



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)

# RZECZPOSPOLITA POLSKA

## WYBORY PARLAMENTARNE 13 PAŹDZIERNIKA 2019

Krótkoterminowa misja obserwacji wyborów ODIHR  
Sprawozdanie końcowe



Warszawa  
14 lutego 2020

## SPIS TREŚCI

<b>I.</b>	<b>STRESZCZENIE.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA .....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>TŁO I KONTEKST POLITYCZNY .....</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY .....</b>	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>ADMINISTRACJA WYBORCZA .....</b>	<b>7</b>
<b>VI.</b>	<b>REJESTRACJA WYBORCÓW .....</b>	<b>10</b>
<b>VII.</b>	<b>REJESTRACJA KANDYDATÓW.....</b>	<b>11</b>
<b>VIII.</b>	<b>KAMPANIA WYBORCZA .....</b>	<b>12</b>
<b>IX.</b>	<b>FINANSOWANIE KAMPANII .....</b>	<b>15</b>
<b>X.</b>	<b>MEDIA .....</b>	<b>17</b>
	<b>A. OTOCZENIE MEDIALNE .....</b>	<b>17</b>
	<b>B. RAMY PRAWNE .....</b>	<b>18</b>
	<b>C. WYNIKI MONITORINGU MEDIÓW .....</b>	<b>21</b>
<b>XI.</b>	<b>SKARGI I ODWOŁANIA .....</b>	<b>22</b>
<b>XII.</b>	<b>SPOŁECZNI I MIĘDZYNARODOWI OBSERWATORZY .....</b>	<b>23</b>
<b>XIII.</b>	<b>DZIEŃ WYBORÓW .....</b>	<b>24</b>
<b>XIV.</b>	<b>PROTESTY WYBORCZE .....</b>	<b>26</b>
<b>XV.</b>	<b>ZALECENIA.....</b>	<b>26</b>
	<b>A. ZALECENIA PRIORYTETOWE .....</b>	<b>27</b>
	<b>B. INNE ZALECENIA.....</b>	<b>27</b>
	<b>ZAŁĄCZNIK II: LISTA UCZESTNIKÓW KRÓTKOTERMINOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW.....</b>	<b>31</b>
	<b>INFORMACJA O ODIHR .....</b>	<b>32</b>

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**WYBORY PARLAMENTARNE**  
**13 października 2019**

**Sprawozdanie końcowe z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów ODIHR<sup>1</sup>**

**I. STRESZCZENIE**

Na zaproszenie władz polskich i zgodnie ze swoim mandatem Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ang. ODIHR) uruchomiło 10 września krótkoterminową misję obserwacji wyborów (ang. LEOM). Celem misji była ocena zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami wobec OBWE, innymi zobowiązaniami i normami międzynarodowymi w zakresie demokratycznych wyborów, jak również z przepisami prawa krajowego.

W wydanym 14 października *Stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń* stwierdzono, że wybory parlamentarne „były dobrze przygotowane, ale stronnictwo mediów i nietolerancyjna retoryka kampanii wyborczej budziły poważne wątpliwości. Choć wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię wyborczą, wysocy rangą funkcjonariusze publiczni wykorzystywali wydarzenia finansowane ze środków publicznych jako okazję do agitacji wyborczej. Dominacja partii rządzącej w mediach publicznych jeszcze bardziej wzmocniła jej przewagę. Dzień wyborów przebiegł bez zakłóceń, choć zasada tajności głosowania nie zawsze była egzekwowana. Szybka publikacja cząstkowych wyników zapewniła przejrzystość procesu wyborczego.”

Ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i szczegółowo regulują najważniejsze elementy procesu wyborczego. Niektóre z wcześniejszych zaleceń ODIHR zostały uwzględnione w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r., ale wiele z nich pozostało bez odpowiedzi. Wielu rozmówców ODIHR LEOM krytykowało ponadto przebieg reformy za pośpiech oraz brak znaczącej debaty publicznej czy konsultacji społecznych. Niektóre aspekty prawa wyborczego wymagałyby dopracowania. Dotyczy to na przykład zasad prowadzenia kampanii przez funkcjonariuszy publicznych i wykorzystania środków publicznych, prowadzenia kampanii wyborczej przez osoby trzecie, nadzoru nad finansowaniem kampanii oraz elementów procesu rozstrzygnięcia protestów wyborczych.

Obywatele wybierali 100 członków wyższej izby parlamentu (Senatu) w oparciu o system większościowy („pierwszy na mecie wygrywa”) w jednomandatowych okręgach wyborczych oraz 460 członków niższej izby (Sejmu) w oparciu o ordynację proporcjonalną w 41 okręgach wielomandatowych. Nie nastąpiły zmiany granic okręgów wyborczych ani podziału mandatów, choć były prawnie wymagane z uwagi na aktualne dane demograficzne.

Administracja wyborcza wypełniała swój mandat w sposób profesjonalny i przejrzysty, dotrzymywała wszystkich ustawowych terminów dotyczących technicznego przygotowania wyborów i cieszyła się ogólnie zaufaniem wśród interesariuszy. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) dostarczała wyborcom obszernych informacji w wielu dostępnych formach. Ograniczone możliwości głosowania korespondencyjnego, w zestawieniu ze wzrostem częstotliwości oddawania głosu przez pełnomocnika, wydają się jednak negatywnie świadczyć o dostępności procesu głosowania dla osób z niepełnosprawnościami. Zmiany w składzie PKW, które weszły w życie po wyborach, mogą zagrozić neutralności administracji wyborczej i instytucji nadzoru nad finansowaniem kampanii.

---

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

System rejestracji wyborców jest bierny, a spisy wyborców są sporządzane w oparciu o stały rejestr wyborców. Istnieje powszechne zaufanie co do rzetelności i sposobu prowadzenia spisów wyborców. Obywatele mieli możliwość sprawdzenia, czy są uwzględnieni w spisie, a także mogli ubiegać się o prawo do głosowania w miejscu tymczasowego pobytu. Osoby ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych, mimo obowiązujących w tym zakresie norm międzynarodowych, wcześniejszych rekomendacji ODIHR oraz powtarzającej się krytyki ze strony organizacji międzynarodowych. Osobom ubezwłasnowolnionym zabrania się ponadto tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń oraz organizowania zgromadzeń.

W ramach ogólnodostępnego procesu zarejestrowano 5111 kandydatów (na 234 listach) w wyborach do Sejmu oraz 278 do Senatu. Mimo wcześniejszego zalecenia ODIHR nadal brakuje jasnych wytycznych dotyczących weryfikacji podpisów pod listami poparcia.

Wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię z poszanowaniem dla podstawowych wolności w tym zakresie. Sposób prowadzenia kampanii wskazywał na wysoki poziom polaryzacji politycznej, a część komunikowanych treści obejmowała retorykę nacjonalistyczną i homofobiczną. Niektórzy wysocy rangą funkcjonariusze publiczni kandydujący w wyborach składali obietnice lokalnego rozdysponowania środków publicznych, zacierając tym samym granicę między państwem a partią polityczną. Wielu interesariuszy kwestionowało również aktywną rolę Kościoła katolickiego podczas kampanii.

Poza kilkoma wyróżniającymi się członkiniami partii politycznych kobiety nie były szczególnie widoczne podczas kampanii, w tym w mediach. Z wyjątkiem jednego kandydata, kwestie praw kobiet i społeczno-ekonomicznego równouprawnienia płci nie były tematem kampanii wyborczej. Przepisy prawa wymagają, aby w wyborach do Sejmu liczba kandydatów każdej z płci była nie mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście w okręgu wyborczym. Wymóg ten został wprawdzie spełniony, ale kobiety stanowią tylko około 28% nowo wybranych posłów. Nie obowiązuje wymóg reprezentacji każdej z płci w komisjach wyborczych, a wśród członków PKW nie było żadnej kobiety.

Przepisy o finansowaniu kampanii wyborczych pozwalają na korzystanie ze źródeł publicznych i prywatnych oraz określają limity darowizn i wydatków. Nadzór sprawuje PKW w oparciu o powyborcze kontrole sprawozdań finansowych kandydatów. Przepisy dotyczące finansowania kampanii są wprawdzie rygorystyczne, ale w obecnym systemie nadzoru brakuje mechanizmów monitorowania i badania potencjalnych naruszeń w trakcie kampanii. Sankcje za niektóre naruszenia zasad finansowania kampanii są nieproporcjonalne w stosunku do ciężkości naruszenia.

Rynek mediów, choć pluralistyczny i obejmujący wiele podmiotów, cechuje się ostrymi podziałami politycznymi. Wyraźna stronniczość mediów, zwłaszcza nadawcy publicznego, oraz brak aktywnego nadzoru negatywnie wpłynęły na możliwość podejmowania świadomych decyzji przez wyborców. Co więcej, sankcje karne za zniesławienie i ograniczony dostęp do informacji publicznej naruszają wolność słowa i prasy.

Przepisy prawa przewidują możliwość odwołania się od większości postanowień administracji wyborczej. PKW rozpatrywała skargi i ogłaszała postanowienia terminowo, jednak w przypadku niektórych naruszeń związanych z kampanią wyborczą brakuje jasnych procedur odwoławczych. Większość skarg wniesionych do Sądu Najwyższego została oddalona jako niedopuszczalna lub bezzasadna. Wielu interesariuszy wyrażało wątpliwości co do bezstronności prokuratorów i sądów w rozstrzyganiu sporów wyborczych, biorąc pod uwagę zespolenie urzędów prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości oraz inne reformy sądownictwa.

Dzień wyborów przebiegał spokojnie, a członkowie komisji wyborczych na ogół znali swoje obowiązki, chociaż niektóre procedury nie były realizowane konsekwentnie. Zasada tajności głosowania nie zawsze była egzekwowana, odnotowano przypadki głosowania grupowego, a układ lokali wyborczych nie zawsze pozwalał osobom o ograniczonej sprawności ruchowej na samodzielny udział w wyborach. PKW niezwłocznie publikowała wyniki częściowe i końcowe w podziale na lokale wyborcze, co przyczyniło się do ogólnej przejrzystości procesu wyborczego.

Niniejsze sprawozdanie zawiera szereg zaleceń mających na celu wsparcie wysiłków na rzecz dalszego dostosowania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań wobec OBWE oraz innych zobowiązań i norm międzynarodowych w zakresie demokratycznych wyborów. Najważniejsze zalecenia dotyczą potrzeby zapewnienia niezależności instytucji odpowiedzialnych za ochronę uczciwości procesu wyborczego, odpowiedniego określenia działań funkcjonariuszy publicznych podczas kampanii wyborczej oraz wykorzystania środków administracyjnych w kampaniach wyborczych, wprowadzenia i egzekwowania mechanizmów przeciwdziałania mowie nienawiści, ustanowienia zabezpieczeń gwarantujących niezależność mediów publicznych oraz przeglądu ram prawnych w celu wprowadzenia wymogu odpowiedniej bezstronności w relacjonowaniu kampanii wyborczych w mediach publicznych. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz w usprawnieniu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w niniejszym i poprzednich sprawozdaniach.

