



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

RZECZPOSPOLITA POLSKA

WYBORY PARLAMENTARNE 15 PAŹDZIERNIKA 2023

Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR
Raport końcowy



Warszawa
27 marca 2024 r.

SPIS TREŚCI

I.	STRESZCZENIE.....	1
II.	WSTĘP I PODZIĘKOWANIA	4
III.	TŁO I KONTEKST POLITYCZNY	5
IV.	RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY	6
V.	ADMINISTRACJA WYBORCZA	8
VI.	REJESTRACJA WYBORCÓW	11
VII.	REJESTRACJA KANDYDATÓW.....	12
VIII.	KAMPANIA WYBORCZA.....	14
IX.	FINANSOWANIE KAMPANII	18
	A. WPLYWY I WYDATKI NA KAMPANIĘ	19
	B. SPRAWOZDAWCZOŚĆ I NADZÓR	21
X.	MEDIA	22
	A. OTOCZENIE MEDIALNE	22
	B. RAMY PRAWNE	23
	C. WYNIKI MONITORINGU MEDIÓW	25
XI.	ROZSTRZYGANIE SPORÓW WYBORCZYCH.....	26
XII.	OBSERWATORZY SPOŁECZNI I MIĘDZYNARODOWI	28
XIII.	DZIEŃ WYBORÓW	29
XIV.	SYTUACJA PO WYBORACH	31
XV.	ZALECENIA.....	32
	A. ZALECENIA PRIORYTETOWE	32
	B. INNE ZALECENIA.....	33
	ZAŁĄCZNIK I: OSTATECZNE WYNIKI WYBORÓW	36
	ZAŁĄCZNIK II: LISTA OBSERWATORÓW MIĘDZYNARODOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW.....	37
	INFORMACJA O ODIHR	41

RZECZPOSPOLITA POLSKA
WYBORY PARLAMENTARNE
15 października 2023 r.

Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR
Raport końcowy¹

I. STRESZCZENIE

W odpowiedzi na zaproszenie władz polskich do obserwacji wyborów parlamentarnych mających się odbyć 15 października 2023 r. i zgodnie ze swoim mandatem Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) ustanowiło w dniu 4 września Ograniczoną Misję Obserwacji Wyborów (LEOM). Celem była ocena zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i normami w zakresie demokratycznych wyborów, jak również z przepisami prawa krajowego. Członkowie Misji ODIHR połączyli siły z delegacjami Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, tworząc Międzynarodową Misję Obserwacji Wyborów, której zadaniem było śledzenie przebiegu dnia wyborów.

W „Stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń” z 16 października stwierdzono, że „[w]ybory parlamentarne 15 października były konkurencyjne, a wyborcy mieli szeroki wybór politycznych alternatyw, jednak partia rządząca uzyskała wyraźną przewagę poprzez niewłaściwy wpływ na wykorzystanie zasobów państwa i mediów publicznych. Wybory odbyły się w wysoce spolaryzowanym środowisku i były postrzegane jako decydujące dla przyszłości Polski w kluczowych kwestiach, w tym odporności instytucji demokratycznych, wolności osobistych i polityki zagranicznej. Kandydaci mieli możliwość prowadzenia swobodnej kampanii, która niestety charakteryzowała się powszechnym stosowaniem nietolerancyjnej, ksenofobicznej i mizoginistycznej retoryki. Równoczesne przeprowadzenie referendum z inicjatywy rządu służyło wzmocnieniu przekazu partii rządzącej, w tym poprzez wsparcie spółek kontrolowanych przez państwo, podważając tym samym rozdział pomiędzy państwem a partią i umożliwiając pewne obejście przepisów dotyczących finansowania kampanii. W spolaryzowanym politycznie środowisku medialnym i ogólnie zawężającej się przestrzeni dla niezależnego dziennikarstwa, publiczny nadawca otwarcie faworyzował partię rządzącą. Administracja wyborcza działała sprawnie, ale jej procesy decyzyjne nie były transparentne. Choć nadal pozostają pytania dotyczące niezależności sądownictwa, sposób rozpatrywania spraw związanych z wyborami przez Sąd Najwyższy był przejrzysty i sprzyjał większemu udziałowi obserwatorów. Dzień wyborów przebiegał spokojnie, wyborcy entuzjastycznie i licznie pojawili się w lokalach wyborczych, a sam proces był dobrze zorganizowany w ograniczonej liczbie lokali wyborczych, które odwiedziła Misja”.

Ramy prawne systemu wyborczego stanowią wystarczającą podstawę dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Zmiany wprowadzone w 2023 r. uwzględniły wprowadzenie niektórych z wcześniejszych rekomendacji ODIHR, ale ich przyjęcie w miesiącach bezpośrednio poprzedzających wybory, a także bez konstruktywnych konsultacji społecznych, pozostaje w sprzeczności ze zobowiązaniami w ramach OBWE, Rady Europy i innymi międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami. Niezrealizowany pozostaje szereg wcześniejszych zaleceń ODIHR, w tym dotyczących praw wyborczych, zapobieganiu niewłaściwemu wykorzystywaniu środków publicznych i zwiększania przejrzystości finansowania kampanii.

¹ Wersja angielska stanowi jedyną oficjalną wersję dokumentu. Nieoficjalne tłumaczenie dostępne jest w języku polskim.

Obywatele wybierali stu członków izby wyższej Parlamentu (Senatu) w ramach systemu większościowego w jednomandatowych okręgach wyborczych (na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko”) oraz 460 członków izby niższej (Sejmu) w ramach systemu proporcjonalnego w 41 okręgach wielomandatowych. Brak rozpatrzenia przez Sejm – wbrew ustawowemu obowiązkowi – proponowanych przez administrację wyborczą zmian w podziale mandatów między okręgi wyborcze, a także fakt wliczania wszystkich oddanych za granicą głosów w wyborach do Sejmu i Senatu do puli głosów warszawskiego okręgu wyborczego, miały negatywny wpływ na równość wyborów, co jest sprzeczne z normami międzynarodowymi.

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wraz z jej organem wykonawczym, Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), sprawnie wypełniła swój mandat w zakresie przygotowania wyborów, dotrzymując ustawowych terminów. Administracja wyborcza cieszyła się ogólnie zaufaniem większości rozmówców Misji, choć niektórzy wątpili w jej bezstronność ze względu na bardziej upolityczniony skład PKW i zmiany w kryteriach powoływania członków okręgowych komisji wyborczych. Posiedzenia PKW i okręgowych komisji wyborczych nie były jawne, a informacje o porządku obrad i protokoły z ich przebiegu nie były publikowane, co szkodziło zasadzie przejrzystości. Znacząca liczba członków obwodowych komisji wyborczych rekrutowała się z komitetów wyborczych, które nie zarejestrowały kandydatów. Wielu rozmówców Misji wyrażało opinię, że niektóre z tych komitetów miały związki z partią rządzącą, co osłabiało wzajemny nadzór i równowagę polityczną pomiędzy członkami komisji wyznaczonymi przez poszczególne komitety.

Osoby sądownie ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych, co jest sprzeczne z normami międzynarodowymi i zobowiązaniami OBWE. W wyborach zarejestrowano 29 091 621 osób uprawnionych do głosowania, z których 636 009 zadeklarowało chęć oddania głosu za granicą. Nowo utworzony Centralny Rejestr Wyborców zaczął funkcjonować niecałe trzy miesiące przed dniem wyborów. Niektórzy rozmówcy Misji wyrażali obawy, że brak dostatecznych testów mógł negatywnie wpłynąć na jego funkcjonalność i dokładność, niemniej w ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych w dniu wyborów rejestr działał poprawnie, jeśli chodzi o identyfikację wyborców.

Proces rejestracji kandydatów był otwarty i równy. PKW zarejestrowała 303 listy do Sejmu zgłoszone przez 12 komitetów wyborczych oraz 359 kandydatów do Senatu, zgłoszonych przez 49 komitetów. Łącznie 56 list w wyborach do Sejmu oraz 32 kandydatów do Senatu nie zostało zarejestrowanych, głównie z powodu odrzucenia części podpisów, co w dużej mierze wynikało z bardziej rygorystycznej weryfikacji danych wyborców, a także faktu, że po wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców niektórzy z nich mogli nie mieć świadomości, że są zarejestrowani w danym okręgu wyborczym.

Konstytucja gwarantuje równość kobiet i mężczyzn. Kobiety są jednak niedostatecznie reprezentowane w polityce i na stanowiskach kierowniczych, w tym w administracji wyborczej, co wskazuje na potrzebę dalszych wysiłków na rzecz zwiększania ich uczestnictwa. W sumie 1471 (44%) kandydatów do Sejmu i jedynie 69 (19%) kandydatów do Senatu to kobiety. Ostatecznie 136 kobiet zostało wybranych do Sejmu, a 17 do Senatu. Za pozytywny należy uznać fakt, że kilka partii podkreślało znaczenie udziału kobiet w polityce i eksponowało swoje kandydatki w kampanii wyborczej. Jednakże niektóre z kandydatek zgłaszały ogólne poczucie lęku i przypadki przemocy lub nękania za względu na ich płeć podczas kampanii.

Wolność zrzeszania się i zgromadzeń była respektowana, a kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię, która – choć pluralistyczna – cechowała się nadużywaniem środków publicznych i nierównymi warunkami jej prowadzenia. Zauważalne było przenikanie się kampanii wyborczej prowadzonej przez partię rządzącą z kampanią informacyjną rządu i spółek Skarbu Państwa oraz

utworzonych przez nie fundacji, w tym z kampanią poprzedzającą zorganizowane z inicjatywy rządu referendum. Zapewniło to znaczącą przewagę koalicji rządzącej, zacierając granicę między państwem a partią, co było sprzeczne ze zobowiązaniami OBWE i innymi normami międzynarodowymi. Kampania, w tym w mediach społecznościowych, była wysoce konfrontacyjna, negatywna i często odwoływała się do podburzającej retoryki, odzwierciedlając ogólną polaryzację społeczeństwa.

Niedawne zmiany przepisów dotyczących finansowania kampanii nie uwzględniały większości zaleceń od dawna postulowanych przez ODIHR. Brak obowiązku prowadzenia sprawozdawczości finansowej przed dniem wyborów oraz nieuregulowanie zasad prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie, w połączeniu z niedostatecznym uregulowaniem kwestii finansowania kampanii referendalnej, negatywnie wpłynęły na przejrzystość oraz rozliczalność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczej. Ponadto zaangażowanie spółek Skarbu Państwa i prowadzonych przez nie fundacji w kampanię referendalną służyło obejściu przepisów regulujących finansowanie kampanii wyborczej, tym samym podważając znaczenie limitu wydatków. PKW posiada wprawdzie mandat w zakresie kontroli finansowania kampanii, ale nie obejmuje on wyraźnego uprawnienia do sprawowania takiego nadzoru przed dniem wyborów.

Monitoring mediów prowadzony przez Misję potwierdził wywiązanie się telewizji publicznej z obowiązku rozdysponowania darmowego czasu dla wszystkich komitetów. Pomimo ustawowego wymogu bezstronności, nadawca publiczny konsekwentnie prezentował wydarzenia społeczno-polityczne w stronniczy sposób, promując partię rządzącą i jej politykę, a zarazem demonstrując otwartą wrogość wobec opozycji i traktując jej głównego lidera jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) nie ukróciła otwarcie stronniczego i nacechowanego uprzedzeniami wydźwięku treści prezentowanych w telewizji publicznej, pomimo konstytucyjnego obowiązku stania na straży interesu publicznego. Większość monitorowanych mediów prywatnych przyjęła postawę krytyczną wobec partii rządzącej, a niektóre wyraźnie sprzyjały opozycji.

Polskie prawo przewiduje odpowiednie środki ochrony prawnej w drodze sądowej i administracyjnej zarówno dla wyborców, jak i dla kandydatów. Jednak od niektórych decyzji PKW mogą odwoływać się tylko kandydaci w wyborach, co podważa prawo innych uczestników procesu wyborczego do skutecznego środka odwoławczego; stoi to w sprzeczności ze zobowiązaniami OBWE i innymi normami międzynarodowymi. Większość z licznych spraw rozpatrywanych przez PKW i Sąd Najwyższy dotyczyła rejestracji kandydatów i została oddalona ze względów merytorycznych lub proceduralnych. Sąd Najwyższy orzekł również w sprawach skarg na decyzje PKW ograniczające uprawnienia obserwatorów społecznych, a także dotyczące niektórych aspektów rejestrowania obrazu, uchylając wytyczne tego organu. Sąd Najwyższy rozpatruje sprawy na posiedzeniach niejawnych z możliwością otwarcia ich dla publiczności, gdy uzna to za stosowne, co uczynił trzykrotnie, z korzyścią dla przejrzystości procedury rozstrzygania sporów wyborczych. Po reformach, które miały miejsce w latach 2016–2017, utrzymują się jednak obawy co do mechanizmów mianowania sędziów i niezależności sądownictwa.

Kodeks wyborczy dopuszcza zarówno społeczną, jak i międzynarodową obserwację wyborów. Obserwatorzy międzynarodowi podlegają akredytacji PKW. Opóźnienie i brak przejrzystości podczas procesu akredytacji znaczącej liczby obserwatorów międzynarodowych, parlamentarnych i pozarządowych negatywnie jednak wpłynęło na ich pracę. Nie istnieje formalna procedura akredytacji dla obserwatorów społecznych, którzy nie mieli pełnej możliwości obserwowania pracy komisji wyborczych na wszystkich szczeblach. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego obserwowały przebieg wyborów i prowadziły równoległe zestawienia wyników głosowania, inne

zaś skupiły się na monitorowaniu sposobu relacjonowania kampanii wyborczej, jej finansowania i wykorzystywania środków publicznych.

Wyborcy stawili się licznie, a wybory przebiegały spokojnie i bez naruszeń porządku. W lokalach odwiedzonych przez przedstawicieli Misji proces głosowania był sprawny i uporządkowany, członkowie komisji obwodowych posiadali odpowiednią wiedzę, a procedury były w dużej mierze przestrzegane. Zaobserwowano jednak częste przypadki naruszenia zasady tajności głosowania z racji tego, że lokale były przepełnione, kabiny wyborcze – zbyt małe, aby ukryć przed postronnymi osobami duże karty do głosowania, a wyborcy wypełniali karty poza kabinami. Procedury liczenia głosów w ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych przez przedstawicieli Misji były w większości przejrzyste i przestrzegane, choć odnotowano drobne nieścisłości, takie jak liczenie kart do głosowania w innej kolejności czy podział komisji na grupy w celu przyspieszenia liczenia. Frekwencja wyborcza wyniosła 74%.

Niniejszy raport zawiera szereg zaleceń służących wsparciu wysiłków na rzecz dostosowania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i norm z zakresu demokratycznych wyborów. Najważniejsze zalecenia koncentrują się na potrzebie przeprowadzenia inkluzywnego procesu zmian legislacyjnych, zdefiniowania działalności wyborczej funkcjonariuszy publicznych i wprowadzenia odpowiedniego zakazu wykorzystywania zasobów administracyjnych do celów agitacji wyborczej, wprowadzenia bardziej przejrzystych przepisów dotyczących finansowania kampanii, ustanowienia zabezpieczeń gwarantujących niezależność mediów publicznych oraz zmiany ram prawnych w celu wprowadzenia wymogu wystarczającej bezstronności w relacjonowaniu kampanii w mediach publicznych. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz w usprawnieniu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w tym i poprzednich raportach.

II. WSTĘP I PODZIĘKOWANIA

W odpowiedzi na zaproszenie polskich władz za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz na podstawie rekomendacji Misji Oceny Potrzeb (NAM) przeprowadzonej w dniach 18-24 maja 2023 r., Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) powołało w dniu 4 września Ograniczoną Misję Obserwacji Wyborów (LEOM). Misja, której przewodzi Douglas Wake, składa się z 11 ekspertów mających siedzibę w Warszawie i 20 obserwatorów długoterminowych rozmieszczonych w całej Polsce w dniu 9 września. Obserwatorzy pochodzą z 18 państw uczestniczących w OBWE, a 45% członków Misji to kobiety. Zgodnie z metodologią ODIHR, przedstawiciele Misji nie prowadzili kompleksowej ani systematycznej obserwacji przebiegu wyborów, odwiedził natomiast pewną liczbę lokali wyborczych w dniu głosowania.

W dniu wyborów do Misji dołączyły delegacje Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, tworząc Międzynarodową Misję Obserwacji Wyborów (IEOM). Pia Kauma została mianowana przez urzędującego przewodniczącego OBWE na stanowisko specjalnego koordynatora i lidera krótkoterminowej misji obserwacyjnej OBWE. Delegacji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE przewodniczył Pere Joan Pons. Mireille Clapot stała na czele delegacji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. W dniu wyborów pracowało 154 obserwatorów z 44 krajów, w tym 33 obserwatorów wysłanych przez ODIHR oraz 91 przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE i 27 przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Kobiety stanowiły 40% obserwatorów.

Misja służyła ocenie zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami OBWE, innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i normami z zakresu demokratycznych wyborów, a także z przepisami prawa krajowego. Niniejszy raport końcowy oparty jest na „Stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń”, które zostało ogłoszone na konferencji prasowej w Warszawie w dniu 16 października². ODIHR pragnie podziękować władzom polskim za zaproszenie do obserwacji wyborów, a także Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowemu Biuru Wyborczemu za pomoc. Dziękujemy również innym instytucjom państwowym, partiom politycznym, kandydatom, mediom, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicielom społeczności międzynarodowej za podzielenie się swoimi opiniami.

III. TŁO I KONTEKST POLITYCZNY

Polska jest republiką parlamentarno-prezydencką. Na czele rządu, który jest zatwierdzany przez parlament w drodze wotum zaufania, stoi premier. Głową państwa jest prezydent wybierany w wyborach bezpośrednich. Władzę ustawodawczą sprawuje parlament składający się z izby niższej (Sejm) i wyższej (Senat).

W dniu 8 sierpnia Prezydent Andrzej Duda ogłosił 15 października dniem wyborów parlamentarnych. 17 sierpnia Sejm podjął decyzję o przeprowadzeniu referendum wraz z wyborami parlamentarnymi; był to pierwszy przypadek przeprowadzenia referendum wraz z wyborami w Polsce. Referendum obejmowało cztery pytania dotyczące przyjmowania imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, usunięcia bariery na granicy z Białorusią, sprzedaży aktywów państwowych zagranicznym podmiotom i podniesienia wieku emerytalnego. Większość rozmówców Misji była zdania, że referendum służyło wzmocnieniu kampanii wyborczej partii rządzącej, a kilku liderów opozycji wzywało do jego bojkotu³.

Prawo i Sprawiedliwość (PiS) posiadało większość w Sejmie od 2015 r.⁴ Od ostatnich wyborów parlamentarnych w 2019 r. Polska mierzyła się z wieloma wyzwaniami, w tym pandemią Covid, kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią oraz konsekwencjami wojny wywołanej inwazją Federacji Rosyjskiej na sąsiednią Ukrainę, w tym napływem kilku milionów ukraińskich uchodźców od lutego 2022 r. Po dojściu do władzy PiS wprowadził nowe przepisy ograniczające prawo do aborcji oraz zmieniające mechanizmy powoływania sędziów i organu regulacyjnego mediów publicznych. Poza efektem polaryzacji, zmiany te doprowadziły do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce⁵. 8 czerwca 2023 r. Komisja wszczęła również procedurę naruszeniową po tym, jak polski rząd powołał komisję nadzwyczajną do spraw zbadania rosyjskich wpływów w Polsce⁶. Prawo zostało następnie zmienione, w szczególności poprzez usunięcie przepisów, które umożliwiłyby

² Zob. poprzednie [raporty ODIHR na temat wyborów w Polsce](#).

³ Misja ODIHR śledziła przebieg referendum w zakresie, w jakim miało ono wpływ na wybory parlamentarne.

⁴ W 2019 r. PiS zdobyło 235 mandatów, Koalicja Obywatelska (KO) – 134, Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) – 49, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) – 30, Konfederacja Wolność i Niepodległość – 11, a Mniejszość Niemiecka – 1 mandat. W Senacie PiS uzyskała 48 mandatów, KO – 43, PSL – 3, SLD – 2, a cztery komitety wyborcze zdobyły po jednym mandacie.

⁵ Reformy sędownictwa, które rozpoczęły się w 2016 r., doprowadziły do zmian mechanizmów mianowania sędziów. Zob. także rozdział dotyczący Polski w [Sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności w 2023 r.](#) W 2017 r. utworzono nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, której mandat obejmuje zatwierdzanie ostatecznych wyników wyborów i rozpatrywanie odwołań w innych sprawach związanych z wyborami.

