

SPRAWOZDANIE OKRESOWE
10 - 24 września 2019 r.

27 września 2019 r.

I. STRESZCZENIE

13 października odbędą się wybory parlamentarne, w których wybranych zostanie 100 członków izby wyższej (Senatu) i 460 członków izby niższej (Sejmu) Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej. Wybory zostaną przeprowadzone w oparciu o znowelizowaną ordynację wyborczą oraz po innych istotnych zmianach legislacyjnych, które przyczyniły się do spolaryzowania środowiska politycznego.

W styczniu 2018 r. kodeks wyborczy został poddany gruntownej rewizji, która obejmowała zmiany w zasadach finansowania kampanii wyborczych, zmiany w składzie i kompetencjach komisji wyborczych oraz procedurach związanych z dniem wyborów. Wybory zostaną przeprowadzone w oparciu o znowelizowaną ordynację wyborczą. Niektóre zmiany są zgodne z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, w tym przepisy zwiększenia udziału obywateli w sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym przebiegiem wyborów. Wiele zainteresowanych stron skrytykowało niektóre aspekty reformy wyborczej i określiło procedurę legislacyjną jako przeprowadzoną pośpiesznie i z pominięciem rzetelnych konsultacji.

Wybory są przeprowadzane na poziomie krajowym, okręgowym i lokalnym. Od momentu zarządzenia daty wyborów Państwowa Komisja Wyborcza organizuje regularne sesje publiczne, podejmuje i publikuje szereg decyzji dotyczących przeprowadzanych wyborów i wraz z Krajowym Biurem Wyborczym prowadzi kampanię informacyjną kierowaną do wyborców. Komisje niższego szczebla zostały powołane w przewidzianych prawem terminach.

Rejestracja wyborców jest bierna, a spis wyborców, zawierający listę osób mających czynne prawo wyborcze w danej obwodowej komisji wyborczej, jest sporządzany na podstawie stałego rejestru wyborców prowadzonego przez urząd gminy jako zadanie zlecone. Prawo do głosowania przysługuje obywatelowi w wieku co najmniej 18 lat, chyba że prawa tego został pozbawiony prawomocnym orzeczeniem sądu, w tym na podstawie orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej, co było wielokrotnie krytykowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje międzynarodowe.

Na podstawie zgłoszeń komitetów wyborczych reprezentujących partie polityczne, koalicje i grupy wyborców, Okręgowe Komisje Wyborcze zarejestrowały 5 145 kandydatów do Sejmu i 280 kandydatów do Senatu. Kodeks wyborczy wprowadza parytet płci, który stanowi, że na listach wyborczych w każdym okręgu, udział kandydatek (kobiet) i kandydatów (mężczyzn) nie może stanowić mniej niż 35%. Kodeks wyborczy nie stanowi natomiast o wymogu dotyczącym umieszczania kandydatów według płci na listach wyborczych. W tych wyborach kobiety przewodzą 46 z 236 list wyborczych.

Oficjalna kampania wyborcza rozpoczęła się 9 sierpnia i potrwa do 24 godzin przed dniem wyborów. Kampania odbywa się w konkurencyjnym środowisku i charakteryzuje się wysokim stopniem polaryzacji. Większość komitetów wyborczych w swoich programach skupia się na opiece socjalnej, standardzie życia, wartościach kulturowych i ideologicznych. Dotychczas, tylko jeden komitet wyborczy uczynił równość płci integralną częścią swojej kampanii. Odnotowano przypadki retoryki homofobicznej i nacjonalistycznej.

Kampanie wyborcze są finansowane ze środków publicznych i prywatnych. Anonimowe darowizny, a także wpłaty ze źródeł zagranicznych, od osób prawnych i osób trzecich są zabronione. Komitety wyborcze są zobowiązane prowadzić rejestr wpłat i darowizn od osób fizycznych, także kredytów, jednak przed dniem wyborów nie mają obowiązku zgłoszenia takiego faktu do odpowiednich organów.

Konstytucja gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury, jednak zniesławienie pozostaje przestępstwem i stanowiło podstawę ostatnich procesów sądowych przeciwko dziennikarzom. Wielu rozmówców ODIHR LEOM było zdania, że polaryzacja środowiska medialnego pogłębiła się w następstwie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania mediów i zarządzania nadawcą publicznym, co jest powszechnie postrzegane jako stronnictwo na korzyść partii rządzącej. W dniu 18 września ODIHR LEOM rozpoczęła monitorowanie relacji medialnych dotyczących nadchodzących wyborów w pięciu ogólnokrajowych kanałach telewizyjnych i pięciu ogólnokrajowych gazetach.

II. WSTĘP

Na zaproszenie Stałego Przystawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Biurze Narodów Zjednoczonych i organizacjach międzynarodowych w Wiedniu oraz na podstawie rekomendacji Misji Oceny Potrzeb przeprowadzonej w dniach 17-20 czerwca 2019 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ang. ODIHR) powołało w dniu 10 września Krótkoterminową Misję Obserwacji Wyborów (ang. LEOM). ODIHR LEOM, na czele z Ambasadorem Janem Petersenem, składa się z dziesięciu ekspertów w Warszawie i dziesięciu długoterminowych obserwatorów, którzy zostali rozmieszczeni w całej Polsce w dniu 17 września. Obserwatorzy pochodzą z 14 państw członkowskich OBWE. Zgodnie z metodologią ODIHR LEOM nie przeprowadzi kompleksowej lub systematycznej obserwacji przebiegu dnia wyborów, ale zamierza odwiedzić ograniczoną liczbę lokali wyborczych w dniu 13 października.