## II. WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA

Na zaproszenie Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Biurze Narodów Zjednoczonych i organizacjach międzynarodowych w Wiedniu oraz w oparciu o zalecenia z misji oceny potrzeb przeprowadzonej w dniach 17-20 czerwca 2019 r., Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ang. ODIHR) uruchomiło 10 września krótkoterminową misję obserwacji wyborów (ang. LEOM). W skład kierowanej przez ambasadora Jana Petersena misji weszło 10 ekspertów z siedzibą w Warszawie oraz 10 obserwatorów długoterminowych, którzy 17 września zostali rozmieszczeni na terytorium całego kraju. Obserwatorzy pochodzili z 14 państw członkowskich OBWE. Zgodnie z metodologią ODIHR, misja nie polegała na kompleksowej i systematycznej obserwacji przebiegu wyborów, lecz na odwiedzeniu ograniczonej liczby lokali wyborczych w dniu wyborów.

Celem była ocena zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami wobec OBWE, innymi zobowiązaniami i normami międzynarodowymi w zakresie demokratycznych wyborów, jak również z przepisami prawa krajowego. Niniejsze sprawozdanie końcowe oparte jest na *Stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń* przedstawionym na konferencji prasowej w Warszawie w dniu 14 października<sup>2</sup>. 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

Wybory parlamentarne wyznaczone na dzień 13 października odbyły się w okresie wzrostu gospodarczego, ale zarazem głębokiej polaryzacji politycznej potęgowanej przez przypadki nietolerancyjnej retoryki w dyskursie publicznym, kontrowersyjnych zmian prawodawstwa i

---

<sup>2</sup> Zob. poprzednie [sprawozdania ODIHR na temat wyborów w Polsce](#).

zarzutów korupcyjnych stawianych wobec urzędników państwowych. 9 sierpnia 2019 r. marszałek Sejmu podał się do dymisji w związku z zarzutami wykorzystywania środków państwowych do celów prywatnych. Tego samego dnia został wybrany nowy marszałek.

W wyniku poprzednich wyborów parlamentarnych w październiku 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość (PiS) uzyskało większość w Sejmie i Senacie oraz utworzyło rząd<sup>3</sup>. Wśród posłów i senatorów wybranych w 2015 r. było odpowiednio 125 (27%) i 13 (13%) kobiet. Marszałkiem Sejmu była kobieta. W wyborach samorządowych w 2018 r. PiS zdobył największą liczbę mandatów w większości sejmików wojewódzkich, ale przegrał z kandydatami niezależnymi lub Platformą Obywatelską (PO) w wyborach burmistrzów i prezydentów w dużych miastach. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. PiS zdobył 27 mandatów, koalicja pod przewodnictwem PO – 22 mandaty, a zarejestrowana w 2018 r. partia Wiosna – 3 mandaty.

Od momentu dojścia do władzy w 2015 r. PiS wprowadził szereg istotnych zmian ustaw regulujących sądownictwo i media publiczne, które zwiększyły zakres nominacji politycznych, tworząc wrażenie, że instytucje te są kontrolowane przez rząd<sup>4</sup>. Choć zasada rozdziału władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej jest zapisana w Konstytucji, wielu rozmówców ODIHR LEOM skrytykowało niedawne działania legislacyjne jako podważające niezawisłość sądownictwa. Opinie te współgrają z obawami wyrażanymi wcześniej przez ODIHR i inne organizacje międzynarodowe<sup>5</sup>.

W 2016 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie przestrzegania zasad praworządności, a w grudniu 2017 r. zainicjowała wobec Polski postępowanie w sprawie zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego<sup>6</sup>. W czerwcu 2019 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Polska naruszyła prawo Unii Europejskiej, obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego i przyznając Prezydentowi RP dyskrecyjne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku<sup>7</sup>. 10 października Komisja Europejska ponownie skierowała do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Polsce (wraz z wnioskiem o jej rozpatrzenie w trybie przyśpieszonym), stwierdzając, że nowy system środków dyscyplinarnych wobec sędziów nie gwarantuje ochrony przed kontrolą polityczną<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Po wyborach w 2015 r. w Sejmie zasiedli przedstawiciele PiS (235 mandatów), PO (138), stowarzyszenia Kukiz'15 (42), Nowoczesnej (28), PSL (16) i Mniejszości Niemieckiej (1). W skład izby wyższej weszło 61 senatorów z PiS, 34 z PO oraz po jednym z PSL i czterech komitetów wyborczych.

<sup>4</sup> Zmiany prawne obejmowały powołanie „p.o. prezesa” Trybunału Konstytucyjnego (choć taka instytucja nie jest przewidziana w Konstytucji), przedterminowe zakończenie kadencji 15 sędziów Krajowej Rady Sądownictwa oraz zmianę trybu powoływania 15 spośród 25 członków KRS (obecnie są wybierani przez Sejm, a nie przez sędziów), a także utworzenie nowego, upolitycznionego organu powołującego zarządy mediów publicznych (zob. także Media).

<sup>5</sup> Zob. [Opinię końcową ODIHR dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw \(Rzeczpospolita Polska\) z 2017 r.](#), [Opinię ODIHR dotyczącą niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym \(Rzeczpospolita Polska\) z 2017 r.](#), [Opinię Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo \(Komisji Weneckiej\) z 2017 r.](#) oraz [Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezawisłości sędziów i prawników w Polsce z 2018 r.](#)

<sup>6</sup> Postępowanie wszczęto w trybie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu lizbońskiego) po przyjęciu projektu ustawy obniżającej obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i przyznającej Prezydentowi RP swobodę przedłużania kadencji sędziów; władze później zawiesiły te przepisy.

<sup>7</sup> Zob. wyrok w sprawie [Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. akt C-619/18.](#)

<sup>8</sup> Zob. [komunikat prasowy](#) Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przepisów rozpoczyna się od skierowania do danego państwa członkowskiego wniosku o udzielenie informacji, na który należy odpowiedzieć w określonym terminie, wynoszącym zazwyczaj dwa miesiące.

#### IV. RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY

Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych i regionalnych umów i traktatów związanych z organizacją demokratycznych wyborów<sup>9</sup>. Ramy prawne wyborów obejmują Konstytucję, Kodeks wyborczy i inne stosowne akty prawne<sup>10</sup>. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest uprawniona do wydawania wiążących dla komisji i urzędników wyborczych instrukcji, a także wyjaśnień dotyczących przepisów wyborczych dla nadawców, władz państwowych i komitetów wyborczych. W przypadku przedmiotowych wyborów PKW uzupełniła ramy regulacyjne o szereg przepisów, wytycznych i wyjaśnień dotyczących różnych aspektów procesu wyborczego<sup>11</sup>.

Konstytucja określa prawa i wolności polityczne oraz stanowi, że ratyfikowane traktaty międzynarodowe należą do źródeł prawa obowiązującego w Polsce. Zgodnie z Konstytucją osoby ubezwłasnowolnione, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną, automatycznie tracą czynne, a zatem i bierne prawo wyborcze (zob. Rejestracja wyborców)<sup>12</sup>. Prawo o stowarzyszeniach zabrania ponadto osobom ubezwłasnowolnionym tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń publicznych lub organizowania zgromadzeń publicznych. Pozbawienie praw obywatelskich i inne ograniczenia wolności zgromadzeń i stowarzyszania się są sprzeczne z normami międzynarodowymi<sup>13</sup>. W 2018 r. Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ wezwał do zniesienia tych ograniczeń<sup>14</sup>. Również Rzecznik Praw Obywatelskim wezwał wcześniej władze do zmiany Konstytucji, Kodeksu cywilnego i innych aktów prawnych regulujących instytucję ubezwłasnowolnienia osób z niepełnosprawnościami, między innymi w celu zniesienia ograniczeń prawa do głosowania<sup>15</sup>.

*Należy znieść wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną.*

<sup>9</sup> W tym Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r., Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r., Konwencji przeciwko korupcji z 2003 r. oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. Polska jest również członkiem Komisji Weneckiej i Grupy Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy oraz stroną Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

<sup>10</sup> Są to: Ustawa o partiach politycznych, Ustawa o radiofonii i telewizji, Ustawa o zgromadzeniach oraz Kodeks karny.

<sup>11</sup> W tym wyjaśnienia dotyczące rejestracji kandydatów, prowadzenia kampanii, procedur głosowania, sprawozdawczości finansowej oraz przepisów w sprawie umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami udziału w wyborach.

<sup>12</sup> Kodeks cywilny przewiduje ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe na mocy orzeczenia sądowego, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną.

<sup>13</sup> Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych stanowi, że Państwa-Strony mają obowiązek „aktywnego promowania środowiska, w którym osoby z niepełnosprawnościami będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zachęcania ich do udziału w sprawach publicznych, w tym do: udziału w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach uczestniczących w życiu publicznym i politycznym kraju, a także w działalności partii politycznych i zarządzania nimi”. Zob. też art. 1 i 12 Konwencji. Punkt 9.4 komunikatu nr 4/2011 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z 2013 r. stanowi, że „pozbawienie prawa głosu ze względu na postrzeganą lub rzeczywistą niepełnosprawność psychospołeczną lub intelektualną, w tym jego ograniczenie na podstawie zindywidualizowanej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność”. Zob. też pkt 7.3 i 24 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.

<sup>14</sup> W pkt. 52 [Uwag końcowych do wstępnego raportu nt. Polski z 2018 r.](#), (CRPD/C/POL/CO/1) Komitet zalecił, aby „Państwo-Strona [...] uchyliło wszystkie przepisy, które pozbawiają osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osoby ubezwłasnowolnione prawa głosu oraz wszelkich innych praw politycznych”. Zob. też orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie [Horváth i Kiss przeciwko Węgrom](#) (skarga nr 11146/11 z 29 kwietnia 2013 r.).

<sup>15</sup> Zob. np. pisma do Prezydenta RP ([2015](#) i [2016](#)), byłego premiera ([2014](#)) i byłego ministra sprawiedliwości ([2014](#)).

Ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i szczegółowo regulują najważniejsze elementy procesu wyborczego. 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 przebiegu wyborów<sup>16</sup>. Niektóre ze zmian, takie jak rozszerzenie katalogu środków odwoławczych od decyzji administracji wyborczej i wprowadzenie przepisów dotyczących społecznego nadzoru nad przebiegiem wyborów, są zgodne z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR.

Szereg innych zaleceń pozostaje bez odpowiedzi, w tym dotyczących zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie, dodatkowych wymogów w zakresie reprezentacji płci na listach kandydatów oraz praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Niektóre kwestie wymagałyby dopracowania. Dotyczy to na przykład zasad prowadzenia kampanii przez funkcjonariuszy publicznych i wykorzystania środków publicznych, prowadzenia kampanii wyborczej przez osoby trzecie oraz nadzoru nad finansowaniem kampanii (zob. *Finansowanie kampanii*). Ponadto brak jasno określonych procedur dotyczących skarg związanych z kampanią wyborczą osłabia skuteczność środków odwoławczych (zob. *Skargi i odwołania*).

Kilku rozmówców ODIHR LEOM stwierdziło, że proces reformy wyborczej w 2018 r. został przeprowadzony pośpiesznie, co nie pozwoliło na rzetelną debatę publiczną czy konsultacje z właściwymi instytucjami i innymi interesariuszami<sup>17</sup>. Zmiany w składzie PKW, które weszły w życie po wyborach, oznaczają większy udział członków z nadania politycznego, co może zagrozić neutralności administracji wyborczej<sup>18</sup>. Wielu rozmówców ODIHR LEOM określiło te zmiany jako przejaw działań rządu zmierzających do osłabienia politycznej niezależności instytucji, które są niezbędne dla ochrony integralności procesu wyborczego.