⁶ 31 maja 2023 r. weszła w życie Ustawa o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Komisję powołano 30 sierpnia pomimo [obaw](#) zgłaszanych przez Komisję Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka). Zob. także [procedurę naruszeniową KE](#).

komisji dyskwalifikację kandydatów w wyborach. Podczas kampanii wyborczej pojawiły się publiczne kontrowersje dotyczące wydawania polskich wiz dla pracowników zagranicznych przez MSZ, co doprowadziło do odwołania wiceministra spraw zagranicznych i postawienia zarzutów siedmiu osobom⁷.

Konstytucja gwarantuje równość kobiet i mężczyzn. Kobiety są jednak wciąż niedostatecznie reprezentowane w życiu publicznym. W ustępującym parlamencie do kobiet należały 132 mandaty (28,5%) w Sejmie i 24 mandaty (24%) w Senacie, a spośród 28 ministerstw tylko pięć było kierowanych przez kobiety. W wyniku obecnych wyborów 136 kobiet dostało się do Sejmu, a 17 do Senatu.

Aby poprawić udział kobiet w życiu publicznym, władze powinny podjąć szeroko zakrojone wysiłki na rzecz zwiększenia reprezentacji kobiet w polityce i skutecznego wyeliminowania dotychczasowych barier związanych z płcią.

IV. RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY

Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych i regionalnych umów związanych z przeprowadzaniem demokratycznych wyborów⁸. Konstytucja potwierdza również zobowiązanie do przestrzegania wiążących przepisów prawa międzynarodowego. Na poziomie krajowym wybory są regulowane głównie przez Konstytucję z 1997 r., Kodeks wyborczy z 2011 r., Ustawę z 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach oraz Ustawę z 1997 r. o partiach politycznych. PKW wydaje uchwały i wytyczne wiążące komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. PKW uzupełnia ramy prawne o regulaminy, wytyczne i wyjaśnienia dotyczące różnych aspektów procesu wyborczego.

Ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i stanowią wystarczającą podstawę do przeprowadzania demokratycznych wyborów. Pod pewnymi względami proces wyborczy wymagałby jednak dopracowania lub zmiany. W marcu 2023 r. Kodeks wyborczy został poddany znaczącej nowelizacji⁹. Zmiany obejmowały utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców, obniżenie minimalnej liczby mieszkańców przypadających na obwód wyborczy z 500 do 200, zmianę kryteriów wyboru członków okręgowych komisji wyborczych, wprowadzenie obowiązku zapewnienia bezpłatnego przewozu pasażerskiego dla wyborców na obszarach wiejskich oraz rozszerzenie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych do rejestrowania przebiegu głosowania, przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu przysyłania takich nagrań do Ministerstwa Cyfryzacji lub obwodowej komisji wyborczej, aby mogły zostać uznane za dokumentację wyborczą, i ich

⁷ W marcu 2023 r. prokuratura wszczęła dochodzenie w sprawie możliwej korupcji w związku z tą sprawą. 31 sierpnia do Ministerstwa Spraw Zagranicznych weszli funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego i tego samego dnia odwołany został wiceminister spraw zagranicznych. 15 września MSZ wydało publiczne [oświadczenie](#).

⁸ Takich jak m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. ([ICCPR](#)), Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. ([CEDAW](#)), Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r. ([CERD](#)), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r. ([CAC](#)), Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. ([CRPD](#)). Polska jest stroną Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. oraz Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.

⁹ Zmiany dotyczyły również Ustawy z 1997 r. o partiach politycznych, Ustawy z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Ustawy z 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Ustawy z 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa, Ustawy z 2009 r. o finansach publicznych i Ustawy z 2010 r. o ewidencji ludności.

usunięcia z urzędu rejestracyjnego. Reforma miała miejsce zaledwie kilka miesięcy przed wyborami i nie towarzyszyły jej konstruktywne konsultacje z zainteresowanymi stronami, co jest sprzeczne z międzynarodowymi zobowiązaniami i dobrymi praktykami¹⁰.

Proces rozpatrywania i przyjmowania zmian legislacyjnych związanych z wyborami powinien obejmować otwarte konsultacje społeczne i być podejmowany na długo przed wyborami, na etapie, który pozwala odpowiednio i skutecznie wdrożyć rozważane zmiany.

Choć zmiany przyjęte w 2023 r. uwzględniły niektóre z wcześniejszych zaleceń ODIHR dotyczących wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców i dostępu dla osób z niepełnosprawnościami, wciąż niezrealizowany pozostaje szereg rekomendacji mających na celu dalsze dostosowanie przepisów prawa do zobowiązań międzynarodowych. Są to m.in. zalecenia dotyczące przywrócenia praw wyborczych osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych, zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie oraz wprowadzenia środków zapobiegających niewłaściwemu wykorzystaniu zasobów administracyjnych i zwiększających przejrzystość finansowania kampanii¹¹. Ponadto kluczowe aspekty prowadzenia kampanii referendalnej, w szczególności wymogi dotyczące sprawozdawczości finansowej kampanii, nie zostały uregulowane w porządku prawnym. Przeprowadzenie referendum równoległe z wyborami uwypukliło te braki legislacyjne, negatywnie wpływając na proces wyborczy.

Aby zapewnić demokratyczny i przejrzysty przebieg referendów, przepisy prawa powinny zostać znowelizowane w celu kompleksowego uregulowania wszystkich aspektów procesów referendalnych.

Kadencja parlamentu trwa cztery lata. Senatorzy wybierani są w systemie większościowym (na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko”) w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych. Posłowie w liczbie 460 są z kolei wybierani w systemie proporcjonalnym w 41 wielomandatowych okręgach wyborczych. W podziale mandatów do Sejmu biorą udział tylko komitety wyborcze, które uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów w skali kraju (8% w przypadku koalicji). Próg ten nie dotyczy komitetów wyborczych zarejestrowanych przez uznane mniejszości narodowe¹². Okręgi wyborcze tworzone są w granicach województw. Mandaty do Sejmu rozdzielane są pomiędzy okręgi wyborcze proporcjonalnie do liczby ludności.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi weryfikacji granic okręgów wyborczych w celu uwzględnienia zmian demograficznych i pomimo wcześniejszego zalecenia ODIHR w tej sprawie, od 2011 r. nie wprowadzono żadnych zmian w granicach okręgów wyborczych do Sejmu i Senatu ani w podziale mandatów między okręgi wyborcze. W październiku 2022 r. PKW zaproponowała korekty w

¹⁰ Zob. [ODIHR Opinion on the Draft Act Amending the Election Code and Certain Other Acts](#) [„Opinia ODIHR dotycząca projektu Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw”]. Sekcja II ust. 2 lit. b. [Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej](#) z 2002 r. zaleca: „Podstawowe elementy prawa wyborczego [...] nie powinny podlegać zmianom na co najmniej jeden rok przed wyborami”. W pkt. 63 [Raportu wyjaśniającego do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych](#) wskazuje się, że „stabilność prawa ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest istotny dla konsolidowania demokracji”. Punkt 5.8 [1990 OSCE Copenhagen Document](#) [„Dokument Kopenhaski OBWE z 1990 r.”] stanowi, że przepisy prawa powinny być przyjmowane po przeprowadzeniu procedury publicznej. W pkt. 18.1 [OSCE Moscow Document](#) [„Dokument Moskiewski OBWE z 1991 r.”] państwa uczestniczące zobowiązały się zapewnić, aby „[u]stawodawstwo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli”.

¹¹ W para. 25 [OSCE Istanbul Document](#) [„Dokument Stambulski OBWE z 1999 r.”] wszystkie państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się niezwłocznie reagować na oceny i zalecenia ODIHR dotyczące wyborów.

¹² W art. 2 ust. 2 [Ustawy z 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz językach regionalnych](#) za mniejszości etniczne uznaje się: ormiańską, białoruską, czeską, niemiecką, żydowską, litewską, rosyjską, słowacką i ukraińską. W wyborach startował jedynie Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszości Niemieckiej.

podziale mandatów sejmowych w 21 okręgach wyborczych oraz zmiany w zakresie mandatów senackich w trzech województwach¹³. Jednakże, podobnie jak w przypadku przygotowań do wyborów w latach 2015 i 2019, propozycje te nie zostały rozpatrzone przez Sejm. Nie ma ustawowego limitu odchylenia od średniej liczby mieszkańców pozwalającej zdobyć miejsce w Sejmie (ponieważ mandaty są przydzielane proporcjonalnie do okręgów wyborczych według wzoru), natomiast przepisy dopuszczają znaczne różnice w wielkości okręgów wyborczych do Senatu. Zgodnie z prawem wszystkie głosy z zagranicy w wyborach do obu izb dolicza się do jednego okręgu wyborczego do Sejmu i jednego do Senatu w Warszawie, co jeszcze bardziej podważa równość wyborów¹⁴. Te dodatkowe głosy, biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych wyborców, zmniejszyły wagę pojedynczego głosu w tych okręgach wyborczych o 31% w wyborach do Sejmu i 66% w wyborach do Senatu, co jest sprzeczne z międzynarodowymi normami i dobrymi praktykami¹⁵.

Aby zapewnić równość wyborów, władze powinny okresowo dokonywać zmian podziału mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi, aby uwzględnić zmiany demograficzne.

Można rozważyć przydzielanie głosów z zagranicy w oparciu o bardziej sprawiedliwy system, który zostałby ustalony w drodze otwartych konsultacji.

V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wybory zostały przeprowadzone przez PKW, Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) i jego 49 delegatur, 41 okręgowych komisji wyborczych i 31 073 obwodowych komisji wyborczych¹⁶. Ponadto MSZ powołało 416 komisji obwodowych w przedstawicielstwach dyplomatycznych w 91 krajach¹⁷. Ogólnie rzecz biorąc, przygotowania pod względem technicznym przebiegły sprawnie i zgodnie z kalendarzem wyborczym. Kobiety były niedostatecznie reprezentowane na wyższych szczeblach administracji wyborczej: wszyscy członkowie PKW to mężczyźni (przy czym na czele KBW stoi kobieta), a kobiety stanowiły 37% składu okręgowych komisji wyborczych. Współpraca pomiędzy poszczególnymi elementami administracji wyborczej przebiegała sprawnie.

PKW jest stałym organem decyzyjnym i nadzorczym, który odpowiada za ogólny przebieg wyborów i referendum. Były to pierwsze wybory parlamentarne w nowym składzie PKW, obejmującym dwóch sędziów mianowanych na dziewięcioletnią kadencję przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny oraz siedmiu członków wskazanych na czteroletnią kadencję przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Członkowie PKW z nadania politycznego muszą posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego bądź doświadczenie zawodowe lub akademickie w dziedzinie nauk prawnych. Liczba członków wskazanych przez jeden klub

¹³ PKW zaproponowała korektę podziału mandatów w Sejmie, dodając po jednym mandacie w dziewięciu okręgach wyborczych i dwa mandaty w Warszawie II, jednocześnie odejmując po jednym mandacie w 11 okręgach wyborczych. Komisja zwróciła również uwagę, że obecny podział mandatów w Senacie między województwa jest niezgodny z prawem, sugerując, że województwa małopolskie i mazowieckie otrzymują po jednym mandacie kosztem województwa śląskiego.

¹⁴ Odchylenia w okręgach sejmowych wahają się od - 6,2 do + 6,0%. Odchylenia w okręgach wyborczych do Senatu wahają się od -47% do +74%, co jest prawnie dopuszczalne, ale niezgodne z dobrą praktyką.

¹⁵ [Punkt 21 Komentarza ogólnego do artykułu 25 MPPOiP](#) stanowi, że „[w]yznaczanie granic okręgów wyborczych i metoda przydzielania głosów nie powinny zniekształcać rozkładu wyborców. Zob. także sekcję I ust. 2.2 [Kodeksu dobrych praktyk Komisji Weneckiej w sprawach wyborczych](#), która stanowi, że „mandaty powinny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze”.

¹⁶ W tym 1781 zamkniętych obwodowych komisji wyborczych w zakładach leczniczych (892), domach pomocy społecznej (705), domach studenckich (15) oraz zakładach karnych i aresztach śledczych (169).

¹⁷ Liczba ta nie obejmuje planowanej obwodowej komisji wyborczej w Tel Awiwie, gdzie głosowanie zostało odwołane na trzy dni przed dniem wyborów. Głosowanie zostało zorganizowane na ośmiu statkach lub platformach morskich przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej.

parlamentarny lub poselski nie może być większa niż trzy¹⁸. Administracja wyborcza cieszyła się ogólnie zaufaniem większości rozmówców Misji, choć niektórzy wątpili w jej bezstronność ze względu na bardziej upolityczniony skład PKW i zmiany w kryteriach powoływania członków okręgowych komisji wyborczych.

PKW mianowała na pięcioletnią kadencję łącznie 100 komisarzy wyborczych (w tym 31 kobiet) spośród kandydatów z wyższym wykształceniem prawniczym¹⁹, wybranych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu reprezentowania PKW na szczeblu wojewódzkim. Ponad jedna trzecia komisarzy to sędziowie mianowani po reformie sądownictwa w 2016 r., co zdaniem niektórych rozmówców Misji każe wątpić w ich bezstronność. Do zadań komisarzy wyborczych należało zgłaszanie kandydatur członków okręgowych komisji wyborczych, którzy byli następnie zatwierdzani przez PKW, przewodniczenie okręgowym komisjom wyborczym i ustanawianie obwodowych komisji wyborczych.

Krajowe Biuro Wyborcze wspiera pracę PKW, odpowiadając za administracyjne, finansowe i logistyczne aspekty organizacji wyborów. PKW mianuje Szefa KBW na siedmioletnią kadencję na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych²⁰. KBW posiada 49 stałych delegatur wspierających okręgowe i obwodowe komisje wyborcze²¹. Ponadto KBW powołało około 2600 urzędników wyborczych spośród urzędników państwowych lub samorządowych w celu przeszkolenia członków obwodowych komisji wyborczych i koordynowania logistyki dnia wyborów. Zgodnie z prawem urzędnicy wyborczy nie mogą pełnić funkcji we własnej gminie. Gminy powołały doraźne zespoły wyborcze, które zapewniły znaczące wsparcie logistyczne administracji wyborczej. Warunki współpracy między urzędnikami wyborczymi i gminnymi zespołami wyborczymi nie zawsze były jasno określone.

Okręgowe komisje wyborcze są tymczasowymi organami upoważnionymi do rejestrowania kandydatów, drukowania kart do głosowania, rozpatrywania skarg związanych z decyzjami obwodowych komisji wyborczych i sporządzania zestawień wyników w okręgach wyborczych. Zostały one powołane 28 sierpnia i liczyły od 5 do 11 członków. Zmiany z 2023 r. uchylily wymóg, aby członkowie okręgowych komisji wyborczych byli sędziami czynnymi lub w stanie spoczynku, nadal jednak wymagane jest wyższe wykształcenie prawnicze. Niemniej jednak czterech na pięciu członków było sędziami, a około jedna trzecia składu miała wcześniejsze doświadczenie pracy w okręgowej komisji wyborczej. Na czele większości okręgowych komisji wyborczych stali komisarze wyborczy, a dyrektorzy delegatur KBW pełnili funkcję sekretarzy.

PKW ma uprawnienia regulacyjne, a uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów przy kworum dwóch trzecich członków. Posiedzenia PKW i okręgowych komisji wyborczych odbywały się w miarę potrzeb bez wcześniejszego ogłoszenia ich terminu lub porządku obrad i nie były otwarte dla obserwatorów społecznych lub kandydatów, nie były też transmitowane online, a protokoły nie były publikowane. Jest to sprzeczne z międzynarodowymi normami, zobowiązaniami i dobrymi praktykami oraz negatywnie wpływa na przejrzystość procesów decyzyjnych PKW i okręgowych

¹⁸ Trzech członków zostało mianowanych przez PiS, dwóch przez Koalicję Obywatelską (KO) i po jednym przez Nową Lewicę i Kukiz'15/PSL. Na przewodniczącego PKW mogą zostać wybrani wyłącznie mianowani sędziowie. Do 2020 r. w skład PKW wchodziło dziewięciu sędziów, czynnych lub w stanie spoczynku, powoływanych przez Prezydenta RP, spośród których trzech było zgłaszanych przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny.

¹⁹ Około dwie trzecie komisarzy wyborczych miało doświadczenie pracy przy poprzednich wyborach.

²⁰ Osoba aktualnie piastująca funkcję Szefa została mianowana w lutym 2018 r.

²¹ Ogólnie rzecz biorąc, struktura administracji wyborczej nie odpowiada podziałowi administracyjnemu kraju. Istnienie 49 delegatur odzwierciedla natomiast dawny podział na 49 województw, które zostały połączone w 16 województw na mocy reformy podziału administracyjnego z 1998 r.

komisji wyborczych oraz ich zrozumienie przez zainteresowane strony²². Uchwały, wytyczne i wyjaśnienia PKW były niezwłocznie publikowane na stronie internetowej tej instytucji.

Aby zwiększyć przejrzystość procesu decyzyjnego PKW i zaufanie publiczne, posiedzenia tego organu, w tym porządki obrad, powinny być ogłaszane z wyprzedzeniem oraz otwarte dla mediów, obserwatorów społecznych i międzynarodowych, a także zainteresowanych obywateli.

Obwodowe komisje wyborcze odpowiadały za całokształt przebiegu procedur wyborczych w lokalach wyborczych. W zależności od liczby przypisanych wyborców, zwykle liczyły one od siedmiu do 13 członków. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, dwie trzecie ustawowego składu komisji stanowili przedstawiciele komitetów wyborczych, które posiadają reprezentację w Sejmie RP lub sejmiku danego województwa. Pozostałe miejsca były rozdzielone wśród pozostałych komitetów wyborczych, w razie potrzeby w drodze losowania. Choć prawo nie zabrania takiej praktyki, znaczna liczba członków obwodowych komisji wyborczych została zgłoszone przez komitety wyborcze, które nie wystawiły kandydatów w wyborach. Rozmówcy Misji przypuszczają, że komitety te mogły zostać zarejestrowane wyłącznie w tym celu, a wiele z nich było powiązanych z partią rządzącą, osłabiając w ten sposób wzajemny nadzór i równowagę wśród pracowników lokali wyborczych wyznaczonych przez komitety²³.

Aby zapewnić sprawne funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych i ich wyważony skład, przepisy prawa powinny ograniczać rolę przedstawicieli komitetów, które nie wystawiają kandydatów w wyborach.

Dla ułatwienia dostępu do lokali wyborczych i w efekcie obniżenia minimalnej liczby mieszkańców przypadających na obwód utworzono 3872 nowych lokali wyborczych (z czego 98% na terenach wiejskich). Ponadto nowe przepisy wprowadziły obowiązek zapewnienia bezpłatnego przewozu do i z lokali wyborczych na obszarach pozbawionych transportu publicznego w dniu wyborów. Na zmianach w dużej mierze skorzystały okręgi wiejskie, co wielu rozmówców Misji postrzegało jako faworyzujące partię rządzącą, jako że ta w poprzednich wyborach lepsze wyniki uzyskała właśnie na wsiach²⁴.

²² [Punkt 19 Komentarza ogólnego do artykułu 34 MPPOiP](#) stanowi, że „Państwa Strony powinny aktywnie umieszczać w domenie publicznej informacje o funkcjonowaniu administracji, które mogą być przedmiotem publicznego zainteresowania. Państwa Strony powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić łatwy, szybki, skuteczny i praktyczny dostęp do takich informacji”. Jak również art. 10 lit. a) [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji](#), który przewiduje: „[p]rzyjęcie procedur lub regulacji pozwalających członkom społeczeństwa uzyskiwać, w stosownym zakresie, informacje o organizacji, funkcjonowaniu i procesie decyzyjnym administracji publicznej oraz [...] o decyzjach i aktach prawnych dotyczących członków społeczeństwa”. Zob. również sekcja II ust. 3.1. [Kodeksu dobrych praktyk Komisji Weneckiej w sprawach wyborczych](#), w której zaleca się, aby „[p]osiedzenia centralnej komisji wyborczej [były] otwarte dla każdego, włączając w to media”.

²³ Spośród 85 zarejestrowanych komitetów wyborczych, 31 nie zgłosiło żadnych kandydatów. PKW opublikowała pełną listę powołanych członków obwodowych komisji wyborczych, choć bez wskazania zgłaszającego komitetu wyborczego (informacje te były dostępne tylko na podstronach okręgowych komisji wyborczych w trudnej do przeanalizowania formie). Zagregowane dane przekazane Misji przez PKW pokazują jednak, że te 31 komitetów wyborczych zgłosiło łącznie 55 009 członków obwodowych komisji wyborczych (z których 38 459 zostało powołanych). Trzy największe z nich, tj. Odpowiedzialność, Niepodległa Żyje i Uwierz w Polskę, zgłosiły 19 670 członków obwodowych komisji wyborczych (z których powołano 14 080).