III. SYTUACJA I KONTEKST POLITYCZNY

Polska jest republiką półprezydencką z rządem kierowanym przez premiera, zatwierdzanym przez parlament oraz prezydentem wybieranym w wyborach bezpośrednich, pełniącym funkcję głowy państwa. Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament składający się z izby wyższej (Senat) liczącej 100 senatorów i izby niższej (Sejm) liczącej 460 posłów.

Poprzednie wybory parlamentarne, które odbyły się w październiku 2015 r. zakończyły się uzyskaniem przez partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS) większości miejsc w obu izbach parlamentu i utworzeniem rządu.¹ Na drugim miejscu ulokowała się rządząca w poprzedniej kadencji Platforma Obywatelska (PO), stając się główną partią opozycyjną. W wyborach samorządowych w 2018 roku PiS zdobył największą liczbę mandatów w większości Sejmików Wojewódzkich, ale przegrał w dużych i średnich miastach na rzecz Platformy Obywatelskiej lub kandydatów niezależnych.² Wśród posłów i senatorów wybranych do Sejmu i Senatu, odpowiednio 125 i 13 to kobiety, w tym marszałek Sejmu. Tylko 2 z 23 ministrów obecnego rządu to kobiety.

Od momentu zdobycia władzy w 2015 r. partia rządząca wprowadziła szereg zmian w ustawach regulujących działalność sądów i prokuratury, a także mediów

¹ W skład Sejmu wchodzi posłowie: PiS (235), PO (138), Kukiz'15 (42), Nowoczesnej (28), Polskiej Partii Ludowej (16) i mniejszości niemieckiej (1). Senat składa się z 71 mandatów PiS, 34 mandatów PO oraz po jednym członku wybranym z PSL i czterech senatorów z pozostałych komitetów wyborczych.

² W wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku PiS zdobył 27 miejsc, koalicja pod przewodnictwem PO 22, a zarejestrowana w 2018 roku partia Wiosna zdobyła 3 miejsca

publicznych.³ Podczas, gdy zasada podziału władzy między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą jest zapisana w Konstytucji, wielu rozmówców ODIHR LOEM skrytykowało ostatnie zmiany legislacyjne jako podważające niezależność sądownictwa, odzwierciedlając tym samym obawy wyrażone wcześniej przez kilka organizacji międzynarodowych.⁴ W 2016 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie przestrzegania zasady państwa prawa, w następstwie zmian w Trybunale Konstytucyjnym i strukturze zarządzania nadawcami publicznymi, a w grudniu 2017 r. wszczęła postępowanie przeciwko Polsce w sprawie zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego, zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony).⁵

Sytuacja polityczna charakteryzuje się zwiększoną polaryzacją, znaczącymi zarzutami dotyczącymi korupcji i uchybień wobec urzędników państwowych. Wpływ na sytuację polityczną miał także zamach na prezydenta Gdańska w styczniu 2019 roku, a także dymisja marszałka Sejmu (9 sierpnia 2019 r.) w związku z zarzutami o nadużywanie zasobów państwowych do celów prywatnych; tego samego dnia wybrano nowego marszałka Sejmu.

IV. RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY

Polska jest stroną głównych międzynarodowych i regionalnych umów i traktatów związanych z organizacją demokratycznych wyborów.⁶ Wybory parlamentarne są regulowane przez Konstytucję, Kodeks wyborczy i inne stosowne akty prawne.⁷ Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest uprawniona do wydawania wiążących dla komisji i urzędników wyborczych instrukcji, a także wyjaśnień dotyczących przepisów wyborczych dla nadawców, władz rządowych i komitetów wyborczych.

W styczniu 2018 r. Kodeks wyborczy został poddany gruntownej nowelizacji, która obejmowała zmiany w zasadach finansowania kampanii, składzie i kompetencjach organów zarządzających wyborami oraz procedurach dotyczących dni wyborów. Niektóre ze zmian, takie jak rozszerzenie środków odwoławczych od decyzji administracji wyborczej i wprowadzenie przepisów dotyczących społecznego nadzoru nad przeprowadzaniem wyborów, są zgodne z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR.⁸ Szereg innych zaleceń pozostaje bez odpowiedzi, w tym zniesienie odpowiedzialności karnej za zniesławienie. Niektóre aspekty reformy wyborczej w 2018 r. zostały skrytykowane przez

³ Zmiany obejmowały m.in. nową procedurę wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego, upoważniającą prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania "p.o. prezesa", instytucję nieznaną Konstytucji; kadencje części członków Krajowej Rady Sądownictwa odpowiedzialnych za powoływanie sędziów, zostały przedwcześnie skrócone, a struktura Rady została zmieniona tak, aby 15 z 25 członków powoływanych było przez Sejm, a nie przez sędziów; funkcję Ministra Sprawiedliwości połączono z Prokuraturą Generalną; w składzie nowej Rady Mediów Narodowych odpowiedzialnej za wyznaczenie kierownictwa krajowych i regionalnych nadawców publicznych, większość powołanych członków to członkowie partii PiS.

⁴ Zob. [2017 opinia ODIHR dot. niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce](#) i [2017 opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo \(Komisja Wenecka\)](#).

⁵ Postępowanie wszczęto po przyjęciu projektu ustawy obniżającej obowiązkowy wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego i przyznającą prezydentowi swobodę w zakresie przedłużania kadencji sędziów; przepisy te zostały następnie zawieszono i uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za naruszające prawo europejskie (zob. Wyrok TSUE w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. akt C-619/18) i paragraf 12 [w] [2019 obserwacje Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej](#) w której zalecono władzom podjęcie "skutecznych kroków w celu zagwarantowania niezawisłości sądownictwa i Prokuratora Generalnego od nacisków politycznych".

