wyborczego, w celu umożliwienia sprawniejszej realizacji zadań związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczej.

⁶⁹ Art. 144 § 7 KW.

⁷⁰ Art. 142 § 7 KW.

O Fundacji

Projekt obserwacji wyborów parlamentarnych i referendum ogólnopolskiego zorganizowany został przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (FOP) przy wsparciu finansowym Funduszu Obywatelskiego im. Henryka Wujca oraz German Marshall Fund of the United States. Wspomniane instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważają, że aktywny udział w wyborach jest jednym z najważniejszych sposobów budowy oraz wzmacniania wspólnoty społecznej.

Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą biorącą udział w wyborach. Neutralność i obiektywizm są naczelnymi zasadami działania obserwatorów społecznych, a sama społeczna obserwacja wyborów w Polsce opiera się na uregulowaniach zawartych w art. 103c Kodeksu wyborczego, określających zakres uprawnień i obowiązków obserwatora społecznego w Polsce. Celem projektu jest przedstawienie niezależnej i obiektywnej oceny przebiegu wyborów do parlamentu oraz referendum ogólnopolskiego w oparciu o analizę zmian legislacyjnych, regulujących przebieg procesu wyborczego, obserwację przebiegu procesu w dniu głosowania i prezentację wniosków z obserwacji wraz z przygotowaniem rekomendacji mających na celu poprawę jakości procesu wyborczego w przyszłości.

Fundacja, równoległe do obserwacji dnia głosowania, prowadzi monitoring wykorzystywania zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej przez komitety wyborcze i/lub kandydatów, instytucje publiczne, samorządowe i przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa. Obserwacja prowadzona jest w oparciu o informacje pozyskane w trakcie bezpośrednich obserwacji wydarzeń, kampanii informacyjnych oraz innych działań podejmowanych lokalnie i na szczeblu centralnym przez wspomniane podmioty. Wstępne wyniki obserwacji wskazują na znaczącą rolę wykorzystania zasobów publicznych w kampanii wyborczej, stanowiących dodatkowe wsparcie dla wybranych komitetów wyborczych/kandydatów i stwarzających im uprzywilejowaną pozycję wobec innych uczestników procesu. Z dotychczasowymi wynikami monitoringu można zapoznać się w „Raporcie wstępnym”⁷¹. Końcowy raport wraz z rekomendacjami zostanie opublikowany latem 2024 roku.

⁷¹ <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/raporty-z-observacji/naduzywanie-zasobow-publicznych-w-kampanii-wyborczej-raport-wstepny>.

Załączniki

1. Zestawienie rekomendacji

Temat	Rekomendacja	Adresat	Powiązanie z przepisami	Priorytet
Stabilność prawa wyborczego	Należy dołożyć wszelkich starań, by nie wprowadzać zmian legislacyjnych obejmujących prawo wyborcze w okresie krótszym niż wymagane przez Trybunał Konstytucyjny 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów	Ustawodawca	art. 2 Konstytucji RP	Wysoki
Równość wyborów	Niezwłoczne dokonanie korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych, zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej zaadresowanym do Marszałek Sejmu 21 października 2022 roku	Ustawodawca	art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, art. 202 KW	Wysoki
Równość wyborów	Wprowadzenie automatycznej (bez udziału parlamentu) korekty podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu i przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej uprawnienia do obwieszczenia każdorazowo przed wyborami parlamentarnymi liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym	Ustawodawca	art. 202 KW	Wysoki
Równość wyborów	Zniesienie 24-godzinnego limitu na przekazanie wyników głosowania przez komisje obwodowe za granicą	Ustawodawca	art. 96 ust. 2 Konstytucji, art. 230 § 2, art. 272 § 2, art. 314 § 2 i art. 353 § 2 KW	Wysoki

Temat	Rekomendacja	Adresat	Powiązanie z przepisami	Priorytet
Równość wyborów	Ustawowe uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do uznania wyników głosowania w obwodzie (w kraju i za granicą) za niebyłe wyłącznie w razie wystąpienia trwałej niemożności ustalenia i przekazania wyników głosowania z danego obwodu, spowodowanej zdarzeniem o charakterze siły wyższej	Ustawodawca	rozdział 9 „Ustalanie wyników głosowania w obwodzie” Działu I „Przepisy wstępne” KW	Średni
Administracja wyborcza	Przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzoru nad Centralnym Rejestrem Wyborców	Ustawodawca	art. 160 § 1 pkt. 2 w zw. z art. 18 § 4 KW	Średni
Administracja wyborcza	Zintensyfikowanie aktywności Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku zwiększenia świadomości wyborców odnośnie do istotności przestrzegania zasady tajności głosowania	PKW	art. 160 § 1 pkt. 9 KW	Średni
Administracja wyborcza	Zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na stały obwód głosowania w kraju z 4000 do co najwyżej 3000	Ustawodawca	art. 12 § 3 KW	Wysoki
Referendum ogólnokrajowe	Zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia	Ustawodawca	art. 47 UoR	Średni
Referendum ogólnokrajowe	W celu zapewnienia tajności głosowania w referendum ogólnokrajowym, które przeprowadzane jest wraz z głosowaniem w wyborach powszechnych, należy zmienić sposób ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzenia jego wiążącego charakteru)	Ustawodawca	art. 22 § 4 UoR	Średni