²⁴ W ramach działań profrekwencyjnych, głównie na obszarach wiejskich, rząd ogłosił również [konkurs](#), w którym w każdym z 314 powiatów gmina do 20 tys. mieszkańców z największą frekwencją podczas wyborów 15 października miała otrzymać wóz strażacki. Łącznie do rozdysponowania było ponad 300 mln zł. 9 października rząd ogłosił, że gminy liczące do 20 tys. mieszkańców, w których frekwencja przekroczy 60%, otrzymają 250 tys. zł wsparcia na koła gospodyń wiejskich, zespoły ludowe i drużyny sportowe, a dodatkowy 1 mln zł zostanie przyznany gminom o najwyższej frekwencji.

Szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych obejmowało zagadnienia z zakresu ostatnich zmian w procedurach wyborczych. Przedstawiciele Misji odnotowali brak spójności instrukcji między okręgami wyborczymi co do zasad nagrywania głosowania i liczenia głosów lub postępowania z kartami referendalnymi, których przyjęcia wyborcy odmówili. Występowały również znaczne różnice w czasie trwania i zakresie szkoleń; na niektórych obszarach przeszkolono tylko przewodniczących obwodowych komisji wyborczych i ich zastępców, a pozostali członkowie mieli samodzielnie zapoznać się z wytycznymi, które były napisane nadmiernie prawniczym językiem i trudne do zrozumienia²⁵.

Aby zapewnić konsekwentne stosowanie procedur wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby przyjąć bardziej aktualny, kompleksowy i przyjazny dla użytkownika program szkoleniowy, który dawałby jasne wskazówki, jak postępować w kwestiach nieuregulowanych prawem. Szkolenia powinny być obowiązkowe dla wszystkich członków organów administracji wyborczej niższego szczebla i zapewniać uczestnikom większe możliwości aktywnego udziału.

Zarówno PKW, jak i okręgowe komisje wyborcze podejmowały działania w zakresie edukacji wyborczej, a wiele gmin prowadziło kampanie mające na celu mobilizowanie wyborców i informowanie o nowych lokalizacjach lokali wyborczych. Spoty zawierały tłumaczenie na język migowy, podobnie jak strona internetowa PKW. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego organizowały różne akcje informacyjne dla wyborców w całym kraju.

VI. REJESTRACJA WYBORCÓW

W wyborach mają prawo brać udział obywatele, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, chyba że zostali pozbawieni tego prawa orzeczeniem sądu lub Trybunału Stanu, w tym ze względu na niepełnosprawność umysłową. Ograniczenie to jest sprzeczne z zasadami powszechnych i równych wyborów, zapisanymi w Dokumencie Kopenhaskim OBWE z 1990 r. i traktatach ONZ, oraz innymi zobowiązaniami międzynarodowymi²⁶.

Przepisy prawa należy zmienić, aby usunąć ograniczenie praw wyborczych ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną.

Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem ODIHR, nowelizacja z 2023 r. zapewniła podstawę prawną do utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców (CRW), który zastąpił 2477 oddzielnych rejestrów prowadzonych wcześniej przez gminy. Integrację wszystkich danych niezbędnych dla funkcjonowania rejestru przeprowadziło w okresie od kwietnia do lipca Ministerstwo Cyfryzacji. Dane pobrano głównie z prowadzonego przez ministerstwo elektronicznego rejestru stanu cywilnego, w którym znajdują się dane dotyczące stałego pobytu oraz unikalny 11-cyfrowy numer identyfikacyjny (PESEL) nadawany wszystkim obywatelom Polski i stale zamieszkującym

²⁵ Oficjalna prezentacja szkoleniowa PKW nie była zazwyczaj wykorzystywana, a rozmówcy Misji wskazywali na jej niejasność. Trenerzy opracowali w zamian własne uproszczone wersje, co skutkowało brakiem spójności przekazywanych treści.

²⁶ Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje Państwa Strony, aby „zagwarant[owały] osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich na zasadzie równości z innymi osobami”. Punkt 7.3 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) stanowi, że państwa uczestniczące OBWE „zagwarantują powszechne i równe prawa wyborcze dorosłym obywatelom”. Zob. także para. 48 Komentarza ogólnego nr 1 do artykułu 12 [Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych](#) oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące ogólnych ograniczeń prawa do głosowania (zob. np. sprawa [Anatolij Marinow przeciwko Bułgarii](#)). Według Ministerstwa Cyfryzacji, 95 680 osób zostało pozbawionych czynnego prawa wyborczego orzeczeniem sądu.

obcokrajowcom, podawane przez gminy tzw. faktyczne adresy zamieszkania oraz uzyskane za pośrednictwem sądów dane o osobach ubezwłasnowolnionych.

Administracja wyborcza i gminy z zadowoleniem przyjęły wprowadzenie CRW jako systemu, który automatycznie śledzi i zapisuje zmiany adresów, poprawiając w ten sposób ogólną dokładność danych. Proces jego opracowywania nie był jednak przejrzysty, a wdrożenie odbyło się bez niezależnego audytu. Choć niektórzy rozmówcy Misji wyrażali obawy, że wprowadzenie CRW na mniej niż trzy miesiące przed wyborami oraz brak wystarczających testów mogły zmniejszyć jego funkcjonalność i dokładność, to jednak w ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych w dniu wyborów system działał zadowalająco w zakresie identyfikacji wyborców²⁷.

Wyborcy byli domyślnie przypisywani w CRW do konkretnych obwodowych komisji wyborczych na podstawie ich ostatniego adresu (stałego lub, w stosownych przypadkach, faktycznego) w spisie wyborców²⁸. Zmian w CRW można było dokonać do trzech dni przed wyborami: ponad 900 000 wyborców złożyło wnioski o dopuszczenie do głosowania w miejscu tymczasowego zamieszkania, a 451 389 odebrało zaświadczenie o prawie do głosowania w dowolnym lokalu wyborczym w Polsce²⁹. W sumie 636 009 obywateli przebywających lub planujących pobyt za granicą w dniu wyborów zarejestrowało chęć udziału w wyborach poza Polską, dokonując tego osobiście, drogą elektroniczną lub za pośrednictwem portalu internetowego MSZ. Dodatkowo 342 osoby zgłosiły chęć głosowania na statkach lub platformach morskich. Spisy wyborców w 1781 specjalnych obwodowych komisjach wyborczych zostały przekazane gminom przez odpowiednie instytucje na trzy dni przed wyborami. Ostatecznie PKW ogłosiła, że 29 091 621 osób było uprawnionych do oddania głosu, przy czym liczba ta nie obejmowała prawie pół miliona wyborców, którzy odebrali zaświadczenie do głosowania w dowolnym miejscu³⁰. Spisy wyborców zostały sporządzone w formie wydruku przez gminy i konsulaty dwa dni przed wyborami. Poczynając od tych wyborów, każdy wyborca może wnieść do właściwego wójta reklamację w sprawie nieprawidłowości sporządzenia wpisu lub nieuwjęcia go w CRW. Nowelizacja 2023 r. wyeliminowała wszystkie możliwości publicznej kontroli spisów wyborców, dopuszczając jedynie składanie we właściwych gminach lub za pośrednictwem portalu rządowego (mObywatel) indywidualnych zapytań dotyczących własnego wpisu³¹.

VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Bierne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu przysługuje obywatelom posiadającym czynne prawo wyborcze, którzy do dnia wyborów ukończyli odpowiednio 21 i 30 lat. Nie ma prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, a także wobec której wydano

²⁷ Niektóre partie zwracały uwagę, że użycie wielu adresów w CRW negatywnie wpłynęło na weryfikację podpisów poparcia złożonych w celu rejestracji kandydatów, ponieważ niektórzy wyborcy posiadający więcej niż jeden adres lub którzy niedawno zmienili miejsce zamieszkania mogli nie być świadomi zasad wpisywania wyborców pod konkretnymi adresami w rejestrze.

²⁸ Jednak według Ministerstwa Cyfryzacji 2 622 135 osób nie miało wskazanego miejsca zamieszkania w CRW i ani nie zarejestrowało się osobiście w żadnej gminie lub żadnym konsulacie, ani nie złożyło wniosku o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w dowolnym lokalu wyborczym.

²⁹ Łącznie 369 757 osób, których adres był wskazany w CRW i 81 632 osób bez wskazanego adresu złożyło wnioski o zaświadczenie o prawie do głosowania.

³⁰ Jest to znaczący spadek w porównaniu z 30 253 556 uprawnionymi wyborcami w 2019 r. Według Ministerstwa Cyfryzacji, przyczyną jest zwiększona umieralność w związku z COVID-19 i emigracja, ale także usuwanie powielonych wpisów w CRW.

³¹ Wcześniej gminy były zobowiązane do udostępniania spisów wyborców każdej osobie na pisemny wniosek. Pozwalało to zweryfikować zasadność umieszczenia w spisie i brak wpisania innych osób.

prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę tego prawa, w tym ze względu na niepełnosprawność umysłową³². Ograniczenia dotyczące kandydowania ze względu na niepełnosprawność umysłową i intelektualną są sprzeczne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności przewidzianymi w zobowiązaniach OBWE i standardach międzynarodowych³³.

Proces rejestracji kandydatów był otwarty i równy. Kandydaci mogą być zgłaszani wyłącznie przez komitety wyborcze partii politycznych, koalicje lub grupy ponad 15 wyborców, przy czym te ostatnie muszą przedstawić co najmniej 1000 podpisów poparcia. W terminie, który upływał 28 sierpnia, PKW zarejestrowała 85 komitetów wyborczych³⁴. Komitety mogły do 6 września zgłaszać kandydatów lub listy kandydatów do właściwych okręgowych komisji wyborczych, przedstawiając na poparcie podpisy 2000 wyborców zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym w wyborach do Senatu i 5000 do Sejmu³⁵. W czterech okręgach wyborczych do Sejmu i ośmiu do Senatu liczba wymaganych podpisów przekracza 1% zarejestrowanych wyborców, co jest niezgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami³⁶. Choć ustawa nie przewiduje konkretnego trybu postępowania, w przypadku uzasadnionej wątpliwości co do prawdziwości podpisów, okręgowe komisje wyborcze mogły dokonać sprawdzenia w Centralnym Rejestrze Wyborców, wprowadzając numery PESEL za pomocą specjalistycznego oprogramowania³⁷.

PKW zarejestrowała w otwartym procesie 6655 kandydatów na 303 listach do Sejmu zgłoszonych przez 12 komitetów wyborczych oraz 359 kandydatów do Senatu (z 49 komitetów)³⁸. PiS wystawił kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Główną opozycję wobec PiS w tych wyborach stanowiły trzy komitety wyborcze – Koalicji Obywatelskiej, Trzeciej Drogi i Nowej Lewicy – które publicznie zobowiązały się do utworzenia rządu koalicyjnego, jeśli zdobędą wystarczającą liczbę mandatów. Partie te utworzyły jedną listę kandydatów (Pakt Senacki) we wszystkich 100 okręgach wyborczych do Senatu. Spośród innych komitetów wyborczych jedynie Konfederacja i Bezpartyjni Samorządowcy wystawiły kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych do Sejmu i w wielu do Senatu.

³² Ponadto bierne prawo wyborcze może zostać odebrane postanowieniem sądu na podstawie ustawy lustracyjnej związanej z działalnością służb bezpieczeństwa w latach 1944–1990. Z orzecnictwa ETPC wynika, że postępowanie lustracyjne uznaje się za sprzeczne z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i że takie przepisy należy ciągle weryfikować. Zob. na przykład [Matyjek przeciwko Polsce](#) i [Zdanoka przeciwko Łotwie](#).

³³ W pkt. 7.5 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r. państwa uczestniczące zobowiązały się do „poszanowania prawa obywateli do ubiegania się bez dyskryminacji o urzędy polityczne lub publiczne, indywidualnie lub jako przedstawiciele partii politycznych lub organizacji”. Zob. także art. 3, 12 i 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz sekcję I ust. 1.1 lit. d [Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej](#).

³⁴ W sumie zgłoszonych zostało 40 komitetów partii politycznych, dwa koalicyjne i 43 komitety wyborcze wyborców. Osiem zgłoszeń komitetów wyborczych wyborców zostało odrzuconych z powodu niewystarczającej liczby podpisów bądź innych nieprawidłowości lub braków, które nie zostały usunięte. Jedno zgłoszenie zostało wycofane.

³⁵ Siedem komitetów wyborczych zarejestrowało listy do Sejmu w ponad połowie okręgów wyborczych, co zwalniało je z obowiązku składania dalszych podpisów w pozostałych okręgach. Analogiczna zasada nie obowiązuje dla Senatu.

³⁶ [Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej](#) zaleca: „Prawo nie powinno wymagać zebrania podpisów w liczbie większej niż 1% wyborców w danym okręgu wyborczym”.

³⁷ Polska Liberalna Strajk Przedsiębiorców (PL) poinformowała Misję, że po pomyślnym zarejestrowaniu list do Sejmu w 17 okręgach wyborczych, podpisy poparcia dla niezarejestrowanych jeszcze list zostały poddane pełnej i szczegółowej weryfikacji. Zanim wyniki weryfikacji zostały ogłoszone, okręgowe komisje wyborcze w Katowicach III oraz Warszawie I i II wydały szereg sprzecznych decyzji dotyczących rejestracji list PL (bez podpisów poparcia), a równolegle toczyły się postępowania odwoławcze przed PKW i Sądem Najwyższym w tej samej sprawie.

³⁸ 13 października PL złożyła wniosek o rozwiązanie komitetu wyborczego, co skutkowało anulowaniem 17 list wyborczych do Sejmu z 320 kandydatami.

W sumie odmówiono rejestracji 56 list do Sejmu i 32 kandydatów w wyborach do Senatu. Głównym powodem było odrzucenie znacznej liczby podpisów ze względu na rozbieżności między podanymi adresami a Centralnym Rejestrem Wyborców, wskutek czego wymagane minimum podpisów nie zostało osiągnięte³⁹. Duże komitety wyborcze w wielu przypadkach znacząco przekraczały próg wymaganych podpisów, a mniejsze często tylko z niewielkim zapasem, co kończyło się odmową rejestracji kandydatów. Jako powód odmowy przedstawiciele komitetów wyborczych podawali bardziej rygorystyczną weryfikację danych wyborców, a także niewiedzę wyborców, którzy składali podpis w dobrej wierze, nie mając świadomości, że nie są zarejestrowani w danym okręgu wyborczym⁴⁰. Pozycja list wyborczych na karcie do głosowania została ustalona w drodze publicznego losowania w PKW, które objęło 10 komitetów wyborczych działających w więcej niż jednym okręgu wyborczym.

Liczba kandydatów każdej płci musi ustawowo wynosić nie mniej niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście do Sejmu. Nie ma wymagań co do kolejności, ale dwa komitety wyborcze naprzemiennie umieszczały kobiety i mężczyzn na swoich listach. W sumie kobiety stanowiły 44% kandydatów do Sejmu, a „jedynekami” były na 83 z 303 list. Udział kandydatek na pierwszych pięciu pozycjach list wyborczych wahał się od 52% do 11%⁴¹. Zaledwie 19% kandydatów na senatorów to kobiety.

VIII. KAMPANIA WYBORCZA

Przepisy wyborcze przewidują równe szanse dla wszystkich uczestników w zakresie prowadzenia agitacji. Oficjalnie kampania wyborcza rozpoczęła się 8 sierpnia i zakończyła się 24 godziny przed dniem wyborów. Agitacji wyborczej nie wolno prowadzić w szkołach, urzędach administracji rządowej, sądach i jednostkach wojskowych oraz na terenie zakładów pracy, jeśli zakłóca normalne funkcjonowanie. Prawo nie rozstrzyga wyraźnie kwestii agitacji wyborczej w Internecie, ani jej konkretnych aspektów związanych z sieciami społecznościowymi, w tym prowadzenia kampanii przez osoby trzecie i reklamy online. Pomimo wcześniejszego zalecenia ODIHR, Kodeks wyborczy nie reguluje wyraźnie prowadzenia agitacji wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych, przy czym są oni zobowiązani do zachowania bezstronności podczas wykonywania obowiązków służbowych i ścisłego oddzielenia czynności urzędowych od działań agitacyjnych⁴². Wielu rozmówców Misji zwróciło uwagę, że w okresie poprzedzającym wybory była prowadzona intensywna kampania przedwyborcza, a niektóre wydarzenia finansowane ze środków publicznych służyły szerzeniu przekazów kampanijnych partii rządzącej⁴³. Kampania była pluralistyczna, lecz nierówna z uwagi na

³⁹ Zdecydowana większość odrzuconych list do Sejmu została zgłoszona przez komitety wyborcze wyborców Polska Dobrobytu i Pokoju (26) oraz PL (24), które chciały uzyskać rejestrację ogólnopolską w oparciu o listy przyjęte w 21 okręgach wyborczych na podstawie podpisów poparcia. Nie udało im się to jednak i wszystkie ich pozostałe listy, dla których nie uzyskały podpisów poparcia, zostały odrzucone. Odrzuconych kandydatów na senatorów zgłosiło 12 komitetów, najwięcej Konfederacja (8) i Bezpartyjni Samorządowcy (7).

⁴⁰ Maksymalnie cztery adresy mogą być powiązane z daną osobą, ale tylko dwa (stałe lub faktyczne miejsce zamieszkania) pojawiają się w Centralnym Rejestrze Wyborców, a wyborca jest automatycznie przypisywany do okręgu wyborczego odpowiadającemu jednemu adresowi (zwykle temu, pod którym głosował w ostatnich wyborach).

⁴¹ Konfederacja miała najniższy, a KO najwyższy udział kobiet w pierwszej piątce.

⁴² 18 sierpnia PKW wydała [wyjaśnienia](#) w sprawie udziału osób publicznych w kampanii wyborczej, zawierające między innymi wytyczne dotyczące oddzielenia działań agitacyjnych od działalności związanej z wykonywaną funkcją publiczną. Zob. także art. 84 ust. 1 Kodeksu wyborczego i art. 78 Ustawy o służbie publicznej.

⁴³ Według doniesień medialnych kampanie billboardowe i plakatowe promujące kandydatów PiS rozpoczęły się we [Wrocławiu](#) i [Wałbrzychu](#) w czerwcu i lipcu. Od 15 lipca rząd prowadził ogólnopolską akcję „pikników rodzinnych” promującą program świadczeń wychowawczych, które czasami były wprost wykorzystywane do celów agitacyjnych, m.in. przez premiera 22 lipca w [Krotoszynie](#) i 29 lipca w [Tychach](#). W wydarzeniach tych uczestniczyli posłowie z danego okręgu wyborczego, m.in. 19 lipca w [Tomaszowie Lubelskim](#).

korzyści odnoszone przez partię rządzącą wskutek wykorzystywania w wieloraki sposób środków publicznych.

Ustawa o referendum przewiduje prowadzenie agitacji przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty. PKW wydała wytyczne nakazujące uczestnikom obu kampanii ściśle oddzielić agitację wyborczą od referendalnej⁴⁴. Rząd był również uprawniony do prowadzenia kampanii referendalnej, nie będąc przy tym zobowiązanym do zachowania neutralności, co jest niezgodne z dobrymi praktykami międzynarodowymi⁴⁵. Prowadzenie agitacji referendalnej równoległe do wyborczej prowadziło do nakładania się przekazów obu kampanii. Szereg fundacji należących do podmiotów państwowych zarejestrowało się w celu prowadzenia kampanii referendalnej z wykorzystaniem bezpłatnego czasu antenowego u publicznych nadawców telewizyjnych i radiowych, a agitacja referendalna państwowej grupy energetycznej wzmocniła przekaz partii rządzącej, podobnie jak poparcie niektórych funkcjonariuszy publicznych⁴⁶. Niektórzy kandydaci wykorzystywali kampanię referendalną do promocji własnej osoby⁴⁷. Wielu rozmówców Misji sugerowało, że referendum miało na celu zmobilizowanie wyborców sympatyzujących z partią rządzącą.

Podstawowe wolności były ogólnie przestrzegane, a wyborcy mieli realny wybór między alternatywami politycznymi. W pierwszych tygodniach kampania była prowadzona z wykorzystaniem szeregu tradycyjnych środków, w tym wieców wyborczych i agitacji bezpośredniej.