⁶ W tym Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet z 1979 r., Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 1965 r., Konwencja Przeciwko Korupcji z 2003 r., Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 r., Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz Konwencja ramowa z 1995 r. o ochronie mniejszości narodowych.

⁷ Są to: Ustawa o partiach politycznych, Ustawa o radiofonii i telewizji, Ustawa o zgromadzeniach oraz Kodeks karny.

⁸ Zob. Wcześniejsze [raporty ODIHR](#).

wielu rozmówców ODIHR LEOM, którzy opisywali procedurę legislacyjną przeprowadzoną pośpiesznie i z pominięciem rzetelnych konsultacji. W szczególności zmiany w składzie PKW, które wejdą w życie po nadchodzących wyborach parlamentarnych, zostały opisane przez niektórych jako zagrażające neutralności i bezstronności administracji wyborczej.⁹

Członkowie do Senatu i Sejmu wybierani są na czteroletnią kadencję. Senatorzy wybierani są w systemie "kto pierwszy, ten lepszy" w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych. Wybrany zostaje kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów. 460 posłów na Sejm wybieranych jest w proporcjonalnym systemie wyborczym z otwartymi listami w 41 okręgach wielomandatowych. W podziale mandatów biorą udział komitety wyborcze, których listy otrzymują co najmniej pięć procent ważnych głosów w całym kraju (osiem procent w przypadku koalicji). Komitety wyborcze zarejestrowane przez uznane przez prawo mniejszości narodowe, są zwolnione z wszelkich wymogów progowych.¹⁰

V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wybory są przeprowadzane przede wszystkim przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, 41 Okręgowych Komisji Wyborczych oraz 27 089 obwodowych komisji wyborczych. W dniu 17 września, tydzień przed upływem ustawowego terminu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ustanowiło dodatkowe 320 obwodowych komisji wyborczych w przedstawicielstwach dyplomatycznych i innych wyznaczonych miejscach w 92 krajach. Do tej pory dotrzymano wszystkich terminów przewidzianych prawem dla krajowej administracji wyborczej, a wszystkie techniczne przygotowania wyborcze są w toku.

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem, w którego skład wchodzi dziewięciu aktywnych lub emerytowanych sędziów powołanych przez prezydenta, z trzema członkami mianowanymi kolejno przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny. Od czasu przejścia na emeryturę poprzedniego przewodniczącego PKW w marcu 2019 r. stanowisko to pozostaje nieobsadzone. Wszyscy obecni członkowie Państwowej Komisji Wyborczej to mężczyźni; nie istnieją wymogi prawne dotyczące parytetów płci w komisjach wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza jest odpowiedzialna za nadzór nad wdrażaniem ustawodawstwa wyborczego, prowadzenie i aktualizację listy wyborców, rejestrację komitetów wyborczych, nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczych oraz ogłaszanie ostatecznych wyników wyborów. Od czasu zarządzenia ogłoszenia wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza organizuje regularne sesje publiczne oraz uchwała, przyjmuje i publikuje uchwały, w tym dotyczące tworzenia Okręgowych Komisji Wyborczych, odwołań od decyzji Okręgowych Komisji Wyborczych w sprawie odmowy rejestracji kandydatów. PKW publikuje również szereg wytycznych dla komisji niższego szczebla.

Krajowe Biuro Wyborcze jest stałym organem ustanowionym przez Państwową Komisję Wyborczą w celu przeprowadzenia wszelkich administracyjnych, finansowych i logistycznych przygotowań do wyborów. Szef Krajowego Biura Wyborczego jest wybierany przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie nominacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Szef Krajowego Biura Wyborczego pełni również funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej. Krajowe Biuro Wyborcze posiada 49 delegatur w całym kraju w celu wspierania administracji wyborczej. KBW po raz pierwszy wyznaczyła spośród lokalnych pracowników sektora publicznego około 2600

⁹ W nowym składzie Państwowej Komisji Wyborczej znajdzie się po jednym kandydacie z Trybunału Konstytucyjnego oraz z Naczelnego Sądu Administracyjnego, a pozostałych siedmiu członków mianowanych będzie przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Ponadto zmiany umożliwiają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłaszanie kandydatów na szefa Krajowego Biura Wyborczego, organu wykonawczego w ramach Państwowej Komisji Wyborczej.

¹⁰ Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz językach regionalnych uznaje mniejszości ormiańską, białoruską, czeską, niemiecką, żydowską, litewską, rosyjską, słowacką i ukraińską.

urzędników wyborczych, którzy są odpowiedzialni za szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych i inne przygotowania logistyczne. Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze publikują obszerne informacje dla wyborców na swojej stronie internetowej, a także w mediach tradycyjnych i społecznościowych, które są uzupełniane informacjami publikowanymi na stronach internetowych gmin.