*Ramy prawne powinny zostać zrewidowane w celu wyeliminowania braków wskazanych w niniejszym i w poprzednich sprawozdaniach ODIHR, po przeprowadzeniu wszechstronnej i rzetelnej debaty publicznej. Przepisy prawa powinny zapewniać niezależność i bezstronność instytucji, które są odpowiedzialne za ochronę uczciwości procesu wyborczego, w tym Państwowej Komisji Wyborczej.*

Senat liczy 100 członków, którzy wybierani są w oparciu o system większościowy w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych. Mandat senatora zdobywa kandydat, który uzyska najwięcej głosów w danym okręgu wyborczym. Posłowie do Sejmu w liczbie 460 są z kolei wybierani w oparciu o system reprezentacji proporcjonalnej w 41 okręgach wielomandatowych. W podziale mandatów biorą udział komitety wyborcze, których listy otrzymały co najmniej 5% (8% w przypadku koalicji) ważnie oddanych głosów w skali kraju. Komitety wyborcze utworzone przez zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych są zwolnione z wymogów dotyczących progu wyborczego<sup>19</sup>. Kadencja zarówno Senatu, jak i Sejmu wynosi cztery lata.

<sup>16</sup> Dodatkowe zmiany, głównie o charakterze technicznym, zostały wprowadzone w czerwcu 2018 r. oraz w styczniu i lipcu 2019 r.

<sup>17</sup> W pkt. 18.1 [Dokumentu moskiewskiego 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”.

<sup>18</sup> W skład nowej PKW wchodzi dwóch sędziów (z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz siedmiu członków mianowanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. W pkt. 20 [Komentarza ogólnego nr 25 z 1996 r. w sprawie MPPOiP](#) Komitet Praw Człowieka ONZ zalecił, że „[p]owinien zostać ustanowiony niezależny organ wyborczy w celu sprawowania nadzoru nad procesem wyborczym oraz zapewnienia, aby przebiegał on w sposób sprawiedliwy, bezstronny i zgodny z obowiązującymi przepisami, które powinny być zgodne z Paktem”.

<sup>19</sup> Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz językach regionalnych uznaje mniejszości ormiańską, białoruską, czeską, niemiecką, żydowską, litewską, rosyjską, słowacką i ukraińską.



Okręgi wyborcze tworzone są w granicach jednostek podziału administracyjnego. Mandaty do Sejmu są przydzielane okręgom wyborczym proporcjonalnie do liczby ludności. PKW zwracała się do Sejmu o aktualizację podziału na okręgi wyborcze w oparciu o bieżące dane dotyczące zaludnienia<sup>20</sup>. Parlament nie dokonał jednak zmiany podziału mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi do Sejmu od 2015 r. i granic okręgów wyborczych do Senatu od 2011 r., choć był to tego prawnie zobowiązany ze względu na zmiany liczby i rozmieszczenia ludności. Część rozmówców ODIHR LEOM wyrażała również obawy, że obecny system przydzielania wszystkich głosów oddanych za granicą do istniejących okręgów wyborczych do Sejmu i Senatu w Warszawie mógł mieć wpływ na równość głosowania.

*W celu zapewnienia równości głosowania władze powinny okresowo weryfikować i aktualizować granice okręgów wyborczych oraz liczbę przypisanych do nich mandatów.*

## V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wybory są przeprowadzane przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, 41 okręgowych komisji wyborczych oraz 27 415 obwodowych komisji wyborczych<sup>21</sup>. Dodatkowych 320 obwodowych komisji wyborczych zostało utworzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w przedstawicielstwach dyplomatycznych i innych wyznaczonych miejscach za granicą. Administracja wyborcza dotrzymywała wszystkich ustawowych terminów dotyczących technicznego przygotowania wyborów i większość rozmówców ODIHR LEOM wyrażała zaufanie co do uczciwości jej działania.

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem, w którego skład wchodziło dziewięciu sędziów (czynnych lub w stanie spoczynku) powołanych przez Prezydenta RP. Po trzech sędziów wskazał Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny. Członkami PKW byli wyłącznie mężczyźni. Nie obowiązuje wymóg reprezentacji każdej z płci w komisjach wyborczych któregośkolwiek szczebla, a PKW nie gromadzi danych na ten temat. Sześć dni przed wyborami PKW wybrała ze swojego grona w tajnym głosowaniu nowego przewodniczącego; stanowisko to pozostawało nieobsadzone od marca 2019 r.

*Wskazane byłoby podjęcie środków prawnych i administracyjnych w celu propagowania udziału kobiet w administracji wyborczej każdego szczebla, w tym Państwowej Komisji Wyborczej.*

PKW odpowiada za nadzór nad wdrażaniem ustawodawstwa wyborczego, prowadzenie i aktualizację list wyborców, rejestrację komitetów wyborczych, nadzór nad finansowaniem kampanii wyborczych i ogłaszanie wyników wyborów. Od czasu ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do dnia wyborów PKW odbyła 18 posiedzeń, podczas których podjęła liczne uchwały i rozstrzygnięcia dotyczące organizacji wyborów. Wszystkie uchwały były niezwłocznie ogłaszane na stronie internetowej PKW, co przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości.

Krajowe Biuro Wyborcze jest stałym organem władzy wykonawczej, który odpowiada za organizację wyborów od strony administracyjnej, finansowej i logistycznej. Działa poprzez

<sup>20</sup> Zob. [Informacje o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 2019 r.](#) Jest tam wzmianka o piśmie do Sejmu z dnia 19 listopada 2018 r., w którym PKW postulowała, między innymi, aby zmniejszyć o jeden liczbę wybieranych posłów w okręgach nr 9, 31, 32, 33 i 34 oraz zwiększyć o jeden w okręgach nr 3, 20, 25, 26 i 39.

<sup>21</sup> W tym 1670 obwodowych komisji wyborczych utworzonych w odrębnych obwodach głosowania w zakładach leczniczych, aresztach, zakładach karnych, domach pomocy społecznej i domach studenckich. Łącznie utworzono 320 obwodowych komisji wyborczych za granicą i 5 na statkach morskich. Okręgowe i obwodowe komisje wyborcze są organami tymczasowymi, powoływanymi każdorazowo na wybory.

ogólnokrajową sieć 49 delegatur. Po nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r. obecny Szef Krajowego Biura Wyborczego został powołany przez PKW spośród kandydatów przedstawionych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Dodatkowe zmiany prawne obejmowały powołanie przez Krajowe Biuro Wyborcze około 2600 urzędników wyborczych tworzących nowy szczebel administracji wyborczej. Do ich zadań należy prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz realizacja innych zadań logistycznych. W praktyce funkcje pełnione przez urzędników wyborczych różniły się na terenie całego kraju, a wiele z ich zadań – na przykład szkolenie obwodowych komisji wyborczych, koordynowanie głosowania korespondencyjnego i dystrybucja materiałów wyborczych – było realizowanych przez administrację lokalną. Kilka gmin zgłosiło zbyt małą liczbę lub zbyt późne mianowanie urzędników wyborczych, co utrudniło realizację tych zadań. Wydaje się jednak, że kwestie te nie wpłynęły na ogólną jakość administrowania wyborami.

Okręgowe komisje wyborcze zostały powołane przez PKW w dniu 22 sierpnia, a w ich skład weszło od 4 do 10 członków zgłoszonych przez ministra sprawiedliwości. Przewodniczą im komisarze wyborczy, których PKW powołała na pięcioletnią kadencję z początkiem 2018 r. na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji. Do zadań okręgowych komisji wyborczych należy rejestrowanie kandydatów i list kandydatów, nadzorowanie pracy obwodowych komisji wyborczych oraz ustalanie wyników wyborów w danym okręgu wyborczym. Około 35% wszystkich członków okręgowych komisji wyborczych stanowiły kobiety, ale w około 30% przypadków komisje składały się w całości z mężczyzn lub miały tylko jedną kobietę w składzie. Kobiety przewodniczyły 15 spośród 41 okręgowych komisji wyborczych.

Obwodowe komisje wyborcze zostały powołane przez komisarzy wyborczych 23 września spośród kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze i składały się z 5 do 13 członków w zależności od liczby wyborców przypisanych do obwodu głosowania. Komitety wyborcze PiS i PSL miały zagwarantowaną możliwość powołania członka każdej z obwodowych komisji wyborczych ze względu na fakt, że partie te posiadają mandaty w Sejmie lub w sejmikach. Pozostali członkowie obwodowych komisji wyborczych zostali wyznaczeni na podstawie zgłoszeń z innych komitetów wyborczych (bez względu na to, czy komitet wystawił kandydata w danym okręgu wyborczym), w razie potrzeby w drodze losowania<sup>22</sup>. W efekcie zdarzały się przypadki, gdy komitety wyborcze, które nie wystawiły kandydata w danym okręgu wyborczym, otrzymały miejsce w obwodowej komisji wyborczej, a w skład komisji nie weszli przedstawiciele komitetów, które kandydata posiadały. Niektórzy rozmówcy ODIHR LEOM wskazywali, że system ten może sprzyjać nadużyciom<sup>23</sup>.

*Wskazane byłoby zrewidowanie procedur mianowania i wyboru członków obwodowych komisji wyborczych. W przypadku komisji złożonych z przedstawicieli komitetów wyborczych pierwszeństwo powinny mieć komitety, których kandydaci ubiegają się o mandat w danym okręgu wyborczym.*

Jeśli liczba kandydatur zgłoszonych przez komitety wyborcze jest niewystarczająca, komisarz wyborczy może uzupełnić skład obwodowej komisji wyborczej spośród kandydatów zgłoszonych przez obywateli. Przedstawiciele administracji wyborczej zgłaszali ODIHR LEOM pewne trudności w rekrutacji członków obwodowych komisji wyborczych, co było spowodowane brakiem kandydatur i niedostatkiem zainteresowania ze strony obywateli, a także informowali o wysokiej

<sup>22</sup> Łącznie powołano 234 445 członków obwodowych komisji wyborczych, w tym 36 618 wskazanych przez PiS, 29 229 przez Koalicję Obywatelską (KO), 28 332 przez PSL i 24 659 przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (Lewica).

<sup>23</sup> Osoby te zgłaszały, że w niektórych przypadkach miejsce w obwodowej komisji wyborczej stanowiło „nagrodę” za zbieranie podpisów lub że partie próbowały uzyskać dodatkowe miejsca w komisjach obwodowych za pośrednictwem innych komitetów wyborczych.

liczbie rezygnacji, często w przeddzień wyborów<sup>24</sup>. W wielu gminach tworzono rezerwowe listy kandydatów na członków obwodowej komisji wyborczej zgłoszonych przez obywateli, aby móc w razie potrzeby uzupełnić skład komisji<sup>25</sup>.

Krajowe Biuro Wyborcze opracowało standardowy program szkoleń i podręcznik dla członków obwodowych komisji wyborczych, a szkolenia były prowadzone przez urzędników wyborczych oraz innych przedstawicieli KBW i administracji lokalnej. Podczas szkoleń obserwowanych przez ODIHR LEOM nie korzystano z żadnych innych materiałów szkoleniowych ani podręczników. Szkolenia obserwowane przez ODIHR LEOM miały charakter kompleksowy, ale różniły się formą i nie wszyscy członkowie OKW brali w nich udział<sup>26</sup>.