W okresie wyborczym przedstawiciele Misji obserwowali działalność agitacyjną na 40 kontach partii politycznych lub koalicji oraz głównych polityków i podmiotów sceny politycznej na platformie X i Facebooku. Wszyscy uczestnicy prowadzili szeroko zakrojone kampanie w sieciach społecznościowych i korzystali z reklam online. Politycy w znacznie większym stopniu posiłkowali się platformą X, ale Facebook również był wykorzystywany do promocji wydarzeń. Partie polityczne, a także ich liderzy, z zauważalnym wyjątkiem Jarosława Kaczyńskiego, aktywnie udzielali się na tych platformach, publikując materiały filmowe oraz dzieląc się treściami z wydarzeń kampanijnych i przemyśleniami na tematy polityczne. Posty miały zazwyczaj negatywny wydźwięk, a kandydaci skupiali się na atakach personalnych i wzajemnych oskarżeniach, m.in. dotyczących przeszłych decyzji politycznych oponentów oraz ich obietnic wyborczych. Na podstawie obserwowanych kont można stwierdzić, że dwaj najwięksi konkurenci, PiS i KO, generalnie mieli najwyższy wskaźnik zaangażowania w swoje posty, a wraz z Konfederacją byli najbardziej aktywni w publikowaniu treści⁴⁸. Polska 2050 i PSL publikowały posty rządziej podczas kampanii, osiągając umiarkowane zaangażowanie obserwujących.

⁴⁴ Zob. [wytyczne](#) PKW z 28 sierpnia.

⁴⁵ Sekcja I ust. 2.2 i sekcja I ust. 3.1 [Venice Commission's 2022 Revised Code of Good Practice on Referendums](#) [„Zmieniony Kodeks dobrej praktyki w sprawie referendum Komisji Weneckiej z 2022 r.”] zawierają wymóg, aby organy administracji zachowywały neutralność zgodnie z zasadami równości szans i wolności wyrażania opinii.

⁴⁶ Zob. internetową kampanię reklamową na tematy referendalne [rozpoczętą](#) 2 października przez Polską Grupę Energetyczną PGE. Przykładowo na konferencji prasowej 21 sierpnia wiceminister klimatu [stwierdził](#): „Orlen jest symbolem niezależności polskiego kapitału, a pytanie referendum dotyczy wyprzedaży. Tusk równa się wyprzedaż majątku polskiego”, zaś na [konferencji prasowej](#) 5 października premier omawiał pakt migracyjny UE, wielokrotnie odnosząc się do europejskiej „partii Tuska”.

⁴⁷ Przedstawiciele Misji widzieli billboardy referendalne promujące kandydata PiS, który jest również prezesem Izby Przemysłowo-Handlowej. Według doniesień medialnych, kandydat PiS w powiecie puckim [wykorzystał](#) kampanię billboardową w sprawie referendum do promowania swojej osoby. Co najmniej dwóch kandydatów PiS pojawiło się w internetowej kampanii referendalnej Solidarnej Polski. Poszczególni kandydaci z innych komitetów wyborczych również [wykorzystali](#) kampanię referendalną do autopromocji.

⁴⁸ PiS, KO i Konfederacja publikowały średnio od 11 do 20 i więcej postów dziennie na konto, podczas gdy partie tworzące Trzecią Drogę publikowały zazwyczaj od 6 do 10 postów.

Kampania była naznaczona nasilonymi sporami i często miała negatywny wydźwięk. Uczestnicy wielokrotnie uciekali się do podburzającej i dyskryminującej retoryki⁴⁹. Niemniej jednak kampania przebiegała w dużej mierze spokojnie i odnotowano jedynie pojedyncze incydenty i groźby⁵⁰. Agitacja nasilała się wraz ze zbliżaniem się wyborów, co znalazło również odzwierciedlenie w widoczności materiałów kampanijnych. KO zorganizowała wiec w Warszawie, który przyciągnął setki tysięcy osób, PiS z kolei miał duże konwencje w całym kraju. Podczas wydarzeń kampanijnych śledzonych przez długoterminowych obserwatorów ODIHR, głównymi tematami były gospodarka, bezpieczeństwo narodowe, migracja, stan demokracji, stosunki z UE i Ukrainą oraz wolności osobiste⁵¹. Partia rządząca podczas kampanii koncentrowała się na swoich osiągnięciach i niedawno zapowiedzianych świadczeniach socjalnych, a także na przesłaniach dotyczących suwerenności i bezpieczeństwa narodowego; kwestie te często zajął się z tematami referendum. PiS i Konfederacja posługiwały się antyimigracyjną narracją, część z przekazów była nacechowana negatywnie, a niekiedy ksenofobiczna⁵².

Powszechne były personalne ataki słowne wymierzone w liderów głównych partii⁵³. Krytyka polityki zagranicznej rządu, sposobu walki z Covid-19 oraz kontrowersje dotyczące rzekomej korupcji, w tym wydawanie wiz przez MSZ były głównymi tematami kampanii ugrupowań opozycyjnych. KO w swojej kampanii obiecywała również odwrócenie zmian w sądownictwie i poprawę stosunków z UE, wdrożenie reformy opieki zdrowotnej i edukacji oraz ochronę praw kobiet. Główny przekaz Konfederacji sprowadzał się do ograniczania systemu opieki społecznej w kraju oraz zmniejszenia pomocy dla Ukrainy i uchodźców, podczas gdy Trzecia Droga i Nowa Lewica skupiały się na kwestiach opieki społecznej i praw kobiet. Niektórzy przedstawiciele duchowieństwa rzymskokatolickiego prowadzili agitację na rzecz partii rządzącej, co – choć nie zabronione –

⁴⁹ 2 września podczas kampanii wyborczej w Katowicach premier [nazwał](#) Donalda Tuska „liderem partii oszustów”. 4 września Platforma Obywatelska (PO) udostępniła na platformie X [post](#) o treści: „To Kaczyński jest zagrożeniem! Zagrożeniem dla Twoich dzieci. Zagrożeniem dla Twojej rodziny”. Spot PiS z 25 września [określał](#) KO słowami: „To są niebezpieczni ludzie”. 1 października premier [nawoływał](#): „Strzeżcie się ich, strzeżcie się przed Tuskiem, to niebezpieczny człowiek, zniszczył wszystko w Polsce”. 4 października PO [udostępniła](#) na Instagramie post o treści: „Pogonimy Kaczyńskiego”.

⁵⁰ 3 września bus kandydata KO został wedle doniesień [obrzyzany](#) kamieniami. 22 września kandydat KO został [zaatakowany werbalnie i popchnięty](#) w Katowicach. Przedstawiciele Misji widzieli kilka zniszczonych plakatów. Poszkodowani niechętnie zgłaszali takie przypadki właściwym organom, nie wierząc w możliwość szybkiego wyjaśnienia sprawy. PiS w Przemyślu zgłaszał w trakcie kampanii anonimowe groźby, a kandydat KO w Opolu zgłosił groźby i zniszczenie mienia.

⁵¹ Przedstawiciele Misji przyglądali się 73 wydarzeniom kampanijnym, z których 45 odbyło się z udziałem kobiet. W 64 przypadkach umożliwiono dostęp osobom niepełnosprawnym, a w dwóch przypadkach zapewniono tłumaczenie na język migowy.

⁵² 14 września w materiale filmowym opublikowanym na platformie X premier mówił: „masowana inwazja tysięcy młodych mężczyzn, migrantów z Afryki, to cena katastrofalnej polityki migracyjnej przyjaźni Donalda Tuska - Merkel i Webera [...] Strach, chaos, zamieszki i demolowanie miast”. Tego samego dnia Suwerenna Polska opublikowała filmik przedstawiający migrantów na Lampedusie we Włoszech z podpisem „Bezpieczeństwo czy nachodźcy?”. 24 września premier stwierdził, że KO „chciała ściągnąć każdego chętnego z Afryki, bez sprawdzania, bez weryfikacji. To oni chcieli ściągnąć niebezpiecznych ludzi do Polski”. Konfederacja uruchomiła [internetową petycję](#) przeciwko „masowej imigracji”, a 2 października poseł Konfederacji [stwierdził](#) w programie radiowym, że do nielegalnych imigrantów należy strzelać na granicy.

⁵³ Podczas kampanii wyborczej 7 października w Płocku Donald Tusk [określił](#) Mateusza Morawieckiego mianem „naczelnego kłamcy Rzeczypospolitej”. 8 października kandydat Konfederacji [stwierdził](#): „Kaczyński i Tusk – to oni są zagrożeniem!”. 9 października poseł KO [nazwał](#) Jarosława Kaczyńskiego „szkodnikiem”. 9 października w [debacie telewizyjnej](#) Mateusz Morawiecki oskarżył Donalda Tuska o tchórzostwo. Kandydaci PiS regularnie krytykowali lidera KO, na przemian odwołując się do antyniemieckich tropów i powiązań z Federacją Rosyjską. 24 września premier [powiedział](#) o Donaldzie Tusku: „Farbowany lis z Brukseli przybył tu tylko, by realizować wytyczne Webera i Merkel [...] nie zrobi nic wbrew woli niemieckich mocodawców”. 26 września w [spocie](#) PiS użyto słów: „Donald chce wprowadzać porządki, niemieckie porządki”. 25 września minister sprawiedliwości oświadczył: „[Niemcy] chcą umieścić na urządzie polskiego premiera swojego człowieka [...] Donalda Tuska”.

zdaniem wielu rozmówców Misji dawało jej wyraźną przewagę⁵⁴. Podczas kampanii wyborczej zaobserwowano również inne przypadki prowadzenia agitacji przez osoby trzecie⁵⁵.

Aby zwiększyć zaufanie publiczne do procesu wyborczego, kandydaci powinni powstrzymać się od używania podżegającego i dyskryminującego języka. Funkcjonariusze publiczni i przedstawiciele władzy powinni natychmiast potępiać taką retorykę, a partie polityczne mogłyby rozważyć podjęcie wzajemnego zobowiązania do powstrzymania się od stosowania tego typu języka w kampanii.

Kandydaci partii rządzącej często uczestniczyli w wydarzeniach finansowanych ze środków publicznych, inauguracjach i ceremoniach otwarcia we własnych okręgach wyborczych, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami OBWE⁵⁶. Kilku urzędników państwowych, w tym ministrów, prowadziło agitację wyborczą podczas takich wydarzeń⁵⁷. Niektóre samorządy powielaly przekaz KO⁵⁸. Kampania partii rządzącej znajdowała odzwierciedlenie w rządowych komunikatach informacyjnych, a także w kampaniach reklamowych i informacyjnych firm kontrolowanych przez państwo⁵⁹. W okresie kampanii lub w miesiącach ją poprzedzających

⁵⁴ 21 września Rada ds. Społecznych Konferencji Episkopatu Polski rozesłała [vademecum wyborcze](#) z wytycznymi na nadchodzące wybory. Rozgłośnia katolicka Radio Maryja konsekwentnie nadawała audycje popierające partię rządzącą.

⁵⁵ Przykładowo przedstawiciele Misji zaobserwowali bezpośrednią i pośrednią agitację prowadzoną przez Niezależny i Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” w Płocku. Ponadto Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy przeprowadziła ogólnopolską kampanię billboardową i plakatową, której przekaz i oprawa graficzna odzwierciedlały kampanię KO.

⁵⁶ [2016 ODIHR and Venice Commission’s Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes](#) [„Wspólne wytyczne OBWE i Komisji Weneckiej z 2016 r. w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych w procesach wyborczych”] stanowią, że „ramy prawne powinny zapewniać skuteczne mechanizmy zabraniające przedstawicielom władz publicznych nieuczciwego wykorzystywania zajmowanego stanowiska poprzez organizowanie oficjalnych wydarzeń publicznych dla celów kampanii wyborczej, w tym imprez charytatywnych lub wydarzeń, które faworyzują daną partię polityczną lub kandydata bądź działają na jej lub jego niekorzyść”. Kandydaci PiS, w tym ministrowie, uczestniczyli w ceremoniach otwarcia i wydarzeniach państwowych w swoich okręgach wyborczych: 7 września w [Krakowie](#) i na [Podkarpaciu](#), 11 września w [Kaliszu](#), Jędrzejowie i [Dywitach](#), 25 września w [Raciborzu](#), 25 września w [Staszowie](#) i [Bałtowie](#), 25–27 września w [Koszalinie](#), Kępnie, Krotoszynie, [Ostrowie Wielkopolskim](#) i [Pleszewie](#) oraz 29–30 września w [Kamiennej Górze](#) i [Solinie](#).

⁵⁷ 16 września przedstawiciele Misji byli świadkami kampanii premiera i ministra rolnictwa podczas wydarzenia finansowanego ze środków publicznych w Miętnej, a 24 września – ceremonii podpisania umowy na budowę nowego dworca przez Polskie Koleje Państwowe, która została wykorzystana przez kandydata PiS jako okazja do agitacji wyborczej. Tego samego dnia wydarzenie finansowane przez Ministerstwo Kultury posłużyło za okazję do prowadzenia agitacji na rzecz kandydatów PiS do Sejmu. 29 września przedstawiciele Misji obserwowali ceremonię otwarcia szkoły w Ogrodnickach z udziałem wiceministra edukacji, podczas której mówcy opowiadali się za partią rządzącą.

⁵⁸ 22 września władze Warszawy [zorganizowały](#) konferencję poświęconą tematyce kobiet, stanowiącą platformę dla KO. 1 października miasto Warszawa [zaprosiło](#) mieszkańców na spacer w miejscu wiecu KO. Warszawski samorząd przeprowadził kampanię reklamującą jego osiągnięcia, w tym w kwestiach mających związek z wyborami, eksponującą rolę prezydenta miasta, który zarazem pełni funkcję wiceprzewodniczącego największej partii opozycyjnej.

⁵⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod nazwą [NoweKonkrety](#) informowała o trzech ostatnich dotacjach państwowych, a Polski Komitet Energii Elektrycznej [reklamował](#) podczas kampanii rządowe dopłaty do energii elektrycznej w gospodarstwach domowych. 29 sierpnia Polska Grupa Energetyczna [zainauguowała](#) kampanię reklamową pod hasłem „[Polska bezpieczna energetycznie](#)”. Bezpłatne [wydawnictwa](#) dostępne na stacjach benzynowych państwowego koncernu paliwowego oraz ulotki dystrybuowane przez Lasy Państwowe wspierały kandydatów partii rządzącej.

ogłoszono lub wdrożono szereg znaczących programów świadczeń socjalnych⁶⁰. Wszystkie te praktyki zacierały granicę między partią a państwem, co jest sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w OBWE⁶¹.

Aby zapewnić wyraźny rozdział między państwem a partią, należy podjąć środki w celu oddzielenia agitacji partyjnej od administracji rządowej na szczeblu krajowym i lokalnym. Należy do nich zmiana przepisów w celu odpowiedniego zdefiniowania i uregulowania prowadzenia agitacji przez funkcjonariuszy publicznych, wyraźny zakaz nadużywania środków państwowych w kampaniach wyborczych, a także ograniczenie inicjowania lub ogłaszania nowych wydatków państwowych podczas ustawowego czasu trwania kampanii wyborczej.

Kilka partii politycznych podkreślało znaczenie udziału kobiet w polityce i zapewniło kandydatkom widoczność. Kwestie kobiece zajmowały ważne miejsce w przekazach wyborczych kilku partii, zwłaszcza w odniesieniu do zdrowia reprodukcyjnego, dostępu do aborcji i wsparcia w opiece nad dziećmi. Niektóre kandydatki doświadczyły jednak nękania w Internecie i molestowania fizycznego podczas kampanii, inne z kolei dostrzegały ciągłe przejawy seksistowskich postaw wobec kobiet zarówno w obrębie partii, jak i wśród wyborców⁶².

Partie polityczne powinny rozważyć dodatkowe mechanizmy na rzecz zwiększenia udziału kobiet. Takim mechanizmem mogłaby być polityka wewnętrzna mająca na celu ułatwienie kobietom awansu na stanowiska kierownicze i decyzyjne w partii oraz zwiększenie widoczności kobiet w kampanii. Władze mogłyby również rozważyć zachęty na rzecz większej integracji i widoczności kobiet w strukturach partyjnych.

IX. FINANSOWANIE KAMPANII

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych regulują przede wszystkim przepisy Kodeksu wyborczego i Ustawy o partiach politycznych. W 2021 r. wprowadzono zmiany do Ustawy o partiach politycznych, nakładające na partie polityczne obowiązek publikowania rejestrów darowizn i umów, a w 2023 r. do Kodeksu wyborczego zapisy umożliwiające składanie sprawozdań finansowych drogą elektroniczną⁶³. Najnowsza nowelizacja nie uwzględniła jednak w pełni postulowanego od dawna przez ODIHR wymogu składania szczegółowych sprawozdań przed wyborami, a także uregulowania kwestii prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie. Brakuje

⁶⁰ 7 sierpnia Prezydent podpisał ustawę zwiększającą wysokość świadczenia wychowawczego. 8 sierpnia premier [podpisał](#) rozporządzenia umożliwiające wypłatę czternastych emerytur od początku września. 30 sierpnia [podpisana](#) została ustawa o bezpłatnych lekach dla osób powyżej 65 roku życia i poniżej 18 roku życia. 14 września premier zapowiedział podniesienie płacy minimalnej do 4242 zł od stycznia 2024 r. i do 4300 zł od 1 lipca 2024 r. [Wspólne wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej z 2016 r.](#) przewidują, że „aby zapobiec nadużywaniu zasobów administracyjnych w celu zapewnienia równych szans podczas wyborów, ramy prawne powinny zapewniać, aby w trakcie kampanii nie miały miejsca żadne istotne ogłoszenia mające na celu postawienie danej partii lub kandydata w korzystnym świetle”.

⁶¹ Punkt 5.4 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) przewiduje „wyraźny rozdział między państwem a partiami politycznymi”.

⁶² 17 września kandydatka KO do Sejmu została [zaatakowana](#) zmanipulowanymi wpisami w mediach społecznościowych. Drastyczne groźby [były kierowane](#) pod adresem innej kandydatki KO do Sejmu. 27 września mężczyzna został [oskarżony](#) o napaść na kandydatkę KO do Sejmu w Opolu Lubelskim w dniu [25 września](#). W pkt. 10 Ogólnych zaleceń nr 25 dotyczących art. 4 ust. 1 [CEDAW](#) zwraca się uwagę, że „sytuacja kobiet nie ulegnie poprawie, dopóki przyczyny dyskryminacji kobiet i ich nierówności nie zostaną skutecznie wyeliminowane”.

⁶³ Pomimo nowelizacji Ministerstwo Finansów wydało szczegółowy formularz sprawozdawczy na mniej niż trzy tygodnie przed dniem wyborów. Można go wypełnić ręcznie lub jako PDF i przesłać do PKW.

wyraźnych przepisów dotyczących skutecznego nadzoru nad reklamami wyborczymi w Internecie i ich przejrzystości, w tym w odniesieniu do kampanii prowadzonych przez osoby trzecie⁶⁴.

Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące finansowania kampanii nie mają zastosowania do referendum i w odniesieniu do kampanii referendalnych nie obowiązywały żadne limity darowizn lub wydatków ani wymogi dotyczące sprawozdawczości, co nie jest zgodne z międzynarodowymi dobrymi praktykami⁶⁵. Co więcej, nie istniały żadne zakazy lub limity dotyczące wydatków rządowych na kampanię referendalną. Z uwagi na brak odpowiedniej regulacji w zakresie finansowania kampanii referendalnych, zorganizowanie wraz z wyborami referendum w sprawach, które pokrywają się z tematyką kampanii wyborczych partii, pozwoliło w praktyce obejść zabezpieczenia służące przejrzystości i rozliczalności w zakresie finansowania działalności politycznej i kampanii wyborczych. Kilku rozmówców Misji uważało, że referendum było celowym zabiegiem, aby ominąć przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczych.

Przepisy powinny zostać zmienione, aby kompleksowo uregulować kwestię finansowania kampanii referendalnych, w tym określić jasne zasady dotyczące wpływów, wydatków i sprawozdawczości.

A. WPLYWY I WYDATKI NA KAMPANIĘ

Partie polityczne mogą pozyskiwać środki ze źródeł publicznych i prywatnych oraz kredytów. Partie utrzymują stałe fundusze wyborcze, z których przekazują środki swoim komitetom wyborczym. Partie, które w wyborach do Sejmu otrzymają więcej niż 3% oddanych głosów (6% w przypadku koalicji), mają prawo do rocznej subwencji z budżetu państwa⁶⁶. Partie, które otrzymują środki z budżetu państwa, zobowiązane są składać co roku, w terminie do 31 marca, zbadane przez biegłego rewidenta sprawozdanie finansowe dotyczące wydatków pokrywanych z subwencji. Partie wchodzące w skład komitetów wyborczych lub komitetów wyborczych wyborców, które uzyskały co najmniej jeden mandat w Sejmie lub Senacie, są uprawnione do otrzymania jednorazowej dotacji państwowej na wydatki związane z kampanią wyborczą po wyborach.