Okręgowe Komisje Wyborcze są organami tymczasowymi, a ich ustanawianie Państwowa Komisja Wyborcza zakończyła 26 sierpnia. Okręgowe Komisje Wyborcze składają się z od 5 do 11 członków i są odpowiedzialne za rejestrację list kandydatów i kandydatów, nadzorowanie pracy obwodowych komisji wyborczych i ustalanie wyników wyborów w swoich okręgach wyborczych. Okręgowym Komisjom Wyborczym przewodniczą komisarze wyborczy, którzy na początku 2018 r. zostali mianowani przez Państwową Komisję Wyborczą na pięcioletnią kadencję po nominacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W dniu 23 września komisarze wyborczy powołali 27 089 obwodowych komisji wyborczych w celu nadzorowania procedur w dniu wyborów. Komisje obwodowe składają się z 7-13 członków, w zależności od liczby wyborców przydzielonych do danego obwodu wyborczego. Ostatnie zmiany w Kodeksie wyborczym zwiększyły maksymalną wielkość obwodu okręgu wyborczego z 3 000 do 4 000 mieszkańców. Dwa komitety wyborcze reprezentujące partie polityczne zasiadające obecnie w Sejmie (PiS i PSL) były automatycznie uprawnione przez prawo do wyznaczenia członka obwodowej komisji wyborczej. Dodatkowych członków obwodowych komisji wyborczych wyznaczano na podstawie wniosków pozostałych komitetów wyborczych, w razie potrzeby w drodze losowania. W przypadku niewystarczającej liczby nominacji z komitetów wyborczych członkowie komisji obwodowej byli przydzielani z puli zgłoszeń obywateli. Informacje o procedurze aplikacyjnej dla członków komisji obwodowych były udostępniane za pośrednictwem mediów, administracji samorządowej i PKW, a administracja wyborcza nie zgłaszała ODIHR LEOM żadnych trudności związanych z rekrutacją do komisji wyborczych.

Kodeks wyborczy zawiera przepisy ułatwiające głosowanie osobom niepełnosprawnym fizycznie lub o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym głosowanie przez pełnomocnika lub głosowanie korespondencyjne, pod warunkiem, że wyborca posiada orzeczenie o niepełnosprawności.¹¹ Ponadto, lokale wyborcze muszą spełniać wymogi ułatwiające głosowanie osobom niepełnosprawnym fizycznie lub z wadą wzroku, w tym zapewniać nakładki do głosowania w *alfabecie Braille'a*.

VI. PRAWO DO GŁOSOWANIA I REJESTR WYBORCÓW

Obywatele w wieku co najmniej 18 lat mają prawo do głosowania, chyba że prawa tego zostali pozbawieni prawomocnym orzeczeniem sądu, w tym na podstawie orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej, pomimo wcześniejszych zaleceń ODIHR, co było wielokrotnie krytykowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacje międzynarodowe. Rzecznik Praw Obywatelskich wezwał już wcześniej władze do rewizji przepisów Konstytucji, Kodeksu cywilnego i innych aktów związanych z ubezwłasnowolnieniem osób niepełnosprawnych, w celu, między innymi, zniesienia ograniczenia czynnego prawa wyborczego.¹²

Rejestracja wyborców jest bierna. Stały rejestr wyborców, oparty na danych z krajowego rejestru ludności, jest prowadzony przez gminy pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej wraz z

¹¹ Ostatnie poprawki zawęziły uprawnienia do głosowania korespondencyjnego, eliminując możliwość głosowania korespondencyjnego przez wyborców za granicą.

¹² Zob. paragraf 52 [w:] [Komitet ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, uwagi końcowe 2018 r.](#) w którym Komitet wezwał władze do "uchylenia wszystkich przepisów odmawiających osobom z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osobom pozbawionym zdolności prawnej, czynnego prawa wyborczego i innych praw politycznych".

odpowiednimi biurami delegatów Krajowego Biura Wyborczego. Wstępne spisy wyborców zostały utworzone 23 września i obejmowały łącznie 29 968 050 wyborców w całym kraju.¹³

Spisy wyborców nie są publikowane, ale wyborcy mogą zweryfikować czy są wpisani do spisu wyborców w swojej gminie i do 8 października kwalifikujący się wyborca może ubiegać się o dopisnie do spisu wyborców w miejscu tymczasowego pobytu.¹⁴ Ponadto, do 10 października, kwalifikujący się wyborcy zamieszkujący za granicą mogą zarejestrować się w jednym z wyznaczonych przedstawicielstw dyplomatycznych i w innych miejscach.¹⁵ Alternatywnie, do 11 października wyborcy, którzy w dniu wyborów będą przebywać poza swoim zarejestrowanym obwodem wyborczym, mogą złożyć wniosek do swojej gminy lub lokalu wyborczego za granicą o zaświadczenie o prawie do głosowania, które może być wykorzystane do oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym w kraju lub za granicą.¹⁶

VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Prawo do kandydowania w wyborach do Sejmu i Senatu otrzymują obywatele z prawem do głosowania, którzy ukończyli odpowiednio 21 i 30 lat w dniu wyborów. Obywatele skazani na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, a także pozbawieni prawa wyborczego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu ze względu na niepełnosprawność intelektualną są pozbawieni biernego prawa wyborczego. Można również zostać pozbawionym prawa do kandydowania na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu na podstawie Ustawy lustracyjnej związanej z działalnością służb bezpieczeństwa w latach 1944-1990.

Komitety wyborcze reprezentujące partie polityczne, koalicje lub grupy wyborców mają wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów.¹⁷ Osiemdziesiąt osiem komitetów wyborczych zostało pomyślnie zarejestrowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w terminie do 26 sierpnia. Komitety wyborcze złożyły następnie do Okręgowych Komisji Wyborczych wnioski o rejestrację kandydatów i list wraz z co najmniej 5 tys. podpisów popierających listy kandydatów do Sejmu oraz 2 tys. podpisów popierających kandydatów do Senatu. Okręgowe Komisje Wyborcze odrzuciły łącznie 31 list kandydatów, w dużej mierze z powodu niez uzyskania wymaganego minimum ważnie złożonych podpisów, a także zarejestrowały 5 145 kandydatów (z 236 list kandydatów) do Sejmu i 280 kandydatów do Senatu. Komitety wyborcze odwołały się od 18 uchwał odmownych do Państwowej Komisji Wyborczej i we wszystkich przypadkach decyzja Okręgowej Komisji Wyborczej została utrzymana w mocy (patrz Skargi i Odwołania).