PKW i KBW publikowały informacje dotyczące dnia wyborów i głosowania, a także ogólne informacje na temat procesu wyborczego, w tym 16 filmów na swojej stronie internetowej, a także w mediach tradycyjnych i społecznościowych. Ważne informacje na temat procedur wyborczych były również publikowane przez gminy. Telewizja publiczna emitowała spoty edukacyjne tłumaczone na język migowy, a informacje wyborcze były publikowane w Internecie w wielu różnych formatach, w tym w wysokim kontraście i dużą czcionką oraz w formie dźwiękowej<sup>27</sup>.

Przepisy PKW wymagają, aby nakładki w alfabecie Braille'a były dostępne w lokalach wyborczych lub dostarczone na żądanie z urzędu gminy w dniu wyborów, co niektórzy rozmówcy ODIHR LEOM krytykowali jako dodatkowe obciążenie dla wyborcy<sup>28</sup>. PKW wskazała 14 498 lokali wyborczych jako dostosowanych w pełni do potrzeb osób z niepełnosprawnościami fizycznymi; liczba ta wykracza poza ustawowe minimum połowy lokali. Wielu rozmówców ODIHR LEOM zwracało jednak uwagę na utrzymujące się utrudnienia w zakresie dostępności powodowane przez istniejącą infrastrukturę (zob. również *Dzień wyborów*). Niektóre gminy zapewniały osobom o ograniczonej sprawności ruchowej na ich wniosek transport do lokali wyborczych<sup>29</sup>. Ostatnie zmiany przepisów prawa ograniczyły ponadto możliwość głosowania korespondencyjnego do osób, które mogą przedstawić zaświadczenie o niepełnosprawności<sup>30</sup>. W połączeniu ze wzrostem liczby wyborców głosujących przez pełnomocnika zmiana ta wywołuje obawy co do możliwości samodzielnego udziału w wyborach osób o ograniczonej sprawności ruchowej lub innego rodzaju ograniczonej sprawności fizycznej<sup>31</sup>. Głosowanie przez pełnomocnika było wcześniej krytykowane przez ODIHR jako sprzeczne ze zobowiązaniami przyjętymi w ramach OBWE w odniesieniu do tajności głosowania.

<sup>24</sup> PKW poinformowała, że liczba rezygnacji wyniosła łącznie 6547. Aby zachęcić obywateli do zgłaszania się, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego znacznie zwiększono wynagrodzenie członków komisji obwodowych.

<sup>25</sup> Ostatnie zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadziły możliwość rekrutowania członków obwodowych komisji wyborczych z dowolnej lokalizacji w obrębie danego województwa.

<sup>26</sup> Niektórzy urzędnicy wyborczy zgłaszali, że w szkoleniu uczestniczył jedynie przewodniczący OKW i jego zastępca. W innych rejonach natomiast – według informacji uzyskanych przez ODIHR LEOM – szkolenie przeszli wszyscy członkowie OKW.

<sup>27</sup> Kodeks wyborczy zobowiązuje gminy do publikowania informacji o wyborach dla osób z niepełnosprawnościami, a na ich wniosek przekazywania takich informacji bezpośrednio.

<sup>28</sup> Władze poinformowały ODIHR LEOM, że nakładki w alfabecie Braille'a były dostępne we wszystkich lokalach wyborczych.

<sup>29</sup> Według informacji uzyskanych przez ODIHR LEOM transport był organizowany w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi i we Wrocławiu.

<sup>30</sup> ODIHR zalecił wcześniej, aby władze lepiej informowały o wprowadzonej wówczas możliwości głosowania korespondencyjnego jako alternatywie dla głosowania przez pełnomocnika w przypadku osób o ograniczonej mobilności. Zob. też paragraf 51 [w:] Komitet ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, uwagi końcowe z 2018 r. w którym wyrażono zaniepokojenie w związku z „nowelizacją ordynacji wyborczej z 2018 r., która ograniczyła procedury głosowania korespondencyjnego, a tym samym dostępność głosowania dla osób z niepełnosprawnościami”.

<sup>31</sup> Tylko 2104 osoby zgłosiły zamiar głosowania korespondencyjnego w porównaniu z 9866 w 2015 r. Liczba wyborców chcących głosować przez pełnomocnika wzrosła natomiast o 24% do 21 666 z 9729 w 2015 r.

*Władze powinny kontynuować wysiłki na rzecz zapewnienia możliwości bezpośredniego udziału w procesie wyborczym wszystkich obywateli, w tym osób z niepełnosprawnościami, eliminując tym samym potrzebę głosowania przez pełnomocnika.*

## VI. REJESTRACJA WYBORCÓW

Obywatele, którzy skończyli 18 lat, mają prawo do wybierania, chyba że prawa tego zostali pozbawieni orzeczeniem sądu lub Trybunału Stanu, w tym na podstawie orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej lub psychospołecznej, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi i wcześniejszymi zaleceniami ODIHR<sup>32</sup>.

Rejestracja wyborców ma charakter bierny. Stały rejestr wyborców stanowi zbiór danych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) i jest prowadzony wspólnie przez gminy wraz z właściwymi delegaturami Krajowego Biura Wyborczego pod nadzorem PKW. Obywatele są wpisywani do spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania.

Wstępne spisy wyborców zostały sporządzone na podstawie rejestru w dniu 23 września, a wyborcy mogli osobiście sprawdzić w urzędzie gminy, czy znajdują się w spisie<sup>33</sup>. Do 8 października uprawnieni obywatele mogli ubiegać się o dopisanie do spisu wyborców, w tym w miejscu tymczasowego pobytu, bez podania wyjaśnień. Można było tego dokonać tego osobiście lub poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP)<sup>34</sup>. Do dnia wyborów dodano lub zaktualizowano ok. 181 706 wpisów wyborców. Wyborca mógł ubiegać się o dopisanie do spisu drogą elektroniczną, ale nie było możliwości sprawdzenia tą samą drogą, czy wpis został faktycznie dokonany<sup>35</sup>. Spisy zostały zamknięte na dwa dni przed wyborami i objęły łącznie 30 253 556 wyborców. Ponadto 330 676 obywateli zgłosiło zamiar głosowania za granicą w przedstawicielstwach dyplomatycznych w 92 krajach.

*Gminy mogłyby rozważyć rozszerzenie katalogu środków umożliwiających obywatelom sprawdzenie, czy znajdują się w spisie wyborców, w tym publikację spisu wyborców.*

Do czasu zamknięcia spisów wyborcy mogli ubiegać się o zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania, które umożliwiałoby głosowanie w dowolnym lokalu wyborczym w kraju lub za granicą<sup>36</sup>. Osoby te były usuwane z wykazu wyborców w ich miejscu zamieszkania i umieszczane w dodatkowym spisie wyborców w obwodzie, w którym oddały głos w dniu wyborów. Łącznie 155 049 wyborców skorzystało z zaświadczeń, aby oddać głos w dniu wyborów.

<sup>32</sup> Rozmówcy ODIHR LEOM ocenili, że w omawianych wyborach około 100 tys. osób zostało pozbawionych prawa wybierania ze względu na ubezwłasnowolnienie. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Kodeksu cywilnego osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności alkoholizmu lub narkomanii.

<sup>33</sup> Władze poinformowały ODIHR LEOM, że spisy wyborców nie są publikowane ze względu na ochronę danych osobowych.

<sup>34</sup> W takich przypadkach gmina, w której wyborca jest zarejestrowany, jest powiadamiana o wniosku wyborcy o umieszczenie go w innym spisie wyborców.

<sup>35</sup> Wyborcy dokonujący zarówno osobistego, jak i internetowego zgłoszenia nie otrzymywali potwierdzenia wpisu. Niektóre gminy twierdziły, że informowały wyborców o statusie ich zgłoszenia. Niektórzy wyborcy nie znaleźli się w spisie rzekomo ze względu na fakt, że zgłoszenia dokonali tuż przed upływem terminu i nie było możliwości terminowego usunięcia zawartych w zgłoszeniu błędów lub braków.

<sup>36</sup> Gminy wydawały zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w oparciu o wzór ustalony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zaświadczenia były również dodatkowo zabezpieczone hologramem.

Większość rozmówców ODIHR LEOM wyrażała ogólne zaufanie co do rzetelności prowadzenia spisów wyborców, jak i głosowania poza miejscem zamieszkania.

## VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Prawo wybieralności w wyborach do Sejmu mają obywatele posiadający czynne prawo wyborcze, którzy najpóźniej w dniu wyborów skończyli 21 lat, a w wyborach do Senatu – 30 lat. Prawo to nie przysługuje obywatelom skazanym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, jak również osobom ubezwłasnowolnionym orzeczeniem sądu, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną i psychospołeczną, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowym<sup>37</sup>. Osoby podlegające przepisom lustracyjnym mogą również być pozbawione prawa wybieralności<sup>38</sup>.

Komitety wyborcze reprezentujące partie polityczne, koalicje lub grupy wyborców mogą być zgłoszone właściwemu organowi wyborczemu po dniu zarządzenia wyborów i mają wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów<sup>39</sup>. 88 komitetów wyborczych zarejestrowanych w PKW miało prawo zgłosić kandydatów, dołączając co najmniej 5000 podpisów poparcia dla każdej listy kandydatów do Sejmu i 2000 podpisów w przypadku Senatu<sup>40</sup>. Pięć komitetów wyborczych zarejestrowało listy kandydatów do Sejmu w ponad połowie z 41 okręgów wyborczych, w wyniku czego ich listy we wszystkich pozostałych okręgach zostały zarejestrowane bez konieczności składania podpisów poparcia<sup>41</sup>. Komitetom tym zagwarantowano również pięć pierwszych miejsc na karcie do głosowania, a dalsze numery zostały przyznane czterem komitetom, które zarejestrowały kandydatów w więcej niż jednym okręgu<sup>42</sup>.

Zasady weryfikacji podpisów popierających ustanowione są w Kodeksie wyborczym i szczegółowo uregulowane w uchwałach PKW, przy czym okręgowe komisje wyborcze mają swobodę decydowania, na ile szczegółowo będą badać dane na listach poparcia, a ich praktyki w tym względzie są zróżnicowane<sup>43</sup>. Powołując się na nieprawidłowości wykryte w informacjach przekazanych przez niektóre komitety wyborcze, PKW zwróciła się 4 września do okręgowych komisji wyborczych, aby korzystały z centralnego rejestru PESEL przy sprawdzaniu podpisów. PKW poleciła również, aby wszystkie podpisy popierające listę lub kandydata Komitetu Wyborczego Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy zostały sprawdzone we wspomnianym rejestrze<sup>44</sup>. W wyniku weryfikacji okręgowe komisje wyborcze odrzuciły łącznie 12

<sup>37</sup> Zob. art. 3, 12 i 29 KPN.

<sup>38</sup> Artykuł 11 ust. 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że sąd może pozbawić prawa wybieralności osobę, która brała udział w działalności organów bezpieczeństwa w latach 1944-1990. Orzecznictwo ETPCz stanowi, że przepisy dotyczące lustracji powinny być poddawane ciągłemu przeglądowi.

<sup>39</sup> Kandydaci na posłów nie mogą startować w wyborach samodzielnie, a jedynie w ramach list kandydatów.