Kodeks wyborczy wymaga, aby wszystkie kampanie były finansowane przez komitety wyborcze⁶⁷. Darowizny na rzecz partii i ich funduszy wyborczych oraz komitetów wyborczych wyborców mogą

⁶⁴ W marcu 2023 r. PKW wydała wyjaśnienia w sprawie agitacji na rzecz partii politycznych prowadzonej w Internecie, podkreślając, że tego typu działalność podlega takim samym zasadom, jak świadczenie innych usług na rzecz partii politycznych przez podmioty komercyjne. Wydatki komitetów wyborczych na reklamy realizowane za pośrednictwem Google i Meta wyniosły: PiS – ok. 6 350 678 zł, KO – ok. 2 687 971 zł, Nowa Lewica – ok. 1 231 987 zł, Trzecia Droga – ok. 547 204 zł, Konfederacja – ok. 521 597 zł. Oprócz formalnych wydatków na działalność internetową, co najmniej 7,5 mln zł na działalność internetową osób trzecich na nie zostało formalnie rozliczone.

⁶⁵ Artykuł 47 ust. 1 Ustawy o referendum ogólnokrajowym stanowi, że wydatki ponoszone przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich źródeł własnych i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową. Sekcja I ust. 3.3.35 Zmienionego Kodeksu dobrej praktyki w sprawie referendum Komisji Weneckiej z 2022 r. stanowi, że „[o]gólne przepisy krajowe dotyczące zarówno publicznego, jak i prywatnego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, muszą mieć również zastosowanie do kampanii referendalnych; dotyczy to też przepisów w zakresie przejrzystości i limitów wydatków oraz darowizn od osób prywatnych”.

⁶⁶ Wysokość dotacji jest ustalana odwrotnie proporcjonalnie do liczby ważnych głosów oddanych na listy wyborcze. Przed wyborami roczna subwencja wynosiła 23 499 528 zł (5 340 801 euro) dla PiS i 19 800 329 zł (4 500 074 euro) dla KO. 1 euro to ok. 4,4 zł.

⁶⁷ Kandydaci komitetów wyborczych wyborców mogli wpłacać na rzecz swojego komitetu sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (162 000 zł). Osoby fizyczne mogły dokonywać wpłat w wysokości nie wyższej niż 15-krotność minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (54 000 zł) na rzecz partii i komitetów wyborczych wyborców oraz nie wyższej niż 25-krotność minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (90 000 zł) na rzecz funduszy wyborczych.

przekazywać wyłącznie obywatele stale zamieszkujący w Polsce⁶⁸. Komitety wyborcze mogą również przyjmować określone rodzaje korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, ale Kodeks wyborczy nie przewiduje limitów tego typu darowizn i nie są one wliczane do ogólnego limitu wydatków, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami⁶⁹. Zakazane są wpłaty o charakterze anonimowym i w gotówce, jak również pochodzące z zagranicznych źródeł i od osób prawnych.

W celu poprawy skuteczności obowiązujących ograniczeń wpłat i wydatków na kampanie wyborcze przepisy prawne powinny być zmienione, aby uwzględnić limity dopuszczalnych darowizn rzeczowych.

Limity wydatków są ustalane dla każdego komitetu wyborczego na podstawie liczby mandatów w Sejmie i Senacie, o jakie komitet się ubiega⁷⁰. Wszystkie partie zobowiązane są składać do PKW w terminie do 31 marca każdego roku zbadane przez biegłego rewidenta sprawozdania finansowe dotyczące darowizn i kredytów, a także wydatków z funduszy wyborczych. Skuteczność tych ograniczeń została jednak osłabiona – z korzyścią dla partii rządzącej – przez aktywność fundacji spółek Skarbu Państwa, które w kampanii referendalnej szerzyły hasła wzmacniające przekaz jej kampanii wyborczej⁷¹. Co więcej, partia rządząca była częściowo finansowana przez członków kierownictwa spółek kontrolowanych przez państwo, którzy dokonywali wysokich wpłat, co wyglądało jak przejaw klientelizmu politycznego. Ponadto nie obowiązywały żadne sankcje z tytułu agitacji prowadzonej na rzecz partii politycznych, co miało szczególne przełożenie na kampanię w Internecie. Sumarycznie czynniki te miały negatywny wpływ na przejrzystość i rozliczalność finansów wyborczych i równość szans⁷².

⁶⁸ Punkt 230 [ODIHR and Venice Commission's 2020 Guidelines on Political Party Regulation](#) [„Wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji partii politycznych”] stanowi, że „darowizny od obywateli, którzy mają prawo do głosowania, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, nie powinny podlegać ograniczeniom”.

⁶⁹ Korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym mogły pochodzić od osób fizycznych w postaci wolontariatu w zakresie rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych, pomocy w pracach biurowych, nieodpłatnego wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, oraz udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych. Punkt 175 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. w sprawie regulacji partii politycznych](#) stanowi, że „uzasadnione ograniczenia wpłat prywatnych mogą obejmować określenie maksymalnego poziomu wpłaty, jaka może zostać przekazana przez pojedynczego darczyńcę. Dowiedziono, że takie ograniczenia są skuteczne w minimalizowaniu możliwości korupcji lub kupowania wpływów politycznych [...]”. W pkt 216 stwierdza się ponadto: „Oprócz uregulowania darowizn finansowych, przepisy prawa powinny regulować wsparcie rzeczowe ze strony prywatnych darczyńców, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. [...] Ogólnie rzecz biorąc, ten rodzaj wsparcia powinien podlegać tym samym zasadom i ograniczeniom, co darowizny finansowe. W tym celu wartość pieniężna darowizn rzeczowych powinna być określana na podstawie ceny rynkowej i wskazywana w raportach finansowych”. Artykuł 9 [2003 Council of Europe Recommendation Rec\(2003\)4 of the Committee of Ministers on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns](#) [„Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2003)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych”] stanowi, że „państwa powinny rozważyć przyjęcie środków zapobiegających nadmiernemu finansowaniu partii politycznych, takich jak ustanowienie limitów wydatków na kampanie wyborcze”.

⁷⁰ W omawianych wyborach najwyższy limit dla komitetu wyborczego wynosił 38 781 152 zł, a najniższy 69 834 zł.

⁷¹ W sumie PKW zarejestrowała 58 podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej, w tym 7 partii, 25 stowarzyszeń i 26 fundacji (z których 12 było powiązanych ze spółkami Skarbu Państwa). Większość z nich apelowała o udział w referendum, popierając rząd, podczas gdy partie opozycyjne oraz kilka stowarzyszeń i fundacji kładło nacisk na prawo obywateli do powstrzymania się od głosowania w referendum.

⁷² W pkt. 219 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji partii politycznych](#) zauważono, że „udział osób trzecich będący wyrazem pluralizmu politycznego i zaangażowania obywateli [...] może tworzyć luki w obszarze finansowania polityki i kampanii, które powinny być uregulowane przez ustawodawcę”. W pkt. 256 zwraca się ponadto uwagę, że „ważne jest, aby niektóre formy regulacji [...] zostały rozszerzone na osoby trzecie zaangażowane w kampanię w celu zapewnienia przejrzystości i rozliczalności”.

Należy rozważyć uregulowanie prowadzenia agitacji przez osoby trzecie, w tym ustanowienie wymogów dotyczących rejestracji, finansowania i ujawniania informacji przez takie osoby. Należy także wprowadzić proporcjonalne sankcje, aby ułatwić egzekwowanie tych zasad.

B. SPRAWOZDAWCZOŚĆ I NADZÓR

PKW sprawuje nadzór nad finansowaniem partii i kampanii. Partie są zobowiązane prowadzić ogólnodostępne rejestry wpłat w wysokości powyżej 10 000 zł i zawartych umów, natomiast komitety wyborcze wyborców mają jedynie obowiązek ujawniania zaciągniętych kredytów i wpłat od osób fizycznych o wartości przekraczającej kwotę jednego minimalnego wynagrodzenia za pracę na swoich stronach internetowych w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty. Wszystkie komitety wyborcze składają zbadane przez biegłego rewidenta sprawozdania finansowe w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów. Kontrola powyborcza może jednak nie wykryć wydatków przekraczających limity lub przypadków sprzeniewierzenia środków publicznych wskutek braku uregulowania kampanii referendalnych⁷³. Brak kompleksowego, szczegółowego, przyjaznego dla użytkownika i terminowego ujawniania darowizn i wydatków wyborczych zmniejszył przejrzystość finansowania kampanii, przez co wyborcy mogli być nieświadomi powiązań finansowych i ich wpływu na poszczególne partie i kandydatów⁷⁴.

Aby zwiększyć przejrzystość i rozliczalność, wszelkie sprawozdania dotyczące przychodów i wydatków partii politycznych oraz finansowania kampanii powinny być podawane do wiadomości publicznej w sposób terminowy, szczegółowy, kompleksowy i łatwy do zrozumienia, a przed dniem wyborów powinien istnieć wymóg składania sprawozdań okresowych.

PKW jest ustawowo zobowiązana do publikowania wszystkich sprawozdań partii politycznych i komitetów wyborczych w ciągu 30 dni od ich złożenia⁷⁵. W przypadku niektórych pomniejszych uchybień PKW może przyjąć sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia, ale nie nakładając żadnych większych kar, natomiast kary w przypadku odrzucenia sprawozdania nie są ani stopniowane, ani proporcjonalne, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami i wcześniejszymi zaleceniami ODIHR⁷⁶. Podczas omawianych wyborów PKW nie dysponowała

⁷³ Artykuł 7 ust. 3 [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji](#) (UNCAC) stanowi, że „[k]ażde z Państw Stron rozważy ponadto podjęcie stosownych środków ustawodawczych i administracyjnych [...], mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatur na wybrane urzędy publiczne oraz, w stosownym zakresie, finansowania partii politycznych”.

⁷⁴ Punkt 247 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji partii politycznych](#) stanowi, że „[t]ransparentność w finansowaniu partii i kampanii [...] jest ważna dla ochrony praw wyborców, zapobiegania korupcji i uświadamiania szerszej opinii publicznej. Wyborcy powinni mieć dostęp do odpowiednich informacji na temat wsparcia finansowego udzielanego partiom politycznym, ponieważ wpływa to na podejmowane przez nich decyzje i pozwala rozliczać partie”.

⁷⁵ Ostatnie opublikowane sprawozdania partii politycznych pochodzą z 2021 r.

⁷⁶ W razie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej przysługująca jej dotacja pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Jeśli odrzucone zostało sprawozdanie komitetu wyborczego partii politycznej, której przysługiwała subwencja, taka subwencja jest również pomniejszona o trzykrotność środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Pomniejszenie nie może przekroczyć 75% wysokości dotacji lub 75% wysokości subwencji. Punkt 275 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji partii politycznych](#) stanowi, że „[s]ankcje powinny być zawsze zgodne z zasadą proporcjonalności”. W razie odrzucenia sprawozdania partii politycznej mogą wnieść skargę do Sądu Najwyższego w terminie siedmiu dni, a komitety wyborcze – 14 dni.

odpowiednimi zasobami, aby prowadzić kontrolę finansowania kampanii w trakcie jej trwania, ani też nie uznawała, aby jej ograniczony mandat obejmował prowadzenie takiej kontroli⁷⁷.

Aby zapewnić skuteczny nadzór podczas kampanii, ramy prawne i instytucjonalne powinny jasno wskazywać niezależny organ nadzoru, który byłby wyposażony w odpowiednie uprawnienia i zasoby do właściwego monitorowania i niezwłocznego rozpatrywania skarg związanych z finansowaniem kampanii oraz egzekwowania proporcjonalnych sankcji.

X. MEDIA

A. OTOCZENIE MEDIALNE

Zarówno media nadawcze, jak i drukowane są pluralistyczne i zróżnicowane, ale mocno spolaryzowane pod względem politycznym. Źródła internetowe, w tym media społecznościowe, są najpopularniejszymi sposobami uzyskiwania dostępu do wiadomości, przy czym telewizja wciąż ma znaczenie dla dużej części populacji, natomiast spada wpływ radia i prasy⁷⁸.

Telewizja Polska (TVP) przyciąga największą liczbę widzów za pośrednictwem trzech głównych kanałów ogólnokrajowych (TVP1, TVP2, TVP Info) i 16 kanałów regionalnych, zarazem cechując się rosnącą zależnością finansową od budżetu państwa⁷⁹. Ponadto Polskie Radio, które jest nadawcą publicznym, posiada 17 rozgłośni regionalnych. Rada Mediów Narodowych (RMN) powołuje i zastępuje kierownictwo publicznych nadawców telewizyjnych i radiowych na szczeblu krajowym i lokalnym. Wielu rozmówców Misji postrzega ten organ i jego uprawnienia jako sposób wywierania politycznego wpływu na nadawców publicznych⁸⁰. Telewizja publiczna przeszła znaczące zmiany w zakresie kierownictwa i redakcji od 2016 r. i powszechnie dostrzega się jej stronniczość we wspieraniu polityki partii rządzącej. W 2022 r. Urząd Komunikacji Elektronicznej, powołując się na interes bezpieczeństwa narodowego, zezwolił TVP (ale nie innym stacjom telewizyjnym) na dalsze nadawanie w starym formacie analogowym do końca 2023 r., czyli po upływie terminu przejścia na bardziej nowoczesną technologię cyfrową, co w efekcie sprawiło, że 900 000 gospodarstw domowych zachowało bezpośredni dostęp jedynie do kanałów telewizyjnych nadawcy publicznego⁸¹.

Aby wzmocnić niezależność redakcyjną nadawcy publicznego, kierownictwo powinno być wybierane w drodze otwartego, konkurencyjnego i przejrzystego procesu.

⁷⁷ Artykuł 14 [Zaleceń Rec\(2003\)4](#) Komitetu Ministrów Rady Europy stanowi, że: „Niezależne monitorowanie powinno obejmować nadzór nad rozliczeniami partii politycznych i wydatkami związanymi z kampaniami wyborczymi, a także ich prezentacją i publikacją”.

⁷⁸ Zob. dane z 2021 r. dotyczące [zasięgu mediów](#) i [zmian na rynku prasowym](#).

⁷⁹ [Budżet TVP](#) wzrósł o ponad 110% między 2017 r. (1,597 mln zł) i 2022 r. (3,414 mln zł). Oprócz opłat licencyjnych i działalności komercyjnej, TVP jest finansowana ze środków publicznych, które w latach 2021–2022 stanowiły około 60% jej rocznego budżetu.

⁸⁰ Rada Mediów Narodowych składa się z pięciu członków powoływanych na sześcioletnią kadencję (trzech mianowanych przez parlament i dwóch reprezentujących członków partii opozycyjnych, którzy są powoływani przez prezydenta). Czterech członków zostało powołanych w 2022 r., a jeden w 2020 r. Zobacz raport [International Press Institute](#) na temat powołania nowych członków. Niezależność Rady była punktem spornym między Polską a Parlamentem Europejskim, który stwierdził, że organ ten „[nie ma odpowiednich gwarancji funkcjonalnej niezależności od partii politycznych i rządu](#)”.

⁸¹ Punkt 17 [Zalecenia CM/Rec\(2012\)1 Komitetu Ministrów Rady Europy](#) w sprawie zarządzania mediami publicznymi przewiduje, że „wzajemnie powiązany zestaw kryteriów, które organizacje mediów publicznych mogą wykorzystać do oceny swojego systemu zarządzania, [...] odnosi się odpowiednio do zasad niezależności, odpowiedzialności, skutecznego zarządzania, przejrzystości i otwartości [...]”.

Telewizje prywatne, zwłaszcza TVN i Polsat, a także ich kanały informacyjne (TVN24 i Polsat News), stanowiły alternatywę dla nadawcy publicznego. TVN i TVN24 to media, które w szczególności krytykowały rząd i partię rządzącą, a pozytywnie wypowiadały się na temat opozycji. Reklamy zapewniają pewien stopień stabilności ekonomicznej i względnej niezależności dla głównych prywatnych nadawców, a ich selektywne przydzielanie instytucje rządowe i spółki Skarbu Państwa od 2019 r. było narzędziem wspierania przychylnych mediów kosztem niezależnych, krytycznych nadawców.

W lutym 2021 r. kontrolowany przez państwo koncern paliwowy PKN Orlen kupił Polska Press, czyli spółkę medialną, która prowadzi 20 z 24 dzienników regionalnych, około 120 tygodników regionalnych i liczne portale internetowe. Po zmianie właściciela nastąpiły gruntowne przetasowania w składzie redakcji. Wielu rozmówców Misji uważało, że przejście służyło wzmocnieniu kontroli politycznej partii rządzącej nad lokalnymi mediami. W trakcie kampanii wyborczej dwie opozycyjne partie polityczne nie mogły zamieszczać płatnych reklam wyborczych w dziennikach i czasopiśmie nabytych przez Polska Press⁸². W lipcu 2021 r. Sejm przyjął zaproponowaną przez partię rządzącą ustawę mającą na celu ograniczenie zagranicznej własności mediów, co zostało odebrane jako celowa próba wymuszenia sprzedaży należącej do Amerykanów stacji TVN, która jest znana z krytycznej postawy wobec rządu. Pomysł ten był szeroko krytykowany, w tym przez Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów⁸³. Prezydent wprowadził ostatecznie zawetował ustawę w grudniu 2021 r., ale stacja TVN24 musiała przejść długotrwałą procedurę przedłużenia koncesji, która zakończyła się zaledwie dwa dni przed upływem terminu we wrześniu 2021 r.

B. RAMY PRAWNE

Wolność wypowiedzi i prawo do informacji są zagwarantowane w Konstytucji, ale korzystanie z tych praw jest wciąż ograniczone przez niektóre przepisy. Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR i Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów oraz międzynarodowym standardom, zniesławienie i publiczne znieważenie głowy państwa pozostają przestępstwami, za które grozi kara pozbawiania wolności odpowiednio do roku i do lat trzech⁸⁴.

Ramy prawne powinny zostać zmienione poprzez dekryminalizację instytucji zniesławienia i znieważenia, aby dostosować je do międzynarodowych standardów w zakresie wolności słowa.

Powszechnym zjawiskiem stały się pozwy sądowe, w tym strategiczne pozwy przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP), które są regularnie wnoszone przeciwko krytycznym mediom, aby zastraszać dziennikarzy⁸⁵. Wielu rozmówców Misji wskazywało na zastraszający efekt takich postępowań sądowych, które wymagają podjęcia kosztownych i czasochłonnych środków obrony

⁸² Lewica i Trzecia Droga poinformowały Misję, że 4 i 5 października gazety „Polska Press Echo Kieleckie” i „Nasze Miasto Gorzów” odmówiły przyjęcia ich ogłoszeń wyborczych, bo wyrażają one „lewicowe” wartości.

⁸³ Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów [ostrzegł](#), że „będzie miało to wpływ na największy prywatny kanał informacyjny w Polsce, TVN24, znany z krytycznej postawy, szkodząc w ten sposób pluralizmowi mediów w Polsce”.

⁸⁴ Punkt 47 [Komentarza ogólnego nr 34 z 2011 r.](#) na temat artykułu 19 MPPoIP (Wolność opinii i wypowiedzi) stwierdza się, że „Państwa Strony powinny rozważyć dekryminalizację zniesławienia, a w każdym razie stosowanie prawa karnego powinno być brane pod uwagę tylko w najpoważniejszych przypadkach, przy czym kara pozbawienia wolności nigdy nie jest odpowiednią sankcją za zniesławienie”. Ponadto w pkt. 17.1 [Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1577 z 2007 r.](#) postuluje się natychmiastowe zniesienie kary pozbawienia wolności za zniesławienie, a w pkt. 17.6 wzywa się państwa członkowskie do „usunięcia podwyższonej ochrony osób publicznych z przepisów prawa dotyczących zniesławienia”.

⁸⁵ Około 130 pozwów na przestrzeni kilku lat zostało wytoczonych przeciwko wiodącemu dziennikowi, „Gazecie Wyborczej”, przez polityków, osoby blisko związane z partią rządzącą lub spółki państwowe. Zob. [raport za 2023 r.](#) przygotowany przez Coalition Against SLAPPS in Europe (CASE).

prawnej i potencjalnie prowadzą do autocenzury, szczególnie w przypadku mniejszych podmiotów medialnych⁸⁶. Inni z kolei skarżyli się na powszechne trudności z uzyskiwaniem informacji publicznych z urzędowych źródeł, co podważa konstytucyjnie zagwarantowane prawo dostępu do informacji⁸⁷.

Zasady relacjonowania kampanii wyborczych reguluje głównie Ustawa o radiofonii i telewizji oraz Kodeks wyborczy, który przewiduje prawo uczestników wyborów do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych. Szczegóły przydzielania bezpłatnego czasu antenowego określa Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jako organ regulujący działalność mediów⁸⁸. Zarówno TVP, jak i Polskie Radio formalnie wywiązywały się od 30 września z ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego czasu antenowego wszystkim komitetom wyborczym, których listy wyborcze i kandydaci zostali zarejestrowani w co najmniej 50% okręgów wyborczych w wyborach zarówno do Sejmu, jak i do Senatu⁸⁹. Jednak drugi blok bezpłatnych audycji wyborczych w ciągu dnia był transmitowany po południu, przed godziną 17:00, kiedy oglądalność jest znacząco niższa, co mogło ograniczać dostęp do szerszego grona odbiorców.