Pięć komitetów wyborczych zarejestrowało listy kandydatów do Sejmu w ponad połowie okręgów wyborczych.¹⁸ W rezultacie ich listy kandydatów były rejestrowane we wszystkich pozostałych okręgach wyborczych bez dalszej konieczności składania podpisów poparcia. Pięciu komitetom wyborczym zagwarantowano również pięć pierwszych numerów list wyborczych na karcie do

¹³ Dokładna liczba wyborców uprawnionych do głosowania w tych wyborach zostanie określona na 5 dni przed dniem wyborów.

¹⁴ W takich przypadkach gmina, w której zameldowany jest wyborca, jest powiadamiana o wniosku wyborcy o wpisanie go do innego spisu wyborców.

¹⁵ Do tej pory około 50.000 wyborców zarejestrowało się do głosowania poza granicami kraju.

¹⁶ Wzór zaświadczenia uprawniającego do głosowania jest dostarczany przez Państwową Komisję Wyborczą. Głosy oddane przy pomocy zaświadczenia uprawniającego do głosowania są liczone i przydzielane do odpowiedniego lokalu wyborczego, z wyjątkiem wszystkich głosów oddanych za granicą, które są przydzielone okręgowi wyborczemu Śródmieście w Warszawie.

¹⁷ Należą do nich rządzący PiS i opozycyjna Koalicja Obywatelska (KO), w skład której wchodzi PO, Nowoczesna, Inicjatywa Polska i Partia Zielonych oraz trzy inne komitety wyborcze reprezentujące nieformalne bloki prowadzone przez Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Konfederację Wolności i Niepodległości (Konfederacja).

¹⁸ Należą do nich (w kolejności głosowania) PSL, PiS, Konfederacja, SLD, KO.

głosowania, a następane numery czterem komitetom wyborczym, które z powodzeniem zarejestrowały kandydatów w więcej niż jednym okręgu wyborczym.¹⁹ Losowanie numerów list wyborczych na karcie do głosowania odbyło się 13 września i było również transmitowane na żywo.

Podczas gdy Kodeks wyborczy wymaga, aby każda płć była reprezentowana przez co najmniej 35 procent kandydatów na każdej liście wyborczej, nie zawiera on żadnych wymogów dotyczących kolejności umieszczania kandydatów według płci na listach wyborczych. W tych wyborach około 42% kandydatów do Sejmu i 16% kandydatów do Senatu stanowią kobiety. Kobiety otwierają 46 z 236 list kandydatów do Sejmu.

VIII. KAMPANIA WYBORCZA

Oficjalny okres kampanii rozpoczął się od dnia zarządzenia wyborów, 9 sierpnia, i potrwa do 24 godzin przed dniem wyborów. Kampania jest konkurencyjna i wysoce spolaryzowana. Podczas, gdy ogólny ton kampanii do tej pory był w większości umiarkowany, kilku rozmówców ODIHR LEOM wyraziło opinię, że przekazy niektórych uczestników kampanii są podżegające, zwierające retorykę nacjonalistyczną i homofobiczną, wywołującą poczucie zagrożenia i negatywne emocje w stosunku do pewnych zagadnień lub grup.²⁰

Kampania kandydatów z całego kraju rozpoczęła się od konwencji organizowanych w różnych miastach. Przywódcy partii, w tym niektórzy urzędnicy państwowi, biorą udział w kampanii w całym kraju.²¹ Z wyjątkiem PiS, który utrzymuje widoczną obecność na terenie całego kraju, billboardy i plakaty są wykorzystywane w ograniczonym zakresie, przy czym większość komitetów wyborczych i indywidualnych kandydatów, w celu zwiększenia swojego zasięgu, polega na mediach tradycyjnych i społecznościowych. Ogólnopolscy kandydaci aktywnie prowadzą kampanie na poziomie lokalnym, rozdając ulotki, organizując spotkania z wyborcami, a także organizując konferencje prasowe.²² Zgodnie z prawem osobom pozbawionym zdolności prawnej zabrania się tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń publicznych lub inicjowania zgromadzeń publicznych.

Większość komitetów wyborczych skupia się w swoich programach na pomocy socjalnej i standardzie życia, a także na wartościach kulturowych i ideologicznych. Przekazy kampanii są również na ogół dostosowane do kwestii lokalnych, odpowiadające na konkretne problemy wyborców w różnych miastach. Większość kandydatów zajmuje się podobnymi obszarami polityki, takimi jak zdrowie, energia, regionalny i zrównoważony rozwój, a opozycyjna Koalicja Obywatelska (KO) podkreśla swoje plany cofnięcia "antydemokratycznych" reform obecnego rządu. PiS podkreśla swoje osiągnięcia i obiecuje wyższe płace, jednocześnie podkreślając swoje zaangażowanie na rzecz tradycyjnych struktur rodziny oraz tożsamości narodowej i religijnej wbrew narzucaniu tego, co określa mianem "ideologii LGBT". Kilku rozmówców ODIHR LEOM stwierdziło, że Kościół Katolicki często opowiada się za takimi poglądami, zniechęcając obywateli do głosowania na niektóre partie.

¹⁹ Są to (w kolejności na karcie do głosowania) KW Prawica 7. KW Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów 8. KWW Koalicji Bezpartyjni i Samorządowcy 9. KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca. Jeden dodatkowy komitet wyborczy, reprezentujący mniejszość niemiecką, z powodzeniem zarejestrował listę kandydatów w Opolu.