<sup>40</sup> Sześć spośród 94 zgłoszonych komitetów wyborczych nie zostało zarejestrowanych. Do dnia wyborów wycofały się trzy komitety wyborcze.

<sup>41</sup> Były to KO, Konfederacja, Lewica, PiS i PSL. Na ich listach znaleźli się przedstawiciele różnych partii.

<sup>42</sup> Są to (w kolejności na karcie do głosowania) KW Prawica, KW Akcja Zawiedzionych Emerytów Rencistów, KWW Koalicji Bezpartyjni i Samorządowcy, KW Skuteczni Piotra Liroya-Marca. Komitet wyborczy obywateli reprezentujących mniejszość niemiecką zarejestrował listę w Opolu. 13 września PKW przeprowadziła transmisję telewizyjną losowania numerów list kandydatów komitetów wyborczych.

<sup>43</sup> Przedstawiciele okręgowych komisji wyborczych poinformowali ODIHR LEOM o różnych trybach i zakresie kontroli ważności podpisów popierających. Część 1.3.iii [Kodeksu Dobrej Praktyki Komisji Weneckiej w Sprawach Wyborczych z 2002 r.](#) zaleca, aby „sprawdzanie podpisów poparcia odbywało się na jasnych zasadach”.

<sup>44</sup> Wynikało to ze stwierdzonych przypadków nieważnych podpisów poparcia złożonych przez ten komitet wyborczy w Piotrkowie Trybunalskim i Tarnowie. W Gdańsku dodatkowa weryfikacja doprowadziła do uchylenia wcześniejszej decyzji o rejestracji listy kandydatów wspomnianego komitetu.

list kandydatów do Sejmu i 19 kandydatów do Senatu, zazwyczaj ze względu na niedostarczenie wymaganej liczby ważnych podpisów<sup>45</sup>.

*Należy opracować jasne instrukcje i procedury weryfikacji podpisów popierających, mając na celu zapewnienie konsekwentnego stosowania przepisów prawa.*

W ogólnodostępnym procesie okręgowe komisje wyborcze ostatecznie zarejestrowały 5111 kandydatów (na 234 listach) do Sejmu oraz 278 do Senatu<sup>46</sup>. Informacje o zarejestrowanych kandydatach były publikowane na stronie internetowej PKW i w mediach, co zapewniało wyborcom możliwość zapoznania się z osobami ubiegającymi się o mandat poselski lub senatorski.

Kodeks wyborczy wymaga, aby każda płeć była reprezentowana na każdej liście przez co najmniej 35% kandydatów, ale nie określa żadnych wymogów dotyczących kolejności umieszczania kandydatów według płci na listach, które mają charakter otwarty i podlegają zasadzie proporcjonalności<sup>47</sup>. W omawianych wyborach kobiety stanowiły 16% (46) kandydatów na senatorów i 42% (2163) kandydatów na posłów<sup>48</sup>. Kobiety były „jedynekami” na zaledwie 46 z 237 list kandydatów do Sejmu. Żaden z komitetów wyborczych nie informował ODIHR LEOM o dodatkowych wewnętrznych działaniach na rzecz wsparcia kandydatur kobiet<sup>49</sup>. Ostatecznie do Sejmu wybrano 132 kobiety (28,7%) i 24 do Senatu (24%).

*Zgodnie z dotychczasowymi zaleceniami władze i partie polityczne mogłyby rozważyć uzupełnienie wymogu dotyczącego płci o środki zachęcające do zgłaszania kandydatur kobiet.*

## VIII. KAMPANIA WYBORCZA

Kampania wyborcza oficjalnie rozpoczęła się z dniem ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów i uległa zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Według informacji przekazanych ODIHR LEOM nieoficjalna agitacja wyborcza rozpoczęła się jednak znacznie wcześniej, stanowiąc przedłużenie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. Wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię i podstawowe wolności w tym zakresie były respektowane. Kampania cechowała się jednak wysoką polaryzacją, a jej ton stawał się z czasem coraz bardziej negatywny. Niektórzy kandydaci nie stronili od retoryki nacjonalistycznej i

<sup>45</sup> Na podstawie art. 265a Kodeksu wyborczego okręgowa komisja wyborcza w Białymstoku przyjęła zgłoszenie nowego kandydata w miejsce kandydata PiS na senatora, który zmarł dwa tygodnie przed dniem wyborów. Decyzja ta została zakwestionowana przez Koalicję Obywatelska, która utrzymywała, że termin zgłoszenia nowego kandydata został obliczony nieprawidłowo.

<sup>46</sup> 53 komitety wyborcze zarejestrowały kandydatów na senatorów, a 10 komitetów wyborczych zarejestrowało listy kandydatów do Sejmu, w tym jedną listę kandydatów mniejszości niemieckiej.

<sup>47</sup> Zasady liczenia głosów dają jednakże pierwszeństwo kandydatowi o najwyższej pozycji na liście w przypadkach, gdy głosujący zaznaczy więcej niż jednego kandydata na tej samej liście.

<sup>48</sup> Przykładowo KO nominowała 395 kobiet (43% kandydatów), Konfederacja – 349 (40%), Lewica – 424 (46%), PiS – 358 (39%), PSL – 379 (41%).

<sup>49</sup> Paragraf 23 [Dokumentu stambulskiego OBWE z 1999 r.](#) zobowiązuje państwa uczestniczące do „uczynienia równości mężczyzn i kobiet nierozzerwalnym elementem swojej polityki”. Artykuł 7 [Konwencji w sprawie likwidacji wszystkich form dyskryminacji kobiet](#) stanowi, że „Państwa Strony podejmą wszelkie stosowne kroki, aby zlikwidować dyskryminację kobiet w życiu politycznym i publicznym państwa, a w szczególności, aby zapewnić kobietom, na równych z mężczyznami warunkach, prawa: (a) [...] wybieralności do wszelkich organów wybieranych powszechnie”. Zob. też pkt. 3 Decyzji Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09, w której wzywa się państwa uczestniczące, aby „zachęcały wszystkie podmioty polityczne do propagowania równego udziału kobiet i mężczyzn w partiach politycznych w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonej pod względem płciowym reprezentacji w wybieralnych urządach publicznych na wszystkich szczeblach decyzyjnych”.

homofobicznej oraz mowy nienawiści<sup>50</sup>. Taka narracja wywoływała poczucie zagrożenia i negatywne emocje wobec społeczności LGBTI, niechrześcijan i innych mniejszości<sup>51</sup>.

*Aby zapobiec rozprzestrzenianiu się nietolerancyjnej retoryki, należy dokonać przeglądu odpowiednich przepisów, w szczególności Kodeksu karnego, w celu zapewnienia zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka w zakresie „mowy nienawiści”. Kandydaci powinni powstrzymać się nietolerancyjnych wypowiedzi, a władze i partie polityczne powinny bezwzględnie potępiać wszelkie tego typu przypadki.*

Kampanie rozpoczynały się od wielkich konwencji wyborczych organizowanych w dużych miastach. Działania promujące kandydatów prowadzono głównie na poziomie lokalnym, organizując konferencje prasowe i spotkania z wyborcami, a także rozdając ulotki<sup>52</sup>. Większość wydarzeń kampanijnych obserwowanych przez przedstawicieli ODIHR LEOM była dostępna dla osób o ograniczonej mobilności. Żadnym wystąpieniem podczas obserwowanych wydarzeń nie towarzyszyło wyświetlanie tekstu ani tłumaczenie na język migowy.

Kandydaci na ogół korzystali z mediów społecznościowych, aby zwiększyć zasięg swojej kampanii. Rozmówcy ODIHR LEOM zauważyli, że Facebook był szeroko wykorzystywany przez kandydatów do relacjonowania lub ogłaszania wydarzeń, a Twitter służył jako główna platforma internetowa do propagowania poglądów politycznych. Przedstawiciele ODIHR LEOM zaobserwowali przypadki podżegania w mediach społecznościowych przeciwko społeczności LGBTI, uchodźcom i kobietom.

W kampanii brakowało szerokiej debaty publicznej na ważne tematy polityczne. Organizowane wydarzenia na ogół nie sprzyjały merytorycznej dyskusji ani nie dawały wyborcom możliwości zadawania kandydatom pytań dotyczących ich programów wyborczych. Najbardziej widoczną w skali ogólnokrajowej kampanię prowadził PiS. Wraz z postępowaniem kampanii zwiększyła się widoczność billboardów i plakatów, zwłaszcza Koalicji Obywatelskiej (KO), Sojuszu Lewicy

<sup>50</sup> Na przykład kandydatka KO zgłosiła, że grożono jej śmiercią, jeśli nie wycofa się z wyborów, w tym życiono jej, aby podzieliła los zamordowanego prezydenta Gdańska. Kandydaci Lewicy poinformowali ODIHR LEOM o pogroźkach, jakie otrzymywali w związku ze swoim poparciem dla równych praw osób LGBTI lub przynależnością do tej grupy. Kandydat PiS wspominał w mediach, że powiadomił prokuraturę o groźbach pod adresem swojego syna. Konfederacja zadeklarowała, że doprowadzi do rozdziału osób LGBTI od państwa i ich usunięcia z przestrzeni publicznej. Zob. pkt. 22 [Dokumentu końcowego Rady Ministerialnej OBWE z Porto z 2002 r.](#), w którym wzywa się państwa uczestniczące, aby „zobowiązały się zwalczać mowę nienawiści, zapewniając zgodność takich środków z prawem krajowym i międzynarodowym oraz zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE”.

<sup>51</sup> Przepisy Kodeksu karnego dotyczące „mowy nienawiści” nie przewidują ochrony ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek i niepełnosprawność. Punkt 6 litery B sekcji I [Zalecenia CM/Rec\(2010\)5 Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r.](#) stanowi, że „Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki w celu zwalczania wszelkich form wypowiedzi, włączając w to wypowiedzi w mediach i Internecie, które mogą zasadnie zostać odebrane jako mogące wywołać skutek w postaci podżegania, szerzenia czy promowania nienawiści lub innych form dyskryminacji przeciwko lesbijkom, gejom, osobom biseksualnym i transpłciowym. Tego typu «mowa nienawiści» powinna zostać zakazana i publicznie potępiana, gdy tylko się pojawi.” W pkt. 15 [Uwag końcowych Komitetu Praw Człowieka z 2016 r. dotyczących siódmego okresowego sprawozdania Polski](#) (CCPR/C/POL/CO/7) odnotowano „wzrost liczby zgłaszanych przypadków przemocy, wypowiedzi szerczących nienawiść i dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i orientację seksualną oraz niedostateczną reakcję władz na te incydenty”. Punkt 7.7 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje państwa uczestniczące, aby zagwarantowały, „że prawo i porządek publiczny pozwolą na przeprowadzanie kampanii politycznych w uczciwej i wolnej atmosferze, w której żadne działania administracyjne, przemoc czy zastraszanie nie będą krępowały partii i kandydatów w swobodnym prezentowaniu swoich poglądów i kompetencji, jak również nie będą utrudniały wyborcom ich poznawania i omawiania, czy też oddawania głosu w sposób wolny od nacisków”.

<sup>52</sup> Przedstawiciele ODIHR LEOM uczestniczyli w charakterze obserwatorów w 16 wydarzeniach w ramach kampanii wyborczej Lewicy, KO, Konfederacji i PiS w Elblągu, Gdańsku, Gdyni, Katowicach, Koninie, Krakowie, Lesznie, Lublinie, Poznaniu, Sosnowcu, Szczecinie, Wadowicach i Warszawie.