9 października telewizja publiczna wypełniła również swój ustawowy obowiązek przeprowadzenia debaty z udziałem komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych⁹⁰. Jednak cztery z sześciu pytań dotyczyły kwestii związanych z referendum, co ograniczyło możliwość konstruktywnej wymiany poglądów na szersze tematy wyborcze. Za pozytywne zjawisko należy uznać liczne debaty organizowane przez inne media krajowe i lokalne⁹¹.

KRRiT jest organem regulacyjnym i koncesyjnym radiofonii i telewizji. Składa się z pięciu członków powoływanych na sześcioletnią kadencję: dwóch przez Prezydenta, dwóch przez Sejm i jednego przez Senat. Rada zdecydowała się nie prowadzić własnego monitoringu mediów, choć PKW zwróciła się z formalnym wnioskiem w tej sprawie, i działania podejmowała jedynie w reakcji na otrzymane skargi, w sumie rozpatrując 44 skargi, w tym 40 dotyczących nadawcy publicznego. KRRiT odbyła cztery niejawne posiedzenia w okresie kampanii, aby omówić przydział częstotliwości i kwestie związane z koncesjami. Ogólnie rzecz biorąc, organowi temu nie udało się

⁸⁶ Według [raportu CASE za 2023 r.](#), Polska była liderem w Europie, jeśli chodzi o liczbę takich pozwów w latach 2010–2022, z których większość została wniesiona w 2018 r.

⁸⁷ Punkt 19 [Komentarza ogólnego nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ](#) stanowi, że “[a]by zapewnić skuteczność prawa dostępu do informacji, Państwa Strony powinny aktywnie umieszczać w domenie publicznej informacje o funkcjonowaniu administracji, które mogą być przedmiotem publicznego zainteresowania. Państwa Strony powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić łatwy, szybki, skuteczny i praktyczny dostęp do takich informacji”.

⁸⁸ [Rozporządzenie KRRiT z 2011 r., zmienione](#) w lipcu 2023 r., nakładało na telewizję publiczną obowiązek emisji bezpłatnych materiałów w TVP1 w dwóch blokach dziennie, w godzinach 6:00–10:00 i 16:00–23:00. Telewizja publiczna była zobowiązana do przydzielenia łącznie 15 godzin (900 minut) bezpłatnego czasu antenowego w TVP1 (6 godzin), TVP2 (6 godzin) i dedykowanym dla Polaków za granicą programie TVP Polonia (3 godziny), a Polskie Radio – łącznie 30 godzin (1800 minut) w ramach swoich pięciu programów. Regionalne rozgłośnie telewizyjne i radiowe miały obowiązek przeznaczyć na ten cel odpowiednio 10 i 15 godzin.

⁸⁹ Zgodnie z Ustawą o referendum, bezpłatny czas antenowy na agitację referendalną jest dzielony równo między komitety zarejestrowane do udziału w referendum. Obejmuje to 15 godzin rozpowszechniania audycji w telewizji publicznej, 30 godzin w radiu i 5 godzin w programach przeznaczonych dla Polaków mieszkających za granicą.

⁹⁰ Cztery z sześciu dopuszczonych do udziału w debacie komitetów wyborczych, z wyjątkiem PiS i Lewicy, były reprezentowane przez swoich liderów.

⁹¹ Na przykład „Super Express”, TOK FM i WP.pl zorganizowały debaty, w których wzięły udział wyłącznie kandydatki do Sejmu.

ograniczyć ewidentnie wybiórczego i stronniczego przekazu mediów publicznych, pomimo konstytucyjnego obowiązku, aby stać na straży interesu publicznego⁹².

Władze powinny rozważyć ustawowe zobowiązanie KRRiT do nadzorowania nadawców pod kątem przestrzegania wymogów prawnych, w tym poprzez systematyczne monitorowanie mediów. Mandat KRRiT powinien objąć możliwość proponowania środków, które pozwolą usunąć stwierdzone naruszenia w szybki i skuteczny sposób.

C. WYNIKI MONITORINGU MEDIÓW

W dniu 13 września Misja rozpoczęła ilościową i jakościową ocenę sposobu relacjonowania tematów politycznych i wyborczych w najważniejszych mediach⁹³. Sprawy społeczno-polityczne w głównych programach nadawcy publicznego (TVP1, TVP2, TVP Info, Jedyńka) często były przedstawiane w zmanipulowany i zniekształcony sposób, który służył promowaniu partii rządzącej, rządu i jego polityki. Z kolei główna partia opozycyjna, KO, i jej lider byli przedmiotem ciągłych ataków, a pozostałe partie kandydujące w wyborach były często pomijane, co jeszcze bardziej pogłębiało polaryzację polityczną w społeczeństwie⁹⁴. Postępując wbrew uznanemu na całym świecie obowiązkowi zachowania niezależności i służby całemu społeczeństwu, nadawca publiczny naruszył Ustawę o radiofonii i telewizji, która wymaga, aby jego programy cechowały się „pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem”.

W monitorowanym okresie 9% i 28% materiałów politycznych w TVP1 oraz 21% i 28% w TVP2 było poświęconych odpowiednio rządowi i PiS; ich wydźwięk był prawie w całości pozytywny, a treści często odzwierciedlały tematy referendum, wzmacniając przekaz kampanii partyjnej. Dla porównania 43% materiałów politycznych w TVP1 i 26% w TVP2 było poświęconych KO, z czego około 80% w obu kanałach miało negatywny wydźwięk. Radiowa Jedyńka poświęciła odpowiednio 45% i 31% materiałów, o przeważająco pozytywnym wydźwięku, władzom i partii rządzącej, natomiast KO mogła liczyć tylko na 11% materiałów, które były z kolei mocno krytyczne⁹⁵. Monitoring mediów ujawnił także szeroko zakrojone kampanie reklamowe prowadzone przez podmioty kontrolowane przez państwo i ministerstwa⁹⁶.

⁹² Punkty 18 i 24 [Zalecenia Rec \(2000\) 23 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezależności i funkcji organów regulacyjnych dla sektora usług nadawczych](#) stanowią, że „... [k]olejną ważną funkcją sprawowaną przez organy regulacyjne powinna być kontrola przestrzegania warunków określonych w przepisach prawa...”, „...[o]rgany regulacyjne powinny posiadać uprawnienia do rozstrzygania, w ramach zakresu swoich kompetencji, skarg dotyczących działalności nadawców i do regularnego publikowania swoich wniosków...”, „[w] przypadku naruszenia przez nadawcę przepisów prawa lub warunków określonych w koncesji, organy regulacyjne powinny posiadać uprawnienia do nałożenia sankcji, zgodnie z przepisami prawa”.

⁹³ Publiczne stacje telewizyjne TVP1, TVP2 (główny wieczorny program informacyjny) i publiczne Polskie Radio Program I (trzy codzienne pasma informacyjne), prywatne stacje telewizyjne Polsat, TVN (główny wieczorny program informacyjny) i prywatna stacja radiowa RMF FM (trzy codzienne pasma informacyjne), dzienniki „Fakt”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Super Express” oraz internetowe serwisy informacyjne [Interia.pl](#), [Onet.pl](#) i [WP.pl](#) (wybrane działy polityczne).

⁹⁴ Od 12 czerwca kanały TVP emitowały serial dokumentalny „Reset” na temat stosunków polsko rosyjskich w latach 2007-2015, w którym Donald Tusk był przedstawiony jako polityk działający na szkodę interesów państwowych w relacjach z Federacją Rosyjską. 9 października wieczorem po debacie wyborczej TVP1 pokazała film dokumentalny „Na sprzedaż”, opisujący negatywne skutki prywatyzacji przeprowadzonej przez rząd Donalda Tuska. Mówiąc o liderze KO, dziennikarze i prowadzący wydania wiadomości TVP regularnie używali lekceważących określeń lub dyskredytujących podprogowych porównań, takich jak „Tusk, to czyste zło”, „linia zdrady Tuska”, „Tusk równa się Lampedusa”, czy „...für Deutschland...”, co miało sugerować, że kandydat jest niemiecką marionetką.

⁹⁵ Wiadomości radiowej Jedyńki regularnie emitowały fragmenty spotów PiS krytycznych wobec KO i jej lidera.

⁹⁶ W ostatnich dwóch tygodniach kampanii około 30% spotów w głównym paśmie wieczornym (19:00-22:00) stanowiły reklamy spółek Skarbu Państwa (19%) i ministerstw (11%).

Należy rozważyć wprowadzenie sankcji dla mediów naruszających ustawowy wymóg bezstronności materiałów politycznych podczas kampanii wyborczej.

Większość monitorowanych mediów prywatnych przyjęła zauważalnie krytyczną postawę wobec władz i PiS. Prywatna TVN poświęciła rządowi i PiS odpowiednio 14% i 29% czasu antenowego w pasmach informacyjnych, a materiały w większości były utrzymane w negatywnym tonie. KO mogła liczyć na 21% materiałów, z których większość miała neutralny lub pozytywny wydźwięk. Polsat przeznaczył niewiele mniejszą część programów informacyjnych na tematy polityczne, relacjonowane przeważnie w neutralnym tonie, rządowi poświęcając ok. 13%, PiS – 31%, a KO – 26%.

W okresie objętym monitoringiem dwa popularne portale internetowe Onet.pl i WP.pl prezentowały podobny obraz wydarzeń politycznych, krytycznie odnosząc się do PiS i rządu. Partii rządzącej poświęciły one odpowiednio 30% i 31% materiałów politycznych, a rządowi 10% i 8%. Inny bardzo popularny portal informacyjny, Interia.pl, prezentował bardziej wyważony obraz kampanii głównych rywali⁹⁷. „Gazeta Wyborcza” prezentowała najbardziej krytyczną postawę wobec rządu i PiS, poświęcając im odpowiednio 13% i 36% materiałów. KO mogła z kolei liczyć na 16% materiałów, a ich ton był przeważająco neutralny lub pozytywny. Inne popularne dzienniki: „Super Express”, „Fakt” i „Rzeczpospolita” również przedstawiały władze i partię rządzącą przeważnie w krytycznym świetle.

XI. ROZSTRZYGANIE SPORÓW WYBORCZYCH

Dostępne mechanizmy rozstrzygania sporów obejmują drogę sądową i administracyjną zarówno dla wyborców, jak i kandydatów. Przepisów związanych z wyborami, takie jak naruszenie przepisów dotyczących finansowania kampanii lub tajności głosowania, a także korupcja wyborcza, podlegające karze grzywny i/lub pozbawienia wolności, są wymienione w Kodeksie wyborczym i Kodeksie karnym. Od uchwał PKW odmawiających rejestracji komitetu wyborczego przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego. Od postanowień okręgowej komisji wyborczej w sprawie odmowy rejestracji kandydata przysługuje prawo odwołania do PKW, a w dalszej kolejności – prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego jako ostatniej instancji. Kodeks wyborczy przewiduje wprawdzie możliwość odwołania się od postanowień PKW, ale zarazem stosuje interpretację zawężającą, przyznając to prawo tylko kandydatom w wyborach, a także stanowiąc, że jedynie postanowienia wyraźnie wskazane w ustawie podlegają kontroli sądowej. Ograniczenia te podważają prawo wszystkich uczestników do skutecznego środka prawnego, co jest sprzeczne ze zobowiązaniami OBWE i innymi standardami międzynarodowymi⁹⁸.

Komitety wyborcze mogą składać skargi związane z przydziałem bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych do PKW, która jest również właściwa do rozpatrywania zastrzeżeń dotyczących sprawozdań finansowych partii politycznych i kampanii. Kandydaci lub przedstawiciele komitetów wyborczych mają prawo wnieść do sądu okręgowego, na którego postanowienie przysługuje

⁹⁷ Jeśli chodzi o objętość, wszystkie trzy monitorowane portale internetowe w bardzo podobny sposób traktowały dwie największe partie, poświęcając 30-32% prezentowanych materiałów partii rządzącej i 23-24% partii opozycyjnej. Kolejna czwórka pod względem popularności uzyskała łącznie 20% w WP.pl i Interia.pl oraz 14% w Onet.pl.

⁹⁸ Punkt 5.10 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) zobowiązuje państwa uczestniczące do zapewnienia, aby „każdy dysponował skutecznymi środkami odwoławczymi od decyzji administracyjnych w sposób gwarantujący poszanowanie praw podstawowych i bezpieczeństwo prawne”. Zasada 1A [Zalecenia Rec \(2004\)20](#) Komitetu Ministrów Rady Europy stanowi, że „wszystkie akty administracyjne powinny podlegać kontroli sądowej”.

zażalenie, wnioski o zadośćuczynienie za rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji. Rozmówcy Misji wskazali kilka takich przypadków⁹⁹.

Należałoby zmienić Kodeks wyborczy, aby zapewnić sądową kontrolę decyzji administracyjnych w całym procesie wyborczym, a także rozszerzyć legitymację procesową, aby objąć nią każdego, kogo prawa mogły zostać naruszone.

Od postanowienia okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji kandydata i listy kandydatów przysługuje prawo odwołania do PKW w terminie dwóch dni od jego ogłoszenia, a następnie prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego w terminie dwóch dni od daty ogłoszenia postanowienia PKW. PKW rozpatrzyła 42 przypadki odmowy rejestracji, głównie ze względu na brak spełnienia wymogów dotyczących podpisów poparcia. Odwołania były rozpatrywane na posiedzeniach niejawnych i zostały albo pozostawione bez rozpoznania ze względów proceduralnych (19), albo oddalone z przyczyn merytorycznych (22), a tylko jedno zostało uznane za zasadne¹⁰⁰. Do dnia wyborów Sąd Najwyższy rozpatrzył ponad 60 spraw¹⁰¹, z których zdecydowana większość dotyczyła odwołań od uchwał PKW w sprawie rejestracji kandydatów, a niektóre również procesów decyzyjnych PKW i okręgowych komisji wyborczych. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy większość uchwał PKW dotyczących rejestracji kandydatów. 7 września Sąd Najwyższy uznał za zasadną skargę dotyczącą wyjaśnień PKW w sprawie ograniczenia możliwości prowadzenia obserwacji społecznej tylko w dniu wyborów¹⁰². Sąd Najwyższy na posiedzeniu jawnym w dniu 5 października rozpatrzył dwie odwołania w przedmiocie wytycznych PKW dla komisji obwodowych, które nakładały dodatkowe ograniczenia na obserwatorów społecznych, w szczególności na ich prawo do obserwowania przebiegu referendum, a także w odniesieniu do nagrań wideo, a następnie uchylił niektóre postanowienia zaskarżonych wytycznych¹⁰³. Jedno z odwołań zostało częściowo przyjęte, drugie natomiast oddalone z powodu braku legitymacji procesowej¹⁰⁴. 6 października Sąd Najwyższy oddalił odwołanie, w którym zakwestionowano proceduralne aspekty równoczesnej obsługi kart do głosowania w wyborach i referendum, między innymi w odniesieniu do tajności głosowania dla osób, które zdecydowałyby się nie głosować w referendum.

Za pozytywne należy uznać, że postanowienia tak PKW, jak i Sądu Najwyższego w sprawie odwołań były w większości przypadków odpowiednio uzasadnione, wydane w terminie i niezwłocznie publikowane na stronach internetowych tych instytucji; obok decyzji Sądu Najwyższego o rozpatrzeniu trzech spraw na posiedzeniach jawnych (choć przepisy prawa tego nie wymagały),

⁹⁹ Ponad 60 spraw zostało zgłoszonych ODIHR LEOM przez sądy rejonowe w Bielsku-Białej, Jeleniej Górze, Krakowie, Legnicy, Lesznie, Łodzi, Lublinie, Opolu, Płocku, Poznaniu, Przemyślu, Radomiu, Rybniku, Rzeszowie, Siedlcach, Sosnowcu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. W niektórych przypadkach sądy wydawały nakaz sprostowania, przeproszenia lub wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego.

¹⁰⁰ Większość odwołań dotyczyła odrzucenia z powodu niewystarczającej liczby ważnych podpisów poparcia i została złożona przez Komitet Wyborczy Polska Liberalna.

¹⁰¹ W tym wniosków o zastosowanie środka zabezpieczającego, takiego jak wstrzymanie losowania przez PKW numerów list wyborczych na kartach do głosowania lub druku kart do głosowania w okręgowych komisjach wyborczych, a także 11 wniosków o wyłączenie sędziów z orzekania.

¹⁰² PKW, choć była to tego prawnie zobowiązana, nie usunęła, ani nie zmieniła [wyjaśnień](#) na swojej stronie internetowej, co mogło wywoływać wątpliwości co do dopuszczalności i obecności obserwatorów podczas czynności okręgowych komisji wyborczych.

¹⁰³ [Wytyczne PKW](#) z 25 września zostały zmienione 2 października poprzez usunięcie ograniczenia z zakresie nagrywania przebiegu głosowania przez obserwatorów społecznych. Uchylone punkty dotyczyły zakazu obserwacji referendum przez obserwatorów społecznych, a także kolejności, w jakiej nagrania przebiegu głosowania powinny być przesyłane do obwodowych komisji wyborczych i Ministerstwa Cyfryzacji (powodem uchylecia w tym drugim przypadku był fakt, że kwestia ta nie jest uregulowana w przepisach). Jedno z odwołań kwestionowało również fakt przeprowadzenia referendum.

¹⁰⁴ Sąd Najwyższy przyznał, że prawo do odwołania się od niektórych uchwał PKW przysługuje wprawdzie jedynie uczestnikom wyborów, ale zezwolił na złożenie odwołania przez organizacje, które są zarejestrowane w celu prowadzenia agitacji referendalnej.

przyczyniło się to do przejrzystości procesu orzeczniczego. Należy jednak zauważyć, że czasami SN orzekał odmiennie w podobnych sprawach¹⁰⁵.

Przeciwko ważności wyborów można wnieść protest do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w terminie siedmiu dni od ogłoszenia wyników wyborów. Takie sprawy są rozpatrywane w składzie trzech sędziów. Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów w terminie 90 dni na podstawie opinii składów na temat protestów, sprawozdania PKW i stanowiska Prokuratora Generalnego. ODIHR i inne organizacje międzynarodowe już wcześniej krytykowały procedurę powoływania nowej izby Sądu Najwyższego, która odpowiada za zatwierdzanie wyników wyborów¹⁰⁶. Szereg rozmówców Misji wyraził ogólne zaniepokojenie brakiem niezależności sądownictwa w następstwie tych reform w całym procesie wyborczym.

Podczas kampanii rozmówcy Misji informowali o kilku pomniejszych przypadkach niszczenia plakatów. Poszkodowani niechętnie jednak zgłaszali takie sprawy właściwym organom, bowiem – wedle wyjaśnień naszych rozmówców – wątpili w niezależne i skuteczne ściganie przestępstw wyborczych, biorąc pod uwagę upolitycznienie urzędu Prokuratora Generalnego w osobie Ministra Sprawiedliwości¹⁰⁷.

XII. OBSERWATORZY SPOŁECZNI I MIĘDZYNARODOWI

Kodeks wyborczy dopuszcza zarówno społeczną, jak i międzynarodową obserwację wyborów. Obserwatorzy międzynarodowi podlegają wprowadzeniu akredytacji PKW i mogą obserwować działania administracji wyborczej każdego szczebla, ale opóźnienia w procesie akredytacji i brak jego przejrzystości w znaczącej liczbie przypadków były czynnikami, które negatywnie wpłynęły na ich pracę¹⁰⁸.

Wskazane byłoby podjęcie kroków w celu zapewnienia szybkiego wydawania akredytacji obserwatorom międzynarodowym.

¹⁰⁵ Na przykład w przypadku odwołań dotyczących rejestracji kandydatów SN w różny sposób rozstrzygał na temat tego, czy okręgowa komisja wyborcza może uchylać własne decyzje, zob. [I NSW 44/23](#), [I NSW 45/23](#) w przeciwieństwie do [I NSW 36/23](#), [I NSW 47/23](#). We wszystkich tych przypadkach okręgowe komisje wyborcze uchylały własne decyzje w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania przez PKW. PKW pozostawiła te sprawy bez rozpoznania ze względu na bezprzedmiotowość odwołania. W dwóch sprawach, w których zaskarżenia dotyczyły również referendum, Sąd Najwyższy przyznał legitymację procesową obserwatorom zarejestrowanym do udziału w kampanii referendalnej. Linia orzecznicza Sądu Najwyższego była jednak niekonsekwentna, jako że temu samemu podmiotowi przyznano legitymację procesową w dwóch sprawach, a odmówiono jej w innej (zob. [I NSW 14/23](#) i [I NSW 70/23](#) w przeciwieństwie do [I NSW 73/23](#), w której brakuje uzasadnienia orzeczenia). Ponadto w sprawie [I NSW 1/19](#) Sąd Najwyższy orzekł, że od uchwały PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 2 Kodeksu wyborczego nie przysługuje środek prawny, zauważając, że „w judykaturze przyjmuje się, że regulacje kodeksowe należy uznać za wyczerpujące i nie ma podstaw do odwoływania się w tym zakresie do ogólnej procedury administracyjnej czy sądowniczoadministracyjnej”.