²⁰ W ust. 16 konkluzji CERD-u z 2019 r. zalecono władzom "podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zdecydowanego zwalczania rasistowskich wypowiedzi na tle nienawiści i podżegania do przemocy, w tym w Internecie, oraz publiczne potępienie i zdystansowanie się od rasistowskich wypowiedzi osób publicznych, w tym polityków i przedstawicieli mediów".

²¹ Prawo nie reguluje ściśle działań związanych z kampanią urzędników państwowych, ale zobowiązuje do rezygnacji z pełnienia funkcji podczas kampanii. W dniu 11 września posiedzenie parlamentu zostało zawieszono do czasu zakończenia wyborów.

²² ODIHR LEOM obserwowała osiem wydarzeń kampanii wyborczej: Konfederacji, KO, Lewicy i PiS w Gdańsku, Gdyni, Katowicach, Koninie, Krakowie, Sosnowcu, Warszawie i Wadowicach.

Tylko partia Lewica uczyniła równość płci integralną częścią swojej kampanii. Kwestie związane z prawami kobiet i równouprawnieniem płci nie pojawiają się regularnie w dotychczasowej kampanii, a gdy są obecne, są ograniczone do kwestii rodzinnych i praw reprodukcyjnych. Retoryka jednej partii, Konfederacji, jest wyraźnie adresowana do głosujących mężczyzn i otwarcie prowadzi kampanię przeciwko równości płci.

IX. FINANSOWANIE KAMPANII

Finansowanie kampanii jest regulowane przede wszystkim przez Kodeks wyborczy i Ustawę o partiach politycznych. Kampanie wyborcze finansowane są ze źródeł prywatnych i publicznych: komitety wyborcze finansowane są z prywatnych darowizn lub pożyczek, natomiast komitety wyborcze partii i koalicji finansowane są ze stworzonych w tym celu funduszy wyborczych partii politycznych.²³ Partie polityczne, które uzyskały ponad trzy procent lub koalicje, które uzyskały ponad sześć procent ogólnej liczby głosów oddanych w poprzednich wyborach parlamentarnych, mają prawo do corocznego finansowania ze środków publicznych (subwencje). Ponadto każda partia polityczna, koalicja lub komitet wyborczy, która uzyska co najmniej jedno miejsce w Sejmie, Senacie lub Parlamencie Europejskim, kwalifikuje się do dalszych subwencji państwowej.²⁴

Kandydaci mogą wnieść swój wkład do komitetu wyborczego do 45-krotności minimalnego miesięcznego wyngordzenia za pracę, co stanowi równowartość około 101 250 zł. Osoby fizyczne mogą przekazać darowiznę na rzecz komitetu wyborczego do 15-krotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę, czyli około 33 750 zł. Zabronione są darowizny anonimowe, a także wpłaty ze źródeł zagranicznych i od osób prawnych. Kodeks wyborczy wymaga, aby wszystkie kampanie były finansowane przez komitety wyborcze, z wyłączeniem ewentualnych wpłat od osób trzecich; ostatnia nowelizacja uchyliła sankcję za prowadzenie kampanii bez uzyskania odpowiedniej zgody na kampanię. Komitety wyborcze mogą przyjmować korzyści majątkowe o charakterze niemajątkowym na rzecz kampanii tylko od osób fizycznych, które mogą dobrowolnie i nieodpłatnie rozpowszechniać materiały wyborcze, pomagać w pracach biurowych, udostępniać bezpłatnie pojazdy oraz udostępniać prywatne miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych. Limity wydatków są obliczane na podstawie liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców i liczby mandatów możliwych do zdobycia przez każdy z komitetów wyborczych. Komitet wyborczy, który wystawia kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, będzie mógł wydać do 26,1 mln zł w wyborach do Sejmu i 5,7 mln zł w wyborach do Senatu.²⁵

PKW sprawuje nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Wszystkie komitety wyborcze są zobowiązane do deklarowania na swoich stronach internetowych kredytów i darowizn prywatnych przekraczających jedno miesięczne minimalne wynagrodzenie za pracę w ciągu siedmiu dni od ich otrzymania. Nie ma wymogu składania sprawozdań przed dniem wyborów. Komitety wyborcze muszą przedstawić PKW sprawozdania finansowe dotyczące dochodów i wydatków związanych z kampanią wyborczą w ciągu 3 miesięcy od daty wyborów.²⁶ Sprawozdania te są publikowane przez Państwową Komisję Wyborczą w ciągu 30 dni, a każda partia polityczna, komitet wyborczy lub organizacje społeczna zaangażowane w analizę finansową kampanii

²³ W latach 2016-2019 dziesięć partii politycznych otrzymywało coroczne subwencje ze środków publicznych. Łącznie na takie finansowanie przeznaczono około 58 mln PLN rocznie, co odpowiada kwocie około 13,2 mln EUR (1 EUR to około 4,38 PLN).

²⁴ Subwencja ta jest obliczana na podstawie wydatków na kampanię proporcjonalnie do liczby uzyskanych mandatów, nieprzekraczających limitu wydatków.

²⁵ Ostateczny limit wydatków zostanie określony na podstawie liczby wyborców zarejestrowanych w tych wyborach.

²⁶ Ponadto partie polityczne otrzymujące finansowanie ze środków publicznych są zobowiązane do przedkładania Państwowej Komisji Wyborczej rocznych sprawozdań finansowych (do dnia 31 marca każdego roku). Niezłożenie sprawozdania lub nieprawidłowości mogą skutkować cofnięciem finansowania publicznego.

mogą zgłosić zastrzeżenia do opublikowanych sprawozdań w ciągu 30 dni. Organ wyborczy, do którego składane są sprawozdania finansowe ma 60 dni na ustosunkowanie się do takich zastrzeżeń. Na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania finansowego przez PKW, można wnieść skargę do Sądu Najwyższego, w ciągu 14 dni.