Demokratycznej (występującego pod szyldem „Lewica”) i Konfederacji. W kilku przypadkach doszło do dewastacji materiałów wyborczych, co wskazuje na wandalizm o podłożu politycznym<sup>53</sup>.

Wystąpienia większości kandydatów skupiały się na tematyce ochrony socjalnej, poziomie życia i opieki zdrowotnej, a także na wartościach kulturowych i innych. Przekaz kampanii był często dopasowywany do realiów lokalnych. Oprócz ogólnych wypowiedzi na temat gospodarki, środowiska i programów wsparcia dla osób młodych i emerytów KO podkreślała, że dąży do przywrócenia praworządności. Partia rządząca (PiS) kładła nacisk na swoje osiągnięcia, składając obietnice wyższych płac i emerytur oraz zwiększenia dopłat dla rolników, a także zobowiązała się do obrony polskiej tożsamości i kultury chrześcijańskiej przed „ideologią gender i LGBT”<sup>54</sup>. Podczas kampanii wyborczej prezes PiS często posługiwał się homofobiczną retoryką, opisując osoby LGBTI jako „zagrożenie dla rodzin i polskiej tożsamości” oraz wzywając wyborców do obrony tradycyjnych wartości przed wpływami z Zachodu<sup>55</sup>.

Program i kampania partii rządzącej skupione były na podkreślaniu znaczenia wiary katolickiej dla zachowania polskich tradycji, a także roli Kościoła katolickiego w budowaniu tożsamości narodowej. Przedstawiciele ODIHR LEOM zaobserwowali przypadki organizowania spotkań PiS na terenie instytucji religijnych, a materiały wyborcze tej partii można było zobaczyć na murach i ogrodzeniach miejsc kultu. Publiczne wypowiedzi przedstawicieli Kościoła były niekiedy echem programu politycznego PiS i zdarzały się przypadki prowadzenia agitacji na rzecz konkretnych kandydatów. W innych przypadkach z kolei wyraźnie zniechęcano wyborców do głosowania na pozostałe partie. Wielu rozmówców ODIHR LEOM wyrażało obawy dotyczące aktywnej roli Kościoła w kampanii, co stawiało pod znakiem zapytania rozdział Kościoła od państwa.

Przepisy prawa nie regulują kwestii działań funkcjonariuszy publicznych w trakcie kampanii wyborczej<sup>56</sup>. PKW wydała 13 sierpnia wytyczne, aby kandydaci pełniący funkcje publiczne oddzielali działalność urzędową od wyborczej. Kilku wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych, w tym ministrowie i wiceministrowie, również kandydowało w wyborach i pojawiało się w swoich okręgach wyborczych podczas imprez finansowanych ze środków publicznych, w tym forów wysokiego szczebla oraz uroczystości z okazji oddawania do użytku infrastruktury, nowych posterunków policji czy remiz strażackich. Niektórym z tych wydarzeń towarzyszyły obietnice

<sup>53</sup> Przykładem może być powieszona na drzewie w parku w Kielcach pełnowymiarowa postać kandydata KO z częściowo odciętą głową i spletanymi nogami. Polityk zgłosił sprawę do prokuratury. W dzielnicy Bałuty w Łodzi zdewastowano baner wyborczy kandydata KO, wypisując na nim hasła antysemityczne. Na plakatach niektórych kandydatów PiS w Szczecinie namalowane zostały swastyki.

<sup>54</sup> Punkt 47(b) [Rekomendacji ogólnej CEDAW nr 23 z 1997 r.](#) zaleca, aby państwa-strony określiły, wdrożyły i monitorowały działania mające na celu „zachęcanie organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń publicznych i politycznych do przyjmowania strategii na rzecz zachęcania kobiet do udziału w ich działalności”.

<sup>55</sup> Uwagi te zostały ogłoszone podczas spotkań wyborczych w Stalowej Woli 18 września, w Tarnowie 22 września i w Szczecinie 29 września. Jedna z organizacji obywatelskich złożyła skargę na obraźliwe treści w przemówieniu w Stalowej Woli, ale prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania. Komitet ds. Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej ONZ wyraził w [Uwagach końcowych na temat połączonych sprawozdań okresowych Polski nr 22-24](#) (24 września 2019 r., CERD/C/POL/CO/22-24) obawę, że „czołowe postaci publiczne, w tym politycy i przedstawiciele mediów, są często źródłem obraźliwych wypowiedzi lub nie wywiązują się z obowiązku zdecydowanego potępienia mowy nienawiści”.

<sup>56</sup> W punktach B.1.1. i B.1.3. [Wspólnych wytycznych OBWE i Komisji Weneckiej z 2016 r. w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych w procesach wyborczych](#) stwierdza się, 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. [...] 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”.



rozdysponowania środków publicznych na potrzeby lokalne<sup>57</sup>. Częstotliwość i rozgłos takich działań, które niekiedy obejmowały agitację wyborczą, powodowały powstanie niewłaściwej przewagi i powodowały zacieranie się granic pomiędzy państwem a partią<sup>58</sup>.

*Aby zapewnić wyraźny rozdział między państwem a partią, należy podjąć działania mające na celu oddzielenie działalności administracji państwowej od agitacji partyjnej, w tym poprzez zmianę przepisów prawa służącą odpowiedniemu określeniu i uregulowaniu zasad prowadzenia kampanii wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz wyraźne zakazanie niewłaściwego wykorzystania zasobów państwowych w kampaniach wyborczych.*

Za pozytywne zjawisko uznać należy niedawną nowelizację ordynacji wyborczej, która umożliwiła obywatelom bezpłatne eksponowanie na swojej posesji materiałów wyborczych popieranych przez nich kandydatów. Wielu rozmówców ODIHR LEOM zgłaszało jednak, że materiały wyborcze bywały niekiedy umieszczane na terenie prywatnym bez uprzedniej zgody właściciela<sup>59</sup>. Niektórzy twierdzili też, że rzekomo zdarzały się przypadki, w których właściciel posesji nie usuwał materiałów partii rządzącej albo nie eksponował materiałów kandydatów opozycyjnych z obawy przed utratą pracy lub innymi konsekwencjami<sup>60</sup>.

Z wyjątkiem Lewicy, która uczyniła równość płci integralną częścią swojej programu wyborczego, kwestie związane z prawami kobiet i równouprawnieniem płci nie pojawiały się regularnie w kampanii, a gdy były obecne, ograniczały się do kwestii rodzinnych i praw reprodukcyjnych. Poza kilkoma wyróżniającymi się członkiniami partii politycznych kandydatki nie były szczególnie widoczne podczas kampanii. Kobiety stanowiły ok. 35% uczestników i ok. 40% mówców na wiecach obserwowanych przez przedstawicieli ODIHR. Konfederacja otwarcie prowadziła kampanię przeciwko równości płci i kierowała swój przekaz do wyborców płci męskiej, włączając w to spoty przedmiotawiające kobiety i stosujące lekceważące sformułowania. Na kilka dni przed wyborami KO wypuściła spot zachęcający kobiety do udziału w wyborach.

## IX. FINANSOWANIE KAMPANII

Finansowanie kampanii jest uregulowane przede wszystkim przez Kodeks wyborczy i Ustawę o partiach politycznych, które dopuszczają zarówno publiczne, jak i prywatne źródła finansowania. Partiom politycznym, które uzyskały ponad 3% (lub 6% w przypadku koalicji) głosów oddanych w poprzednich wyborach do Sejmu, przysługuje coroczna subwencja ze środków publicznych<sup>61</sup>. Ponadto każda partia polityczna, koalicja lub komitet wyborczy wyborców, które uzyskały co najmniej jedno miejsce w Sejmie, Senacie lub Parlamencie Europejskim, kwalifikuje się do otrzymania jednorazowej dotacji podmiotowej z budżetu państwa<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Na przykład 6 września wiceminister spraw wewnętrznych i administracji zapowiedział, że Lubelszczyzna otrzyma 473 mln zł na budowę i modernizację dróg, 16 września minister infrastruktury obiecał z kolei przekazanie 38 mln zł na projekty infrastrukturalne w powiecie krakowskim, a 20 września w Warszawie wiceminister spraw wewnętrznych i administracji ogłosił plany przekazania 72 mln zł dla ochotniczej straży pożarnej. 1 euro to ok. 4,38 zł.

<sup>58</sup> Punkt 5.4 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zaleca „wyraźny rozdział między państwem i partiami politycznymi; w szczególności partie polityczne nie mogą być utożsamiane z państwem”.

<sup>59</sup> Np. w Krakowie, Lublinie i Warszawie.

<sup>60</sup> Np. w Kielcach, Krakowie i Lublinie. Zob. pkt. 7.7 Dokumentu kopenhaskiego OBWE.

<sup>61</sup> Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. dziesięć partii politycznych miało prawo do otrzymywania subwencji. Łącznie na takie finansowanie przeznaczono ok. 58 mln zł rocznie, co stanowi równowartość ok. 13,2 mln euro.

<sup>62</sup> Dotacja jest proporcjonalna do liczby otrzymanych mandatów i oblicza się ją na podstawie wydatków na kampanię wyborczą danego komitetu (do wysokości przysługującemu komitetowi limitu wydatków).

Kodeks wyborczy wymaga, aby wszystkie kampanie były finansowane przez komitety wyborcze. Komitety wyborcze wyborców mogą być finansowane z prywatnych wpłat oraz kredytów bankowych, a środki finansowe komitetu wyborczego partii i koalicji mogą pochodzić wyłącznie z wydzielonych funduszy wyborczych partii politycznych. Prawo dopuszcza wpłaty od kandydatów i od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie kraju<sup>63</sup>. Darowizny anonimowe, a także wpłaty ze źródeł zagranicznych i od osób prawnych są zabronione. Komitety wyborcze mogą ponadto przyjmować od osób fizycznych korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym w postaci nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek, pomocy w pracach biurowych, nieodpłatnego udostępniania pojazdów mechanicznych i miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych.

Nie ma wymogu składania okresowych sprawozdań finansowych podczas wyborów, ale wszystkie komitety wyborcze są zobowiązane do umieszczania na swoich stronach internetowych informacji o zaciąganych kredytach i wpłatach od osób fizycznych o wartości przekraczającej kwotę minimalnego miesięcznego wynagrodzenia w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania. Bez względu na ten wymóg prawo stanowi, że komitety tworzone przez partie polityczne otrzymują całość finansowania wyłącznie od swoich partii. Oznacza to, że źródła finansowania funduszy wyborczych partii politycznych są ujawniane dopiero w sprawozdaniu rocznym partii. Spośród 56 komitetów wyborczych tylko 25 opublikowało informację o kredytach i wpłatach prywatnych przed dniem wyborów. Choć Kodeks wyborczy przewiduje karę grzywny za nieprzestrzeżenie tego wymogu, do dnia wyborów nie podjęto żadnych działań korygujących w tym zakresie. Brak konsekwentnego ujawniania informacji przed dniem wyborów negatywnie wpłynął na przejrzystość finansowania kampanii<sup>64</sup>.