¹⁰⁶ Do ETPC wniesiono skargę dotyczącą sposobu powoływania przedmiotowej Izby, co może zmniejszyć zaufanie publiczne do jej decyzji. W sprawie [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#) (skargi nr 49868/19 i 57511/19, wyrok z dnia 8 listopada 2021 r.), ETPC stwierdza *expressis verbis*, że Izba ta „nie jest sądem ustanowionym na mocy ustawy”. Zob. również wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r. w sprawie [Wałęsa przeciwko Polsce](#) (skarga nr 50849/21), w którym stwierdzono, że sposób powołania naruszył art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa do niezależnego i bezstronnego sądu, a także w odniesieniu do zasady pewności prawa. Zob. [Opinie ODIHR z 2017 r.](#) oraz [Pilną przejściową opinię z 2020 r.](#) w sprawie niektórych przepisów projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹⁰⁷ Zob. pkt 5.10 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r. Paragraf 15 [Komentarza ogólnego nr 31 Komitetu Praw Człowieka ONZ do MPPOiP z 2004 r.](#) nakłada „obowiązek niezwłocznego, dokładnego i skutecznego zbadania zarzutów naruszenia przez niezależne i bezstronne organy”.

¹⁰⁸ Misja ODIHR LEOM otrzymała akredytację niezwłocznie po jej ustanowieniu.

Zarejestrowane w Polsce stowarzyszenia i fundacje, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo – obok komitetów wyborczych – wyznaczać obserwatorów społecznych, których rola jednak jest ograniczona od obserwowania pracy okręgowych i obwodowych komisji wyborczych. Nie ma formalnej procedury akredytacji dla obserwatorów społecznych lub mężów zaufania, obowiązuje jedynie wymóg przedstawienia zaświadczenia wydanego przez mianującą organizację. Obserwatorzy społeczni posiadają uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów oraz obecności podczas przewożenia i przekazywania protokołów do okręgowych komisji wyborczych.

Nowelizacja z 2023 r. rozszerzyła uprawnienia komitetów wyborczych i obserwatorów społecznych o nagrywanie przebiegu głosowania, a nie tylko liczenia głosów, co było wcześniej dozwolone, przy czym nagrania muszą być przekazywane do Ministerstwa Cyfryzacji, aby mogły być uznane za materiał wyborczy, i usuwane z urzędu rejestrującego niezależnie od tego, czy zostały przekazane. Nazwiska i numery identyfikacyjne osób planujących nagrywanie w obwodowych komisjach wyborczych w dniu wyborów należało wcześniej przesłać do Ministerstwa Cyfryzacji, co de facto stanowiło rejestrację takich obserwatorów. Nowe przepisy wywołały wątpliwości dotyczące potencjalnego naruszenia zasady tajności głosowania, obowiązku ochrony danych osobowych lub praw do wizerunku, zarazem ograniczając możliwość wykorzystania nagrań jako dowodów ewentualnych naruszeń przy składaniu skarg w przyszłości ze względu na wymóg ich usunięcia.

Po tym, jak obserwatorzy społeczni z Obserwatorium Wyborczego podjęli 29 sierpnia próbę udziału w posiedzeniach kilku okręgowych komisji wyborczych, PKW wydała 30 sierpnia wyjaśnienie, w którym efektywnie ograniczyła możliwość obserwacji społecznej tylko do dnia wyborów. Wyjaśnienie to zostało wprawdzie uchylone przez Sąd Najwyższy, ale PKW nie usunęła go ze swojej strony internetowej, co wywołało wątpliwości odnośnie do możliwości obserwowania działań administracji wyborczej przed dniem wyborów. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego śledziło przebieg głosowania w dniu wyborów, a jedna z nich równoległe sporządziła zestawienie głosów. Niektóre organizacje monitorowały również sposób relacjonowania kampanii w mediach, finansowanie agitacji wyborczej i wykorzystanie środków publicznych¹⁰⁹.

Upewnienia obserwatorów społecznych należy wzmocnić, aby umożliwić konstruktywną obserwację działań administracji wyborczej każdego szczebla i na wszystkich etapach procesu wyborczego. Obserwatorom społecznym powinno przysługiwać takie samo prawo zgłaszania uwag do protokołów głosowania w obwodowych komisjach wyborczych, co mężom zaufania komitetów wyborczych.

XIII. DZIEŃ WYBORÓW

Zgodnie z metodologią ODIHR dla ograniczonych misji obserwacji wyborów, Misja nie prowadziła systematycznej lub kompleksowej obserwacji przebiegu głosowania. Członkowie Misji przyglądali się otwieraniu lokali wyborczych oraz oddawaniu głosów i ich liczeniu w ograniczonej liczbie przypadków. W lokalach wyborczych obserwowanych przez członków Międzynarodowej Misji Obserwacji Wyborów (International Election Observation Mission, IEOM), w skład której wchodziła krótkoterminowi obserwatorzy OBWE i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, oraz w ich otoczeniu panowała spokojna atmosfera i porządek. Wyborcy stawili się licznie, a w wielu przypadkach tworzyły się kolejki. W niektórych odwiedzonych lokalach wyborczych obecni byli

¹⁰⁹ W tym Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Obserwatorium Wyborcze i Komitet Obrony Demokracji (KOD). KOD koordynował z partiami opozycyjnymi plan rozmieszczenia obserwatorów i zbierania wyników z protokołów.

mężowie zaufania lub obserwatorzy społeczni, co przyczyniło się do zwiększenia transparentności¹¹⁰. PKW poinformowała, że w ciągu dnia zgłoszono ponad 312 incydentów, głównie związanych z wykroczeniami, oraz około 173 przestępstw z kodeksu karnego, którymi zajęła się policja¹¹¹.

Lokale wyborcze, w których byli przedstawiciele IEOM, zostały otwarte o czasie, a sam proces przebiegał sprawnie i był dobrze zorganizowany. Członkowie obwodowych komisji wyborczych byli dobrze przygotowani i posiadali odpowiednią wiedzę, a procedury głosowania co do zasady były przestrzegane. Komisje posiadały niezbędne materiały wyborcze, a w stosownych przypadkach prawidłowo wyeksponowano informacje o wycofanych kandydatach. Zaobserwowane przypadki osób, które nie znalazły się na listach wyborców, były w większości rozwiązywane poprzez umieszczanie ich na dodatkowych listach wyborców po otrzymaniu potwierdzenia rejestracji z urzędu gminy¹¹². Wielu wyborców zagłosowało poza miejscem zameldowania, korzystając z zaświadczeń o prawie do głosowania lub rejestrując się w miejscu tymczasowego zamieszkania¹¹³.

Lokale wyborcze odwiedzone przez przedstawicieli IEOM generalnie zapewniały odpowiednie warunki do głosowania, ale ich częste przepełnienie wpływało na porządek procesu głosowania i jego spowolnienie. Maksymalna liczba wyborców przypadających na okręg wyborczy nie została obniżona pomimo wcześniejszego zalecenia ODIHR¹¹⁴. Ponadto często naruszana była zasada tajności głosowania z powodu złego rozplanowania pomieszczeń, zbyt małych kabin, w których trudno było wypełnić duże karty do głosowania w sposób niewidoczny dla innych, wypełniania kart poza kabinami, a także powszechnej praktyki oddawania głosu w otoczeniu rodziny lub w grupie¹¹⁵. Wyborcy, którzy nie chcieli uczestniczyć w referendum, musieli otwarcie odmówić przyjęcia karty referendalnej; oznaczało to, wbrew międzynarodowym dobrym praktykom, że ich wybór nie był tajny¹¹⁶. PKW w godzinach porannych wydała instrukcję, by członkowie obwodowych komisji wyborczych, zgodnie z przepisami prawa, nie pytali wyborców, które karty chcą otrzymać.

Aby chronić tajność głosowania, należy rozważyć dodatkowe środki, takie jak programy edukacyjne dla wyborców, obniżenie maksymalnej liczby wyborców zarejestrowanych w okręgu wyborczym, organizowanie lokali wyborczych w większych pomieszczeniach i wspieranie aktywnej roli członków obwodowych komisji wyborczych w zapewnianiu tajności głosowania.

Zgodnie z wymogami prawa władze ogłosiły, że prawie 60% wszystkich lokali wyborczych zapewnia samodzielny dostęp osobom niepełnosprawnym, które mogą zwrócić się o możliwość oddania głosu w tych lokalach. Po nowelizacji z 2023 r. zapewniono bezpłatny transport do i z lokali wyborczych wyborcom niepełnosprawnym fizycznie lub o ograniczonej sprawności ruchowej (posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności) oraz osobom w wieku powyżej 60 lat na obszarach, na których w

¹¹⁰ Przedstawiciele IEOM nie odnotowali żadnych przypadków nagrywania procesu oddawania głosów.

¹¹¹ Ponadto [media](#) donosiły o przypadkach naruszenia ciszy wyborczej, które można też było zaobserwować w sieciach społecznościowych.

¹¹² W nowelizacji z 2023 r. zlikwidowano wymóg udowodnienia przez wyborcę, że posiada miejsce zamieszkania w danym okręgu wyborczym.

¹¹³ Według PKW, 398 703 wyborców skorzystało z zaświadczenia o prawie do głosowania w kraju i 29 395 za granicą.

¹¹⁴ Liczba zarejestrowanych wyborców na lokal wyniosła ponad 2 tys. w przypadku 1480 lokali wyborczych i ponad 3 tys. w przypadku 37 lokali wyborczych.

¹¹⁵ Artykuł 25 [Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych](#) nakazuje, aby wybory oparte były na głosowaniu tajnym, gwarantującym wyborcom swobodne wyrażenie woli. Zob. także pkt 7.4 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#)

¹¹⁶ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych traktuje absencję wyborczą jako wskazanie preferencji politycznych; zob. pkt 54 [Raportu wyjaśniającego](#). Wielu rozmówców Misji uważało, że ujawnienie nastawienia do udziału w referendum może być również traktowane jako wskazówka co do preferencji wyborczych.

dniu wyborów nie funkcjonuje publiczny przewóz pasażerski¹¹⁷. Te same kategorie wyborców mogły również głosować przez pełnomocnika lub korespondencyjnie¹¹⁸. W lokalach wyborczych odwiedzonych przez członków IEOM dostępne były nakładki na karty do głosowania w alfabecie Braille’a.

Procedura liczenia głosów w ograniczonej liczbie obserwowanych przypadków została generalnie oceniona jako przejrzysta, lecz często powolna, głównie ze względu na konieczność sortowania i liczenia kart referendalnych. Procedury w odwiedzonych lokalach w większości były przestrzegane, choć odnotowano drobne nieścisłości, takie jak liczenie kart do głosowania w innej kolejności i podział komisji na grupy w celu przyspieszenia liczenia. Wbrew wcześniejszemu zaleceniu ODIHR, za ważny głos uznaje się jedynie postawienie znaku złożonego z co najmniej dwóch linii, które przecinają się w obrębie kratki przy nazwisku kandydata, nawet jeśli wyborca jasno wyraził swoją intencję w inny sposób¹¹⁹.

Można rozważyć zmianę zasad uznawania ważności głosów, aby umożliwić uznawanie za ważne karty do głosowania, na których intencja wyborcy jest jasno wskazana.

Wyniki z obwodowych komisji wyborczych były przekazywane drogą elektroniczną do okręgowych komisji wyborczych, które następnie porównywały je z podpisanymi protokołami fizycznymi i zestawiały wyniki za pomocą systemu informatycznego PKW, który obliczał również podział mandatów w Sejmie metodą d’Hondta. Poczynając od wieczoru wyborczego, PKW publikowała na swojej stronie internetowej cząstkowe wyniki z poszczególnych lokali wyborczych, w tym w postaci łatwych w użyciu arkuszy kalkulacyjnych, co zwiększało przejrzystość i bezpieczeństwo procesu. Pomimo obaw, że dodanie karty do głosowania referendalnego opóźni przesłanie wyników z zagranicy, wyniki głosowania poza krajem zostały przesłane tuż przed upływem ustawowego terminu 24 godzin i nie zgłoszono żadnych poważniejszych problemów technicznych¹²⁰. PKW ogłosiła pełne wstępne wyniki wieczorem 17 października, informując o frekwencji wynoszącej 74%¹²¹. Zeskanowane protokoły głosowania były przesyłane w kolejnych dniach, a oryginały protokołów zostały dostarczone wraz z materiałami wyborczymi.

XIV. SYTUACJA PO WYBORACH

Sytuacja po wyborach pozostała spokojna i nikt publicznie nie podważał ich wyników. Kierując się wynikami *exit poll*, zarówno Jarosław Kaczyński, jak i Donald Tusk ogłosili zwycięstwo. Po ogłoszeniu oficjalnych wyników lider KO zaapelował do Prezydenta RP o podjęcie szybkich działań w sprawie decyzji związanych z utworzeniem rządu. Konstytucja nakazuje głowie państwa wyznaczyć premiera w ciągu 44 dni, który następnie proponuje skład rządu w ciągu 14 dni. Nowy parlament zebrał się 13 listopada. Prezydent szansę na utworzenie nowego rządu dał w pierwszej kolejności partii rządzącej PiS i jej kandydatowi na premiera, Mateuszowi Morawieckiemu. Mateusz Morawiecki zaapelował do ugrupowań opozycyjnych o udział w nowym rządzie, te jednak zawarły między sobą umowę koalicyjną, deklarując chęć utworzenia rządu koalicyjnego pod

¹¹⁷ Ta sama nowelizacja wprowadziła również wymóg zapewnienia bezpłatnego przewozu pasażerskiego na obszarach wiejskich, gdzie odległość między najbliższym przystankiem komunikacyjnym a lokalem wyborczym wynosi ponad 1,5 km.

¹¹⁸ Łącznie 12 136 osób głosowało korespondencyjnie, a 39 983 przez ustanowionego wcześniej pełnomocnika.

¹¹⁹ Ustęp 3.2.2.4. pkt 49 [Kodeksu Dobrych Praktyk Wyborczych Komisji Weneckiej z 2002 r.](#) zaleca, aby „[w] przypadku wątpliwości [...] podjąć wysiłki dla upewnienia się o intencjach wyborcy”.

¹²⁰ Głosowanie w lokalach wyborczych zorganizowanych na półkuli zachodniej odbyło się 14 października.

¹²¹ Frekwencję wyliczono w oparciu o sumę wyborców przypisanych do wszystkich obwodowych komisji wyborczych i tych, którzy głosowali w oparciu o zaświadczenie o prawie do głosowania.

przewodnictwem Donalda Tuska. 13 grudnia opozycja utworzyła rząd, na czele którego stanął Donald Tusk.

Ostateczne wyniki w wyborach do Sejmu wskazują, że PiS otrzymał 35,4% głosów (194 mandaty), KO – 30,7% (157 mandatów), Trzecia Droga – 14,4% (65 mandatów), Lewica – 8,6% (26 mandatów) i Konfederacja – 7,2% (18 mandatów). Dawna opozycja utrzymała również kontrolę nad Senatem, zdobywając 65 mandatów, podczas gdy PiS – 34. Jeden senator jest niezależny i został wybrany z listy komitetu wyborczego wyborców. W nowo wybranym parlamencie wzrósł udział posłanek z 132 do 135 (29,3%), natomiast zmniejszyła się liczba kobiet w Senacie z 24 do 19 (19%). Dane te uwypuklają potrzebę przyspieszenia przez partie polityczne i władze wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w polityce.

W terminie do 25 października, który zaczął biec z chwilą ogłoszenia wyników, do Sądu Najwyższego wpłynęło 1175 protestów złożonych przez komitety wyborcze lub wyborców¹²². Przed przystąpieniem do ich rozpoznania, Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się do poszerzonego składu sędziowskiego o rozstrzygnięcie rozbieżności dotyczących kwestii wyborczych na jawnym posiedzeniu, które odbyło się 25 października. Wiele z protestów dotyczyło unieważnienia wyników ze względu na rzekome nieprawidłowości procesu wyborczego. Wszystkie protesty zostały rozpoznane przez trzyosobowe składy sędziowskie Sądu Najwyższego na posiedzeniach niejawnych. Wydane w wyniku rozpoznania protestów opinie były publikowane na stronie internetowej SN, co przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości.

XV. ZALECENIA

Niniejszy raport zawiera szereg zaleceń służących wsparciu wysiłków na rzecz dalszego dostosowywania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań podjętych w ramach OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i norm w zakresie demokratycznych wyborów. Należy je odczytywać przez pryzmat wcześniejszych zaleceń ODIHR, które nie zostały dotychczas zrealizowane¹²³. Reformy legislacyjne powinny być przeprowadzane na długo przed wyborami i w oparciu o proces otwartych konsultacji, w tym z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz Rzeczypospolitej Polskiej w dalszym usprawnianiu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w niniejszym i poprzednich raportach

A. ZALECENIA PRIORYTETOWE

1. Proces rozpatrywania i przyjmowania zmian legislacyjnych związanych z wyborami powinien obejmować otwarte konsultacje społeczne i być podejmowany na długo przed wyborami, na etapie, który pozwala odpowiednio i skutecznie wdrożyć rozważane zmiany.

¹²² Wyniki zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw 18 października, a termin upłynął 25 października.

¹²³ W pkt. 25 [Dokumentu Stambulskiego OBWE z 1999 r.](#) wszystkie państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się „niezwłocznie działać w odpowiedzi na oceny i zalecenia ODIHR dotyczące wyborów”. ODIHR następująco ocenia stan realizacji wcześniejszych zaleceń: zalecenie nr 12 z raportu końcowego dotyczącego wyborów prezydenckich w 2020 r. zostało w pełni wdrożone; zalecenia nr 10 i 13 z raportu końcowego dotyczącego wyborów prezydenckich w 2020 r. zostały przeważająco wdrożone; zalecenia nr 11, 12, 13, 15 i 17 z raportu końcowego dotyczącego wyborów parlamentarnych w 2019 r., a także wcześniejsze zalecenia nr 17 i 27 z raportu końcowego dotyczącego wyborów prezydenckich w 2020 r. zostały częściowo wdrożone. Zob. także [baza zaleceń ODIHR w sprawach wyborczych](#).

2. Aby zwiększyć przejrzystość procesu decyzyjnego Państwowej Komisji Wyborczej i zaufanie publiczne, posiedzenia tego organu, w tym porządki obrad, powinny być ogłaszane z wyprzedzeniem oraz otwarte dla mediów, obserwatorów społecznych i międzynarodowych, a także zainteresowanych obywateli.
3. Aby zapewnić wyraźny rozdział między państwem a partią, należy podjąć środki w celu oddzielenia agitacji partyjnej od administracji rządowej na szczeblu krajowym i lokalnym. Należy do nich zmiana przepisów w celu odpowiedniego zdefiniowania i uregulowania prowadzenia agitacji przez funkcjonariuszy publicznych, wyraźny zakaz nadużywania środków państwowych w kampaniach wyborczych, a także ograniczenie inicjowania lub ogłaszania nowych wydatków państwowych podczas ustawowego czasu trwania kampanii wyborczej.
4. Aby zwiększyć przejrzystość i rozliczalność, wszelkie sprawozdania dotyczące przychodów i wydatków partii politycznych oraz finansowania kampanii powinny być podawane do wiadomości publicznej w sposób terminowy, szczegółowy, kompleksowy i łatwy do zrozumienia, a przed dniem wyborów powinien istnieć wymóg składania sprawozdań okresowych.
5. Należy rozważyć uregulowanie prowadzenia agitacji przez osoby trzecie, w tym ustanowienie wymogów dotyczących rejestracji, finansowania i ujawniania informacji przez takie osoby. Należy także wprowadzić proporcjonalne sankcje, aby ułatwić egzekwowanie tych zasad.
6. Aby wzmocnić niezależność redakcyjną nadawcy publicznego, kierownictwo powinno być wybierane w drodze otwartego, konkurencyjnego i przejrzystego procesu.
7. Należy rozważyć wprowadzenie sankcji dla mediów naruszających ustawowy wymóg bezstronności materiałów politycznych podczas kampanii wyborczej.
8. Uprawnienia obserwatorów społecznych należy wzmocnić, aby umożliwić konstruktywną obserwację działań administracji wyborczej każdego szczebla i na wszystkich etapach procesu wyborczego. Obserwatorom społecznym powinno przysługiwać takie samo prawo zgłaszania uwag do protokołów głosowania w obwodowych komisjach wyborczych, co mężom zaufania komitetów wyborczych.