X. MEDIA

Konstytucja gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury prewencyjnej. Zniesławienie nadal podlega karze zgodnie z kodeksem karnym do jednego roku pozbawienia wolności lub do trzech lat w sprawach dotyczących głowy państwa, a ODIHR LEOM odnotowała przypadki bieżących procesów karnych wszczętych przez media i dziennikarzy lub przeciwko nim. W maju 2019 r. dziennikarz został skazany przez sąd na podstawie oskarżenia o zniesławienie, a decyzja ta została potępiona przez przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów.²⁷

Głównym źródłem informacji politycznych jest telewizja, następnie media internetowe i drukowane. Najwięcej widzów przyciąga telewizja publiczna Telewizja Polska (TVP), a następnie telewizja prywatna TVN i Polsat.²⁸ TVP prowadzi 7 kanałów ogólnopolskich (w tym główne kanały TVP1, TVP2 i kanał informacyjny TVP Info) oraz 16 kanałów regionalnych. Publiczne radio (Polskie Radio) prowadzi 8 ogólnopolskich i około 20 regionalnych i lokalnych stacji radiowych. Publiczne stacje telewizyjne i radiowe finansowane są z abonamentu radiowo-telewizyjnego nałożonego na każde gospodarstwo domowe i spółkę będącą właścicielem odbiornika telewizyjnego lub radiowego, a także ze znacznego wsparcia z budżetu państwa.²⁹ Wielu interlokutorów ODIHR LEOM wyraziło obawy związane z dostrzegalnym pogorszeniem jakości na rynku mediów, który byłby bardziej zróżnicowany, gdyby nie zwiększona polaryzacja.³⁰

Nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w styczniu 2016 r. uprawniała Ministra Skarbu Państwa do powoływania i odwoływania wyższej kadry kierowniczej nadawców publicznych.³¹ Według rozmówców ODIHR LEOM, wynikające z tego zmiany w kierownictwie spowodowały odejście ponad 200 dziennikarzy od nadawców publicznych. W czerwcu 2016 r. w kolejnych nowelizacjach powołano Radę Mediów Narodowych (RMN), składającą się z pięciu politycznych nominacji; dwóch członków Rady Mediów Narodowych reprezentuje również PiS w Sejmie i obecnie zabiega o reelekcję. Rada Mediów Narodowych uzyskała uprawnienia do powoływania i odwoływania kierownictwa nadawców publicznych. Wielu rozmówców ODIHR LEOM opisało dostrzegalne i nasilające się faworyzowanie PiS przez nadawców publicznych szczególnie po ostatnich zmianach w kierownictwie redakcji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest odrębnym organem upoważnionym przez Konstytucję do ochrony wolności słowa i interesu publicznego. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji poinformowała ODIHR LEOM, że w przeciwieństwie do poprzednich wyborów, nie będzie monitorować relacji z kampanii wyborczej w mediach i będzie jedynie reagować na skargi, które

²⁷ Zob. [stanowisko z 6 czerwca 2019 r.](#) OBWE RfoM. „To zdanie pokazuje również, po raz kolejny, że prawa dotyczące zniesławienia powinny zostać zdekryminalizowane”.

²⁸ Według [raportu](#) Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 2018 roku, TVP, TVN i Polsat stanowiły około 75 proc. widzów.

²⁹ W 2019 r. nadawcy publiczni, radio i telewizja publiczna razem otrzymali 1,2 mld zł dofinansowania ze środków publicznych.

³⁰ Kraj ten znacząco spadł z 18. miejsca w [2015 r.](#) do 59. miejsca w [2019 r.](#) w globalnym indeksie wolności prasy przygotowanym przez [Reporterzy bez granic](#).

³¹ Zob. [stanowisko z 30 grudnia 2015 r.](#) OBWE RFoM z 30 grudnia 2015 r., w którym odnotowano "głębokie zaniepokojenie proponowaną ustawą w Polsce, która daje rządowi bezpośrednią kontrolę nad stanowiskami kierowniczymi u nadawców publicznych".

zostaną wniesione.³² Zadaniem KRRiT jest przydzielanie bezpłatnego czasu antenowego komitetom wyborczym u nadawców publicznych i organizowanie debat. W dniu 24 września TVP ustaliła przydział bezpłatnego czasu antenowego w ogólnopolskiej telewizji publicznej i radiu pięciu komitetom wyborczym do Sejmu i dwóm komitetom wyborczym do Sentu, które konkurują ze sobą w co najmniej połowie okręgów wyborczych.³³ Kanały regionalne TVP przydzielać będą również bezpłatny czas antenowy kandydatom do Sejmu i Senatu, proporcjonalnie do ich udziału w danym regionie.

18 września ODIHR LEOM rozpoczął monitoring czasu antenowego w pięciu stacjach telewizyjnych (TVP1 i TVP Info; TVN, TVN24 i Polsat) oraz w pięciu gazetach codziennych (Fakt, Gazeta Polska Codziennie, Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita i Super Express).³⁴ LEOM ODIHR śledzi również treści związane z wyborami w mediach społecznościowych.