*Aby zwiększyć przejrzystość finansowania kampanii wyborczych, należy rozważyć zobowiązanie partii i koalicji do ujawniania wpłat od osób prywatnych, a wszystkich kandydatów do składania okresowych sprawozdań z dochodów i wydatków przed dniem wyborów.*

Limit wydatków jest obliczany dla każdego komitetu wyborczego na podstawie liczby wyborców ujętych w rejestrach wyborców i liczby posłów i senatorów wybieranych w okręgach wyborczych, w którym komitet zarejestrował listy kandydatów<sup>65</sup>. Wydatki komitetu wyborczego na reklamę wyborczą nie mogą przekraczać 80% limitu wydatków. Kodeks wyborczy zezwala na prowadzenie kampanii przez każdy komitet wyborczy i każdego wyborcę oraz zakazuje prowadzenia agitacji przez inne podmioty bez zgody komitetu wyborczego<sup>66</sup>. Jednak sankcja za prowadzenie agitacji wyborczej przez osoby trzecie bez zgody kandydata została zniesiona w 2018 r., co spowodowało

<sup>63</sup> Kandydaci mogą wpłacić na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, co odpowiada kwocie 101 250 zł. W przypadku osób fizycznych suma wpłat nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, tj. 33 750 zł.

<sup>64</sup> Artykuł 7 ust. 3 [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r.](#) stanowi, że „[k]ażde Państwo Strona rozważy ponadto podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych, zgodnych z celami niniejszej Konwencji i zgodnych z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów na wybieralne urzędy publiczne oraz, w odpowiednim zakresie, finansowania partii politycznych”. Zob. też. pkt 201-206 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące regulacji partii politycznych.](#)

<sup>65</sup> Komitet wyborczy, który wystawia kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, może wydać maksymalnie 26,1 mln zł w wyborach do Sejmu i 5,7 mln zł w wyborach do Senatu.

<sup>66</sup> Artykuł 84 ust. 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że kampanie są prowadzone wyłącznie przez komitety wyborcze. W 2018 r. brzmienie art. 106 ust. 1 zostało zmienione, aby umożliwić wyborcom prowadzenie agitacji niezależnie od komitetów wyborczych.

niejasne uregulowanie kwestii legalności i skutków prowadzenia agitacji przez osoby prawne i związanej z tym sprawozdawczości<sup>67</sup>.

*Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu wprowadzenia jasnych zasad dotyczących prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie, w tym finansowania takich działań i związanej z tym sprawozdawczości. Należy wprowadzić proporcjonalne sankcje, aby ułatwić egzekwowanie tych zasad.*

PKW sprawuje nadzór nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych. Komitety wyborcze, w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów, przedkładają PKW sprawozdanie o przychodach i wydatkach, do którego dołącza się sprawozdanie zawierające opinię biegłego rewidenta. Odrzucenie sprawozdania przez PKW ze względu na wykryte naruszenia zasad finansowania kampanii prowadzi do zmniejszenia dotacji i subwencji państwowych, a także do nałożenia innych sankcji za konkretne nieprawidłowości<sup>68</sup>. Ponadto partie, których roczne sprawozdania finansowe zostały odrzucone, są pozbawiane finansowania publicznego na trzy lata niezależnie od wagi naruszenia<sup>69</sup>. Kwestia konstytucyjności podwójnego karania za to samo naruszenie została podniesiona przez Sąd Najwyższy, który w 2016 r. skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego; sprawa pozostaje w toku. W odróżnieniu od Kodeksu wyborczego, Ustawa o partiach politycznych przewiduje możliwość odrzucenia sprawozdania rocznego nawet za drobne nieprawidłowości.

*Wszelkie sankcje za naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczych powinny być proporcjonalne do wagi naruszenia. Sprawozdania roczne partii politycznych nie powinny być odrzucane z powodu drobnych naruszeń.*

Przepisy dotyczące finansowania kampanii są wprawdzie rygorystyczne, ale w obecnym systemie nadzoru brakuje mechanizmów monitorowania i badania potencjalnych naruszeń w trakcie kampanii, takich jak nieujawnione wydatki czy niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych, co zarzucali niektórzy kandydaci.

*Należałoby wprowadzić mechanizmy prawne i administracyjne oraz zapewnić wystarczające środki, aby umożliwić kompleksowy i proaktywny nadzór nad finansowaniem kampanii w okresie jej trwania.*

## **X. MEDIA**

### **A. OTOCZENIE MEDIALNE**

Rynek mediów, choć pluralistyczny i obejmujący wiele podmiotów, cechuje się ostrymi podziałami politycznymi. Większość mediów, w szczególności nadawca publiczny, staje po stronie

---

<sup>67</sup> Punkt 205 Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczących regulacji partii politycznych stanowi, że „przepisy prawa powinny zawierać jasne wytyczne dotyczące tego, które działania są niedozwolone podczas kampanii przedwyborczej, a dochody i wydatki związane z tymi działaniami w okresie kampanii powinny podlegać odpowiedniej kontroli i sankcjom”.

<sup>68</sup> Dotacja lub subwencja przysługująca partii politycznej pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą trzykrotność środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów, przy czym pomniejszenie nie może przekraczać 75% łącznej kwoty należnej subwencji lub dotacji.

<sup>69</sup> Wszystkie zarejestrowane partie polityczne są zobowiązane do składania rocznych sprawozdań finansowych PKW w terminie do 31 marca każdego roku, a w przeciwnym razie podlega sankcjom, takim jak wykreślenie z ewidencji. Artykuł 16 [Zalecenia Rec\(2003\)4 Komitetu Ministrów Rady Europy](#) stanowi, że naruszenie zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych powinno podlegać „skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom”.

określonych opcji politycznych, zamiast dostarczać obiektywnych i pełnych informacji. Rynek reklam zapewnia głównym mediom pewien stopień stabilności ekonomicznej. Wielu rozmówców ODIHR uważało jednak, że wybiórczość w zlecaniu płatnych reklam przez instytucje państwowe i spółki skarbu państwa była narzędziem wpływania na politykę redakcyjną w sposób mający sprzyjać rządowi<sup>70</sup>.

Podstawowym źródłem informacji jest telewizja; Telewizja Polska (TVP) wraz z prywatnymi stacjami TVN i Polsat przyciągają łącznie ok. 75% wszystkich widzów<sup>71</sup>. U każdego z tych trzech nadawców tematyka polityczna ogranicza się do głównych wiadomości, a sprawy polityczne omawiane są za pośrednictwem kanałów informacyjnych TVP Info, TVN24 i Polsat News. Publiczni nadawcy telewizyjni i radiowi są finansowani z abonamentu radiowo-telewizyjnego i regularnie otrzymują wsparcie finansowe państwa<sup>72</sup>.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) to organ regulacyjny, który według Konstytucji ma stać na straży wolności słowa oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. KRRiT odpowiadała w przeszłości za powoływanie i odwoływanie zarządów nadawców publicznych, ale wskutek szeregu zmian w Ustawie o radiofonii i telewizji w latach 2015 i 2016 kompetencje w tym zakresie zostały przekazane najpierw Ministrowi Skarbu Państwa, a następnie nowo powołanej Radzie Mediów Narodowych (RMN), której członkowie pochodzą z nadania politycznego<sup>73</sup>. Ta nowa struktura spowodowała niemal całkowitą wymianę kierownictwa krajowych i regionalnych nadawców publicznych, w tym powołanie byłego posła PiS na stanowisko prezesa TVP<sup>74</sup>. Ponad 200 dziennikarzy odeszło z publicznych stacji telewizyjnych wskutek zmian kierownictwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowelizacja z 2016 r., która wykluczyła KRRiT z powoływania i odwoływania kierownictwa nadawców publicznych, jest niezgodna z Konstytucją<sup>75</sup>. Nowa struktura zarządzania i nadzoru nadal jednak funkcjonuje, co budzi obawy dotyczące niezależności mediów publicznych.

*Ramy prawne powinny zostać zmienione w taki sposób, aby nakładały wymóg obsadzania wyższych stanowisk kierowniczych w mediach publicznych i ich organach nadzorczych spośród osób zawodowo związanych z mediami, nie zaś tych posiadających powiązania polityczne.*

## B. RAMY PRAWNE

Konstytucja gwarantuje wolność słowa i zabrania cenzury. Pomimo wcześniejszych zaleceń ODIHR i Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów (ang. RFoM), zniesławienie i znieważenie nadal podlegają karze pozbawienia wolności na mocy Kodeksu karnego<sup>76</sup>. W ostatnich latach

<sup>70</sup> [Niedawne badanie przeprowadzone przez Uniwersytet Warszawski](#) w sprawie płatnych reklam zleczanych przez spółki skarbu państwa wskazuje, że wydatki reklamowe tych spółek były w znacznym stopniu kierowane z pominięciem kryterium skuteczności rynkowej, głównie do mediów przychylnych władzy.

<sup>71</sup> Informacje oparte na [sprawozdaniu](#) Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 2018 r.

<sup>72</sup> TVP prowadzi 7 kanałów ogólnokrajowych i 16 regionalnych. Radio publiczne (Polskie Radio) obsługuje 8 stacji krajowych oraz ok. 20 regionalnych i lokalnych. W 2019 r. [nadawcom publicznym przyznano](#) kwotę 1,2 mld zł z budżetu państwa, poza 650 mln zł z abonamentu radiowo-telewizyjnego.

<sup>73</sup> RMN składa się z pięciu członków mianowanych na sześcioletnią kadencję: trzech jest wyznaczanych przez większość parlamentarną w Sejmie, a dwóch przez Prezydenta RP w oparciu o kandydatury zgłoszone przez opozycję parlamentarną. W skład nowo powołanej RMN weszło czterech posłów, w tym dwóch startujących w omawianych wyborach.

<sup>74</sup> Punkt 8.20 [Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1636 z 2008 r.](#) stanowi, że „nadawców publicznych należy chronić przed ingerencją polityczną w codzienne zarządzanie i pracę redakcyjną. Osobom z wyraźną afiliacją partyjną nie należy zezwalać na obejmowanie wyższych stanowisk kierowniczych”.

<sup>75</sup> Zob. [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r.](#)

<sup>76</sup> Zob. np. pkt. 4.3.2 [Opinii ODIHR z 2015 r. o projekcie nowelizacji niektórych przepisów polskiego Kodeksu karnego](#), a także oświadczenia Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów z [3 sierpnia 2017 r.](#), [28 czerwca 2018 r.](#) i [6 czerwca 2019 r.](#)

wzrosła liczba spraw karnych o zniesławienie wszczętych przeciwko dziennikarzom, co narusza wolność słowa<sup>77</sup>. Ponadto zniesławienie głowy państwa i innych funkcjonariuszy publicznych lub ze względu na przynależność wyznaniową może skutkować karą pozbawienia wolności do lat trzech<sup>78</sup>. Obrza uczuć religijnych i znieważenie z powodu przynależności wyznaniowej również podlegają karze pozbawienia wolności do lat trzech<sup>79</sup>.

*Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami, wszystkie przepisy przewidujące sankcje karne za zniesławienie, oszczerstwo, znieważenie i pomówienie powinny zostać zastąpione sankcjami cywilnymi.*

Konstytucja gwarantuje również prawo do uzyskiwania informacji o działalności instytucji publicznych i funkcjonariuszy państwowych, a jej uzupełnienie w tym względzie stanowi Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wielu rozmówców ODIHR wyrażało wątpliwości dotyczące realizacji tej ustawy, twierdząc, że w praktyce wnioski o udzielenie informacji często pozostają bez odpowiedzi, co zmusza media do angażowania się w długotrwałe procedury sądowe i utrudnia dostęp do informacji publicznej<sup>80</sup>.