B. INNE ZALECENIA

Ramy prawne i system wyborczy

9. Aby poprawić udział kobiet w życiu publicznym, władze powinny podjąć szeroko zakrojone wysiłki na rzecz zwiększenia reprezentacji kobiet w polityce i skutecznego wyeliminowania dotychczasowych barier związanych z płcią.
10. Aby zapewnić demokratyczny i przejrzysty przebieg referendów, przepisy prawa powinny zostać znowelizowane w celu kompleksowego uregulowania wszystkich aspektów procesów referendalnych.
11. Aby zapewnić równość wyborów, władze powinny okresowo dokonywać zmian podziału mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi, aby uwzględnić zmiany demograficzne.

12. Można rozważyć przydzielanie głosów z zagranicy w oparciu o bardziej sprawiedliwy system, który zostałyby ustalony w drodze otwartych konsultacji.

Administracja wyborcza

13. Aby zapewnić sprawne funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych i ich wyważony skład, przepisy prawa powinny ograniczać rolę przedstawicieli komitetów, które nie wystawiają kandydatów w wyborach.
14. Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby zwiększyć przejrzystość i dostępność informacji dla niższych szczebli administracji wyborczej i społeczeństwa.
15. Aby zapewnić konsekwentne stosowanie procedur wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby przyjąć bardziej aktualny, kompleksowy i przyjazny dla użytkownika program szkoleniowy, który dawałby jasne wskazówki, jak postępować w kwestiach nieuregulowanych prawem. Szkolenia powinny być obowiązkowe dla wszystkich członków organów administracji wyborczej niższego szczebla i zapewniać uczestnikom większe możliwości aktywnego udziału.

Rejestracja wyborców

16. Przepisy prawa należy zmienić, aby usunąć ograniczenie praw wyborczych ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną.

Kampania wyborcza

17. Aby zwiększyć zaufanie publiczne do procesu wyborczego, kandydaci powinni powstrzymać się od używania podżegającego i dyskryminującego języka. Funkcjonariusze publiczni i przedstawiciele władzy powinni natychmiast potępiać taką retorykę, a partie polityczne mogłyby rozważyć podjęcie wzajemnego zobowiązania do powstrzymania się od stosowania tego typu języka w kampanii.
18. Partie polityczne powinny rozważyć dodatkowe mechanizmy na rzecz zwiększenia udziału kobiet. Takim mechanizmem mogłaby być polityka wewnętrzna mająca na celu ułatwienie kobietom awansu na stanowiska kierownicze i decyzyjne w partii oraz zwiększenie widoczności kobiet w kampanii. Władze mogłyby również rozważyć zachęty na rzecz większej integracji i widoczności kobiet w strukturach partyjnych.

Finansowanie kampanii

19. Przepisy powinny zostać zmienione, aby kompleksowo uregulować kwestię finansowania kampanii referendalnych, w tym określić jasne zasady dotyczące wpływów, wydatków i sprawozdawczości.
20. W celu poprawy skuteczności obowiązujących ograniczeń wpłat i wydatków na kampanie wyborcze przepisy prawne powinny być zmienione, aby uwzględnić limity dopuszczalnych darowizn rzeczowych.
21. Aby zapewnić skuteczny nadzór podczas kampanii, ramy prawne i instytucjonalne powinny jasno wskazywać niezależny organ nadzoru, który byłby wyposażony w odpowiednie

uprawnienia i zasoby do właściwego monitorowania i niezwłocznego rozpatrywania skarg związanych z finansowaniem kampanii oraz egzekwowania proporcjonalnych sankcji.

Media

22. Ramy prawne powinny zostać zmienione poprzez dekryminalizację instytucji zniesławienia i znieważenia, aby dostosować je do międzynarodowych standardów w zakresie wolności słowa.
23. Władze powinny rozważyć ustawowe zobowiązanie KRRiT do nadzorowania nadawców pod kątem przestrzegania wymogów prawnych, w tym poprzez systematyczne monitorowanie mediów. Mandat KRRiT powinien objąć możliwość proponowania środków, które pozwolą usunąć stwierdzone naruszenia w szybki i skuteczny sposób.

Skargi i protesty

24. Należałoby zmienić Kodeks wyborczy, aby zapewnić sądową kontrolę decyzji administracyjnych w całym procesie wyborczym, a także rozszerzyć legitymację procesową, aby objąć nią każdego, kogo prawa mogły zostać naruszone.

Obserwatorzy społeczni i międzynarodowi

25. Wskazane byłoby podjęcie kroków w celu zapewnienia szybkiego wydawania akredytacji obserwatorom międzynarodowym.

Dzień wyborów

26. Aby chronić tajność głosowania, należy rozważyć dodatkowe środki, takie jak programy edukacyjne dla wyborców, obniżenie maksymalnej liczby wyborców zarejestrowanych w okręgu wyborczym, organizowanie lokali wyborczych w większych pomieszczeniach i wspieranie aktywnej roli członków obwodowych komisji wyborczych w zapewnianiu tajności głosowania.
27. Można rozważyć zmianę zasad uznawania ważności głosów, aby umożliwić uznawanie za ważne karty do głosowania, na których intencja wyborcy jest jasno wskazana.

ZAŁĄCZNIK I: OSTATECZNE WYNIKI WYBORÓW¹²⁴

Wybory do Sejmu

Całkowita liczba zarejestrowanych wyborców	29 532 595
Całkowita liczba ważnych głosów	21 596 674
Frekwencja	74,38%

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Liczba mandatów
Prawo i Sprawiedliwość	7 640 854	35,38	194
Koalicja Obywatelska	6 629 402	30,70	157
Koalicja wyborcza Trzecia Droga	3 110 670	14,40	65
Nowa Lewica	1 859 018	8,61	26
Konfederacja Wolność i Niepodległość	1 547 364	7,16	18

Wybory do Senatu

Całkowita liczba zarejestrowanych wyborców	29 532 595
Całkowita liczba ważnych głosów	21 402 998
Frekwencja	74,31%

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Liczba mandatów
Prawo i Sprawiedliwość	7 449 875	34,81	34
Koalicja Obywatelska	6 187 295	28,91	41
Koalicja wyborcza Trzecia Droga	2 462 360	11,50	11
Nowa Lewica	1 131 639	5,29	9
Komitet Wyborczy Wyborców Zygmunta Frankiewicza (Pakt Senacki)	157 302	0,73	1
Komitet Wyborczy Wyborców Krzysztofa Kwiatkowskiego (Pakt Senacki)	139 689	0,65	1
Komitet Wyborczy Wyborców Wadima Tyszkiewicza (Pakt Senacki)	97 636	0,46	1
Komitet Wyborczy Wyborców Andrzeja Dziuby (Pakt Senacki)	81 134	0,38	1
Komitet Wyborczy Wyborców Józefa Zająca	50 763	0,24	1

¹²⁴

Szczegółowe wyniki w podziale na okręgi wyborcze można znaleźć na [stronie internetowej PKW](#).

ZAŁĄCZNIK II: LISTA OBSERWATORÓW MIĘDZYNARODOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW

Zgromadzenie Parlamentarne OBWE

Pia	KAUMA	Koordynator specjalny	Finlandia
Pere Joan	PONS	Szef delegacji	Hiszpania
Ermonela	VALIKAJ	Parlamentarzysta	Albania
Antonela	VESHI	Pracownik delegacji	Albania
Dorina	LETI	Pracownik delegacji	Albania
Sargis	KHANDANYAN	Parlamentarzysta	Armenia
Mariam	HAJY-HAKOBYAN	Pracownik delegacji	Armenia
Andreas	MINNICH	Parlamentarzysta	Austria
Harald	TROCH	Parlamentarzysta	Austria
Hannes	AMESBAUER	Parlamentarzysta	Austria
Ewa	ERNST-DZIEDZIC	Parlamentarzysta	Austria
Azay	GULIYEV	Parlamentarzysta	Azerbejdżan
Malik	BEN ACHOUR	Parlamentarzysta	Belgia
Celia	GROOTHEDDE	Parlamentarzysta	Belgia
Guillaume	DEFOSSE	Parlamentarzysta	Belgia
Hana	DOGOVIC	Sekretariat Międzynarodowy	Bośnia i Hercegowina
Iskren	MITEV	Parlamentarzysta	Bułgaria
Davor	BERNARDIC	Parlamentarzysta	Chorwacja
Zvonimir	TROSKOT	Parlamentarzysta	Chorwacja
Olgica	TOLIC	Pracownik delegacji	Chorwacja
Irene	CHARALAMBIDES	Parlamentarzysta	Cypr
Kiriakos	HADJIYIANNI	Parlamentarzysta	Cypr
Soren	SONDERGAARD	Parlamentarzysta	Dania
Andreas	BAKER	Sekretariat Międzynarodowy	Dania
Kristo Enn	VAGA	Parlamentarzysta	Estonia
Vilhelm	JUNNILA	Parlamentarzysta	Finlandia
Inka	HOPSU	Parlamentarzysta	Finlandia
Didier	PARIS	Parlamentarzysta	Francja
Stephanie	KOLTCHANOV	Sekretariat Międzynarodowy	Francja
Nicoloz	SAMKHARADZE	Parlamentarzysta	Gruzja
Maka	BOCHORISHVILI	Parlamentarzysta	Gruzja
Daniela	DE RIDDER	Parlamentarzysta	Niemcy
Dagmar	ANDRES	Parlamentarzysta	Niemcy
Stefan	KEUTER	Parlamentarzysta	Niemcy
Thomas	ROWEKAMP	Parlamentarzysta	Niemcy
Boris	MIJATOVIC	Parlamentarzysta	Niemcy
Malte	KAUFMANN	Parlamentarzysta	Niemcy
Freyja	KOCI	Sekretariat Międzynarodowy	Niemcy
Shane	CASSELLS	Parlamentarzysta	Irlandia
Pauline	O'REILLY	Parlamentarzysta	Irlandia
Eugenio	ZOFFILI	Parlamentarzysta	Włochy

Emanuele	LOPERFIDO	Parlamentarzysta	Włochy
Catia	POLIDORI	Parlamentarzysta	Włochy
Anna	BILOTTI	Parlamentarzysta	Włochy
Valeria	GALARDINI	Pracownik delegacji	Włochy
Pia	CALIFANO	Pracownik delegacji	Włochy
Anna	DI DOMENICO	Sekretariat Międzynarodowy	Włochy
Edoardo	CASTIGLIONI	Sekretariat Międzynarodowy	Włochy
Sultanbek	MAKEZHANOV	Parlamentarzysta	Kazachstan
Vilija	ALEKNAITE ABRAMIKIENE	Parlamentarzysta	Litwa
Boris	DITTRICH	Parlamentarzysta	Holandia
Madelein	VAN TOORENBURG	Parlamentarzysta	Holandia
Anna	DE VRIJ	Pracownik delegacji	Holandia
Igor	JANUSHEV	Parlamentarzysta	Macedonia Północna
Monika	ZAJKOVA	Parlamentarzysta	Macedonia Północna
Halil	SNOPCHE	Parlamentarzysta	Macedonia Północna
Lidija	KARAKAMCHEVA	Pracownik delegacji	Macedonia Północna
Aleksander	STOKKEBO	Parlamentarzysta	Norwegia
Mahmoud	FARAHMAND	Parlamentarzysta	Norwegia
Marta	FREITAS	Parlamentarzysta	Portugalia
Andre	COELHO LIMA	Parlamentarzysta	Portugalia
Ilie-Dan	BARNA	Parlamentarzysta	Rumunia
Costel-Neculai	DUNAVA	Parlamentarzysta	Rumunia
Daniel	FENECHIU	Parlamentarzysta	Rumunia
Gabor	HAJDU	Parlamentarzysta	Rumunia
George-Nicolae	SIMION	Parlamentarzysta	Rumunia
Teodora	MITRU	Pracownik delegacji	Rumunia
Dimitrije	TODORIC	Sekretariat Międzynarodowy	Serbia
Tine	NOVAK	Parlamentarzysta	Słowenia
Janez	ZAKELJ	Parlamentarzysta	Słowenia
Ricardo	TARNO	Parlamentarzysta	Hiszpania
Artemi Vincent	RALLO	Parlamentarzysta	Hiszpania
Bjorn	SODER	Parlamentarzysta	Szwecja
Johan	BUSER	Parlamentarzysta	Szwecja
Carina	ODERBRINK	Parlamentarzysta	Szwecja
Kadir	KASIRGA	Parlamentarzysta	Szwecja
Margareta	CEDERFELT	Parlamentarzysta	Szwecja
Ulrik	NILSSON	Parlamentarzysta	Szwecja
Yasmine	ERIKSSON	Parlamentarzysta	Szwecja
Simona	DE CIUTIIS	Pracownik delegacji	Szwecja
Manuchekhr	SALOKHUDINOV	Sekretariat Międzynarodowy	Tadżykistan
Halis	DALKILIC	Parlamentarzysta	Turcja
Murat	BAYBATUR	Parlamentarzysta	Turcja
Ali	OZTUNC	Parlamentarzysta	Turcja
Tugce	OKUMUS	Pracownik delegacji	Turcja
Pavlo	FROLOV	Parlamentarzysta	Ukraina
Ivan	KRULKO	Parlamentarzysta	Ukraina

Hanna	LICHMAN	Parlamentarzystka	Ukraina
Nataliya	PIPA	Parlamentarzystka	Ukraina
Mark	PRITCHARD	Parlamentarzysta	Zjednoczone Królestwo
Rupa	HUQ	Parlamentarzystka	Zjednoczone Królestwo
Royston	SMITH	Parlamentarzysta	Zjednoczone Królestwo
Jordan	WARLICK	Pracownik delegacji	USA

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE)

Mireille	CLAPOT	Szef delegacji	Francja
Blerina	GJYLAMETI	Parlamentarzystka	Albania
Stefan	SCHENNACH	Parlamentarzysta	Austria
Reinhold	LOPATKA	Parlamentarzysta	Austria
Constantinos	EFSTATHIOU	Parlamentarzysta	Cypr
Ivi-Triin	ODRATS	Sekretariat PACE	Estonia
Didier	MARIE	Parlamentarzysta	Francja
Marie-Christine	DALLOZ	Parlamentarzystka	Francja
Thibaut	FRANCOIS	Parlamentarzysta	Francja
Carine	ROLLER-KAUFMAN	Sekretariat PACE	Francja
Givi	MIKANADZE	Parlamentarzysta	Gruzja
Michael	JANSSEN	Komisja Wenecka	Niemcy
Andrej	HUNKO	Parlamentarzysta	Niemcy
Robert	TROY	Parlamentarzysta	Irlandia
Aurora	FLORIDIA	Parlamentarzystka	Włochy
Valentina	GRIPPO	Parlamentarzystka	Włochy
Andrius	VYŠNIAUSKAS	Parlamentarzysta	Litwa
Chris	SAID	Parlamentarzysta	Malta
Corneliu-Mugurel	COZMANCIUC	Parlamentarzysta	Rumunia
Jose Maria	SÁNCHEZ GARCIA	Parlamentarzysta	Hiszpania
Óscar	SÁNCHEZ MUÑOZ	Komisja Wenecka	Hiszpania
Azadeh	ROJHAN	Parlamentarzysta	Szwecja
Jean-Pierre	GRIN	Parlamentarzysta	Szwajcaria
Yunus	EMRE	Parlamentarzysta	Turcja
Lesia	ZABURANNA	Parlamentarzystka	Ukraina
Oleksii	GONCHARENKO	Parlamentarzysta	Ukraina
Lord Simon	RUSSELL	Parlamentarzysta	Zjednoczone Królestwo
Ania	GODFREY	Sekretariat PACE	Zjednoczone Królestwo

Obserwatorzy długoterminowi ODIHR LEOM

Andrei	STOICUU	Kanada
Henri	NZEDOM	Kanada
Natalie	WILSON	Kanada
Veronika	HOMOLOVA	Republika Czeska
Adam	DRNOVSKY	Republika Czeska
Rodolphe	OBERLE	Francja
Christoph	WIEDEMANN	Niemcy
Eva	GMELIN	Niemcy
Brendan	Ó SE	Irlandia
Aidos	KENZHEBAYEV	Kazachstan
Tuul	ERDENEBAATAR	Mongolia
Maja	BJELIC	Czarnogóra

Daniela	MALIJANSKA-MITEVSKA	Macedonia Północna
Turid	POLFUS	Norwegia
Gent	RAMADANI	Norwegia
Børge	NILSEN	Norwegia
Jeanne	VU VAN	Szwajcaria
Fairlie	CHAPPUIS JENJEN	Szwajcaria
Nadia	ZOUBIR	USA
Tanya	KARPIAK	USA

**Główny zespół ODIHR
LEOM**

Douglas	WAKE	USA	Szef Misji
Kerstin	DOKTER	Niemcy	
Tamara	OTIASHVILI	Gruzja	
Eirini	SKOUZOU	Grecja	
Júlia	MANCHIN	Węgry	
Ivana	STANOJEV	Serbia	
Ivan	GODARSKY	Słowacja	
Peter	MICHALIK	Słowacja	
Jeffrey	CARLSON	USA	
Kyle	BOWERS	USA	

INFORMACJA O ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) jest główną instytucją OBWE udzielającą wsparcia państwom członkowskim „w zapewnianiu pełnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzeganiu zasad praworządności, propagowaniu zasad demokracji oraz (...) świadczeniu pomocy w budowaniu, umacnianiu i ochronie instytucji demokratycznych, a także inicjowaniu działań na rzecz tolerancji w społeczeństwie” (Dokument Helsiński z 1992 r.). Stanowi to tzw. ludzki wymiar OBWE.

ODIHR, którego siedziba mieści się w Warszawie, powstało pod nazwą Biura ds. Wolnych Wyborów (*Office for Free Elections*) podczas szczytu paryskiego w 1990 r. i rozpoczęło działalność w maju 1991 r. Rok później nazwę zmieniono, aby odzwierciedlała rozszerzony mandat obejmujący prawa człowieka i demokratyzację. Obecnie Biuro zatrudnia ponad 150 pracowników.

ODIHR jest czołową instytucją w Europie w dziedzinie **obserwacji wyborów**. Corocznie koordynuje i organizuje pracę tysięcy obserwatorów, których zadanie polega na ocenie, czy wybory w regionie OBWE są przeprowadzane zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Unikatowa metodologia ODIHR umożliwia wnikliwą analizę całokształtu procesu wyborczego. Poprzez programy wsparcia Biuro pomaga państwom uczestniczącym w usprawnianiu systemów wyborczych.

Działalność Biura w dziedzinie **demokratyzacji** obejmuje zagadnienia praworządności, wsparcia legislacyjnego, demokratycznych rządów, migracji i wolności przemieszczania się oraz równouprawnienia płci. ODIHR każdego roku realizuje szereg celowych programów pomocy służących rozwojowi demokratycznych struktur.

ODIHR udziela również państwom uczestniczącym pomocy w wypełnianiu obowiązków w zakresie propagowania i chronienia **praw człowieka oraz podstawowych wolności** zgodnie ze zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Zadanie to realizuje wspólnie z różnymi partnerami, mając na celu krzewienie współpracy, budowę potencjału i przekazywanie wiedzy w obszarach tematycznych obejmujących prawa człowieka w kontekście zwalczania terroryzmu, zapewnienie ochrony praw człowieka w związku z handlem ludźmi, edukację i szkolenia w zakresie praw człowieka, monitorowanie praw człowieka i związaną z tym sprawozdawczość, jak również prawa i bezpieczeństwo kobiet.

W dziedzinie **tolerancji i niedyskryminacji** ODIHR udziela państwom uczestniczącym pomocy w reagowaniu na przestępstwa na tle nienawiści oraz przypadki rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i inne przejawy nietolerancji. Działalność ODIHR związana z tolerancją i brakiem dyskryminacji koncentruje się na następujących obszarach: stanowienie prawa, szkolenia dla funkcjonariuszy organów ścigania, monitorowanie i zgłaszanie popełnianych na tle nienawiści przestępstw i incydentów oraz śledzenie reakcji na nie, jak również działalność edukacyjna na rzecz tolerancji, poszanowania i wzajemnego zrozumienia.

ODIHR doradza państwom uczestniczącym w zakresie polityki dotyczącej społeczności **Romów i Sintich**. Działa na rzecz budowy potencjału i integracji tych społeczności oraz zachęca ich przedstawicieli do przystępowania do politycznych organów decyzyjnych.

Wszystkie działania ODIHR są prowadzone w ścisłej koordynacji i współpracy z państwami uczestniczącym w OBWE, instytucjami i jednostkami terenowymi OBWE oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Więcej informacji można uzyskać na stronie ODIHR (www.osce.org/odihr).