XI. SKARGI I ODWOŁANIA

W trakcie całego procesu wyborczego zapewnia się środki prawne do ochrony praw zarówno wyborcom, jak i kandydatów w wyborach. Każda osoba może zwrócić się do gminy o skorygowanie nieścisłości na odpowiednim spisie wyborców i odwołanie się od decyzji odmownej do sądu okręgowego. Od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej o odmowie rejestracji komitetu wyborczego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Od uchwał Okręgowej Komisji Wyborczej dotyczących odrzuconych kandydatów i list kandydatów przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej i dalej do Sądu Najwyższego. Kandydat lub przedstawiciel komitetu wyborczego może wystąpić do sądu okręgowego o wydanie zakazu rozpowszechniania fałszywych informacji w kampanii. Skargi dotyczące wyników wyborów mogą być składane do Sądu Najwyższego w ciągu siedmiu dni od ich ogłoszenia. Sąd Najwyższy jest również upoważniony do orzekania w sprawie ważności wyników wyborów do Sejmu w terminie 90 dni.³⁵

W wyborach tych nie złożono żadnych odwołań od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących rejestracji komitetów wyborczych. Okręgowe komisje wyborcze wydały 67 decyzji odmawiających wpisania na listy kandydatów i kandydatów z powodu niewystarczającej liczby ważnie oddanych podpisów poparcia. Decyzje te dotyczyły przede wszystkim dwóch komitetów wyborczych, w następstwie wysłanego przez PKW pisma z prośbą o dokładniejszą weryfikację składanych podpisów.³⁶ Od osiemnastu uchwał Okręgowych Komisji Wyborczych złożono

³² Zob. [stanowisko z 14 grudnia 2017](#) OBWE RFoM, która skrytykowała KRRiT za nałożenie na TVN SA grzywny w wysokości 1,48 mln zł za relację z demonstracji opozycji w Warszawie w grudniu 2016 roku. KRRiT uchyliła karę w styczniu 2018 roku.

³³ Każdy komitet wyborczy do Sejmu otrzymał trzy godziny czasu antenowego w TVP i sześć godzin w radiu publicznym. Każdy komitet wyborczy do Senatu otrzymał 2,5 godziny czasu antenowego w TVP i 5 godzin w radiu publicznym. Bezpłatne reklamy będą emitowane codziennie od 28 września do końca kampanii.

³⁴ Wszystkie kanały telewizyjne są monitorowane od 17:00 do 23:00.

³⁵ Za sprawą nowelizacji Ustawy o Sądzie Najwyższym w grudniu 2017, utworzono nową izbę Sądu Najwyższego - Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jest ona właściwa do rozpoznawania m.in. sporów dotyczących ważności wyborów. Zob. również [2017 opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo \(Komisja Wenecka\)](#), które zwróciły uwagę, że "sędziowie mianowani przez [Krajową Radę Sądownictwa] zdominowaną przez obecną większość polityczną będą decydować o sprawach o szczególnym znaczeniu, w tym o prawidłowości wyborów, o której zadecyduje Izba Kontroli Nadzwyczajnej", a także [2017 opinia ODIHR dot. niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce.](#)

³⁶ W piśmie do Okręgowych Komisji Wyborczych z dnia 4 września 2019 r. PKW powołała się na przypadki nieważnych podpisów poparcia, złożonych przez Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy w Tarnowie i Piotrkowie Trybunalskim, i zwróciła się do OKW o weryfikację wszystkich popierających podpisów złożonych przez ten komitet w rejestrze PESEL. W Gdańsku ta dodatkowa weryfikacja doprowadziła do zmiany wcześniejszej decyzji o rejestracji listy kandydatów w tym okręgu. W tym samym piśmie zwrócono się również o szczegółową weryfikację kandydatów zgłaszanych przez komitet wyborczy Piotra

odwołanie do PKW, która odrzuciła trzy odwołania z powodu przekroczenia terminu na złożenie wniosku, lub jego braków formalnych i oddaliła pozostałe, utrzymując uchwały OKW w mocy. Od ośmiu uchwał decyzji PKW następnie wniesiono odwołanie do Sądu Najwyższego, który podtrzymał wszystkie jej decyzje. Omawiane uchwały komisji wyborczych, jak również odwołania do Sądu Najwyższego i orzeczenia Sądu Najwyższego, zostały opublikowane przez PKW na jej stronie internetowej w odpowiednim czasie.

XII. SPOŁECZNI I MIĘDZYNARODOWI OBSERWATORZY

Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, ostatnie zmiany w Kodeksie wyborczym przewidują społeczny monitoring procesu wyborczego. Stowarzyszenia i fundacje, które, zgodnie z ich celami statutowymi działają na rzecz demokracji, praw obywatelskich i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo do wyznaczenia obserwatorów społecznych do Okręgowych Komisji Wyborczych i obwodowych komisji wyborczych, a obserwatorzy ci nie wymagają akredytacji ze strony PKW lub odpowiedniej OKW. Obserwatorzy społeczni, tak jak przedstawiciele partii i kandydatów, mogą obserwować większość aspektów przygotowań do wyborów i procedur dnia wyborów, jednakże, w przeciwieństwie do przedstawicieli partii i kandydatów, obserwatorzy społeczni nie mogą wносить uwag do protokołów komisji obwodowych ani też być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu i dokumentów wyborczych do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Po raz pierwszy w wyborach krajowych, szereg organizacji społecznych poinformowało ODIHR LEOM o planach rekrutacji i szkolenia obserwatorów w różnych regionach kraju. Niektóre organizacje planują również monitorowanie kampanii w mediach, w tym w mediach społecznościowych.

XIII. DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z LEOM ODIHR

LEOM ODIHR rozpoczął pracę 10 września. Szef misji spotkał się z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, PKW i KBW, Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, a także przedstawicielami partii politycznych, mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Od 17 września poinstruowano i rozlokowano dziesięciu długoterminowych obserwatorów, którzy nawiązali kontakty z zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w proces wyborczy na szczeblu regionalnym.

Angielska wersja raportu jest jedynym oficjalnym dokumentem.