Temat	Rekomendacja	Adresat	Powiązanie z przepisami	Priorytet
Głosowanie za granicą	Przywrócenie głosowania korespondencyjnego dla wyborców głosujących za granicą	Ustawodawca	Rozdział 6a „Głosowanie korespondencyjne” Działu I „Przepisy wstępne” KW	Wysoki
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Potwierdzenie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej	Ustawodawca	art. 19 UoR	Średni
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Ustawowe wskazanie terminu, w którym obserwatorzy międzynarodowi powinni zgłosić chęć obserwacji oraz przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej, w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, kompetencji do ustalenia formatu wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych	Ustawodawca	art. 50 KW	Niski
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Wypracowanie wspólnie z partiami politycznymi i organizacjami pozarządowymi standardu elektronicznego zaświadczenia dla męża zaufania i obserwatora społecznego	PKW, partie polityczne i organizacje społeczne	art. 103a § 4, art. 103c § 2 KW	Wysoki
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a Kodeksu wyborczego	Ustawodawca	art. 161a § 1 KW	Średni

Temat	Rekomendacja	Adresat	Powiązanie z przepisami	Priorytet
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Ograniczenie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w zakresie rejestracji pracy obwodowej komisji wyborczej do czynności poprzedzających rozpoczęcie głosowania i następujących po jego zakończeniu	Ustawodawca	art. 42 § 5 KW	Średni
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Umożliwienie osobom rejestrującym pracę obwodowych komisji wyborczych użycia sporządzonego nagrania jako dowodu w postępowaniu przed organami ścigania oraz w ramach protestu wyborczego, a także przekazania go przez obserwatora organizacji delegującej i wykorzystania go przez nią do celów szkoleniowych	Ustawodawca	art. 42 § 6, 6a–6d KW	Średni
Prawa obserwatorów i mężów zaufania	Likwidacja systemu „Mąż Zaufania” (usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji), a w razie jego pozostawienia przekazanie nadzoru nad nim Państwowej Komisji Wyborczej	Ustawodawca oraz minister właściwy ds. informatyzacji	art. 42 § 6a–6d KW	Średni
Poprawa i ujednolicenie systemu szkolenia członków komisji wyborczych	Faktyczne objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich członków komisji wyborczej niezależnie od pełnionej w niej funkcji	PKW, urzędnicy wyborczy, gminy	art.185 w zw. z art. 191e § 1 pkt. 2, 3 KW	Wysoki

Temat	Rekomendacja	Adresat	Powiązanie z przepisami	Priorytet
Poprawa i ujednoczenie systemu szkolenia członków komisji wyborczych	Unowocześnienie formatu szkoleń oraz zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania, uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych	PKW, urzędnicy wyborczy	art. 191e § 1 pkt. 2, 3 KW	Wysoki
Weryfikacja ważności wyborów	Rezygnacja z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania – na potrzeby złożenia protestu wyborczego	Ustawodawca	art. 82 § 3 i 4 KW	Średni
Weryfikacja ważności wyborów	Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych	Ustawodawca	art. 82 § 5 KW	Średni
Kontrola finansowania kampanii wyborczej	Zmiana zasad składania sprawozdania finansowego komitetu wyborczego uwzględniająca digitalizację zarówno sprawozdania, jak i załączonych do niego dokumentów	Minister Finansów	art. 142 § 7 KW, Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego	Wysoki
Kontrola finansowania kampanii wyborczej	Zwiększenie zasobów Krajowego Biura Wyborczego, w celu umożliwienia sprawniejszej realizacji zadań związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczej	Rząd i ustawodawca	art. 187 § 1 i 2 w zw. z art. 143 § 5, art. 191 § 1 KW	Wysoki

2. Szczegółowe rekomendacje dot. szkoleń obwodowych komisji wyborczych

Wyszkolenie członków obwodowych komisji wyborczych

Rozumiejąc specyfikę tego, jak bardzo zróżnicowaną grupą słuchaczy są członkowie ObKW, chcielibyśmy zarekomendować następujące zmiany w procesie szkoleniowym:

- Publikacja wytycznych na min. 10 tygodni przed dniem głosowania, które umożliwiają wdrożenie materiałów szkoleniowych bazujących na ujednoczonym tekście wytycznych (w przypadku złożenia na nie skargi)
- Zmiana formatu szkoleń oraz lepsze przygotowanie osób uczestniczących w procesie szkolenia:
 - unowocześnienie formatu szkoleń poprzez wprowadzenie elementów interaktywnych, *role-play* i modelowań zachowań;
 - wprowadzenie poradnika szkoleniowca (szczególnie istotne w przypadku organizacji wyborów za granicą),
 - wprowadzenie materiałów ułatwiających przejście przez etap ustalenia wyników głosowania w sposób poprawny oraz łatwy, bazując na najlepszych praktykach poszczególnych gmin czy delegatur;
 - wprowadzenie list kontrolnych umożliwiających łatwiejsze przyswojenie wytycznych oraz wynikającej z niej kolejności procedur
 - ewentualne wprowadzenie listy z nalepkami na pakiety, które powinny być odklejane we właściwej kolejności (pewna modyfikacja list kontrolnych).
- Zwiększenie transparentności oraz ujednoczenie systemu szkolenia członków komisji wyborczych na tych polach, na których jest to możliwe:
 - objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej, niezależnie od pełnionych w niej funkcji;
 - publikacja modelowego (wzorcowego) szkolenia online dotyczącego najważniejszych kwestii, które w formie pełnej i skróconej omówi najważniejsze schematy pożądanych zachowań członków komisji
- Dostosowanie szkolenia członków komisji wyborczych do największych wyzwań:
 - zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania; uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania; oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych.

Spółeczną obserwację wyborów parlamentarnych 2023 wsparły
Fundusz Obywatelski im. Henryka Wujca oraz German Marshall
Fund of the United States.

www.odpowiedzialnapolityka.pl



**Fundusz Obywatelski
im. Henryka Wujca**