Kodeks wyborczy zobowiązuje krajowego nadawcę publicznego do przydzielenia bezpłatnego czasu antenowego komitetom wyborczym, które ubiegają się o mandat w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Komitetom wyborczym biorącym udział w wyborach do Sejmu przysługiwało łącznie 15 godzin w TVP i 30 godzin w radiu publicznym. Komitetom wyborczym biorącym udział w wyborach do Senatu przysługiwało łącznie 5 godzin bezpłatnego czasu antenowego w TVP i 10 godzin w Polskim Radiu. Zgodnie z rozporządzeniem KRRiT z 2011 r., większość audycji wyborczych była rozpowszechniana w TVP poza godzinami najwyższej oglądalności. Regionalne media publiczne również przyznawały bezpłatny czas antenowy kandydatom do Sejmu i Senatu proporcjonalnie do ich udziału w danym regionie. Ponadto, zgodnie z wymogami Kodeksu wyborczego, TVP zorganizowała jedną ogólnopolską debatę kandydatów w wyborach do Sejmu. Ograniczała się ona jednak do 46-minutowej sesji, pozbawionej merytorycznej dyskusji i znaczącej wymiany zdań pomiędzy kandydatami (wśród których nie było żadnej kobiety)<sup>81</sup>. Kilka debat zorganizowano również w krajowych mediach prywatnych i w regionalnych stacjach publicznych.

<sup>77</sup> „Gazeta Wyborcza” poinformowała ODIHR o 12 sprawach karnych i ponad 35 sprawach cywilnych o zniesławienie wniesionych przeciwko jej dziennikarzom przez funkcjonariuszy publicznych, przedstawicieli partii rządzącej i spółki państwowe. Według Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2017 r. łącznie 137 spraw o zniesławienie zakończyło się wyrokiem skazującym, a w 2018 rok – 118. W pkt. 47 Komentarza ogólnego nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ z 2011 r. na temat artykułu 19 MPPOiP 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”. Zob. też pkt. 11 [Decyzji Rady Ministerialnej OBWE nr 3/18 z 2018 r. o bezpieczeństwie dziennikarzy](#).

<sup>78</sup> Punkt 17.1 [Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1577 z 2007 r.](#) zawiera postulat natychmiastowego zniesienia kar pozbawienia wolności za zniesławienie. W pkt. 17.6 wzywa się z kolei państwa członkowskie do „usunięcia z prawodawstwa dotyczącego zniesławienia wszelkich zwiększonych środków ochrony osób publicznych”.

<sup>79</sup> Punkt 76 [Sprawozdania Komisji Weneckiej z 2008 r. w sprawie relacji między wolnością słowa a wolnością wyznania](#) stwierdza, że „musi istnieć możliwość krytykowania idei religijnych, nawet jeśli taka krytyka może być odbierana przez niektórych jako obraza ich uczuć religijnych”.

<sup>80</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało ODIHR, że w okresie od 1 stycznia do 10 października 2019 r. wszczęto łącznie 1 148 spraw związanych z dostępem do informacji publicznej. Punkt 26.2 [Dokumentu moskiewskiego OBWE z 1991 r.](#) stanowi, że „państwa uczestniczące nie będą dyskryminować niezależnych mediów w odniesieniu do udzielania dostępu do informacji, materiałów i obiektów”. Zob. też art. 19 ust. 2 MPPOiP i art. 10 ust. 1 EKPC.

<sup>81</sup> Podczas debaty każdy z kandydatów miał 30 sekund na ripostę.

Zarówno nadawcy publiczni, jak i prywatni mieli możliwość sprzedaży czasu antenowego na potrzeby reklamy politycznej po cenach równych dla wszystkich kandydatów i stawkach nieprzekraczającym stawek za reklamy komercyjne. Reklamy polityczne wliczały się do określonego w Ustawie o radiofonii i telewizji limitu 12 minut reklam na godzinę.

Kodeks wyborczy nie zawiera żadnych szczególnych wymagań redakcyjnych dotyczących relacjonowania kampanii<sup>82</sup>. Ustawa o radiofonii i telewizji wymaga, aby programy nadawców publicznych cechowały się „pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością”. Nadawcy publiczni mają również obowiązek „służyć umacnianiu rodziny”, a wszyscy nadawcy powinni „respektować chrześcijański system wartości”<sup>83</sup>.

*W celu uzupełnienia ogólnych wymagań Ustawy o radiofonii i telewizji należy zmienić Kodeks wyborczy tak, aby zawierał wymogi dotyczące sprawiedliwego, wyważonego i bezstronnego relacjonowania kampanii w mediach publicznych.*

KRRiT posiada mandat do monitorowania przebiegu kampanii. Jednak podczas omawianych wyborów organ ten interweniował tylko wtedy, gdy otrzymał skargę<sup>84</sup>. Kandydaci mogli również zwracać się do sądów okręgowych o wydanie nakazu sprostowania nieprawdziwych informacji rozpowszechnianych w mediach<sup>85</sup>.

*Niezależny organ, taki jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, mógłby być prawnie zobowiązany do aktywnego monitorowania mediów nadawczych pod kątem przestrzegania prawa i niezwłocznego reagowania na stwierdzone naruszenia.*

---

<sup>82</sup> Zasada II.1 [Zalecenia CM/Rec\(2007\)15 Komitetu Ministrów Rady Europy](#) stanowi, że „[r]amy regulacyjne powinny również przewidywać obowiązek relacjonowania kampanii wyborczych przez nadawców w sposób sprawiedliwy, wyważony i bezstronny w ramach ogólnych usług programowych nadawców. Taki obowiązek powinien mieć zastosowanie zarówno do mediów publicznych, jak i nadawców prywatnych”.

<sup>83</sup> We [Wspólnej deklaracji z 2008 r. na temat ustawodawstwa dotyczącego zniesławiania religii, przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmowi](#) Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów i Specjalny Sprawozdawca Narodów Zjednoczonych ds. Wolności Opinii i Wypowiedzi potwierdzili, że „[o]graniczenie wolności wypowiedzi [...] nie powinno nigdy być wykorzystywane do ochrony określonych instytucji lub abstrakcyjnych pojęć, koncepcji lub przekonań, w tym religijnych”. Zasada II.10 [Zalecenia CM/Rec\(2007\)3 Komitetu Ministrów Rady Europy](#) stanowi, że „media publiczne powinny propagować lepsze zrozumienie wśród narodów oraz przyczyniać się do dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego”.

<sup>84</sup> We wrześniu 2019 r. KRRiT [wskazała](#) w odpowiedzi na zapytanie Rzecznika Praw Obywatelskich, że monitoring byłby możliwy tylko wtedy, gdyby został zlecony podmiotowi zewnętrznemu o odpowiedniej wiedzy i doświadczeniu, a takowego brakuje na polskim rynku. KRRiT poinformowała ODIHR, że w trakcie kampanii wyborczej otrzymała cztery skargi wniesione przez Konfederację i KO w sprawie sposobu przedstawiania kampanii przez krajowych lub regionalnych nadawców publicznych. KRRiT trzy z nich oddaliła, a w czwartej sprawie pouczyła TVP, że kandydaci nie powinni być przedstawiani wyłącznie w satyryczny sposób.

<sup>85</sup> ODIHR LEOM posiada informacje o pięciu skargach na TVP wniesionych do różnych sądów rejonowych przez kandydatów Konfederacji i KO. W czterech z tych spraw sądy nakazały TVP wyemitować przeprosiny i sprostowanie. TVP zastosowała się do nakazu tylko w trzech przypadkach, uzupełniając swoje przeprosiny ostrą krytyką sądownictwa i personalnymi atakami na sędziów. Na swojej stronie internetowej TVP uznała powyższe decyzje za cenzurę i zapowiedziała, że zaskarzy odpowiednie przepisy prawa do Trybunału Konstytucyjnego.

### C. WYNIKI MONITORINGU MEDIÓW

Wyniki monitoringu mediów przez ODIHR LEOM<sup>86</sup> pokazują, że wbrew przepisom prawa i mandatowi publicznemu serwisy informacyjne TVP1 i TVP Info prezentowały wyraźną niechęć wobec kandydatów KO i PSL<sup>87</sup>. Dziennikarze często określali kandydatów opozycyjnych mianem „żałosnych”, „niekompetentnych” czy „kłamliwych”. W monitorowanym okresie odpowiednio 40% i 6% materiałów politycznych w TVP1 oraz 40% i 4% w TVP Info było poświęconych KO i PSL, a ich wydźwięk był w przeważającej mierze negatywny. PiS i rząd mieli natomiast odpowiednio 17% i 24% czasu antenowego w TVP1 oraz 25% i 18% w TVP Info, a ton poświęconych im materiałów był zazwyczaj pozytywny. Relacje na temat partii rządzącej często przeplatały się z materiałami na temat rządu, a jego osiągnięcia często przypisywano PiS<sup>88</sup>. 10 października TVP1 i TVP Info wyemitowały w czasie największej oglądalności 30-minutowy film pt. „Inwazja”, który przedstawiał społeczność LGBTI jako zagrożenie dla polskiej kultury i tożsamości, co było echem głównego przesłania kampanii PiS.

*Nadawcy publiczni powinni zapewnić, aby wszystkie stronnictwa były prezentowane w sposób bezstronny i obiektywny. Uprzywilejowane traktowanie partii politycznej przez media publiczne należy uznać za niezgodne z prawem wykorzystywanie środków publicznych.*

Chociaż media prywatne na ogół wykazywały się mniejszą stronniczością, audycje informacyjne TVN i TVN24 zawierały zazwyczaj krytyczne wypowiedzi na temat rządu i PiS, którym poświęcono odpowiednio 32% i 30% czasu antenowego w TVN oraz 29% i 23% w TVN24. Te same stacje poświęciły KO 18% i 20% czasu antenowego, przy czym materiały na temat tego ugrupowania politycznego były w przeważającej mierze neutralne i pozytywne w TVN, a w TVN24 – bardziej wyważone. Inne ugrupowania także były widoczne w TVN i TVN24, przy czym Lewica otrzymała odpowiednio 10% i 14% czasu antenowego, a PSL 6% i 7%. Polsat poświęcał polityce niewielką część swoich przeważająco neutralnych audycji informacyjnych: 23% rządowi, 24% PiS, 31% KO, 7% Lewicy i 8% PSL.

Wśród monitorowanych tytułów prasowych mediów drukowanych „Fakt” był w dużej mierze krytyczny wobec rządu i PiS, przychylniej przedstawiając KO, a w mniejszym stopniu PSL i Lewicę. „SuperExpress” wyraźnie popierał rząd, zarazem traktując PiS i KO w sposób wyważony. „Gazeta Polska Codziennie” otwarcie popierała rząd i PiS, a wobec KO wykazywała negatywne nastawienie<sup>89</sup>. „Gazeta Wyborcza” była natomiast bardzo krytyczna wobec rządu i PiS-u<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Od 18 września do 11 października ODIHR LEOM monitorował treści emitowane w czasie najwyższej oglądalności w pięciu stacjach telewizyjnych (publicznych TVP1 i TVP Info, prywatnych TVN, TVN24 i Polsat) oraz publikowane w pięciu dziennikach („Fakt”, „Gazeta Polska Codziennie”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita” i „Super Express”).

<sup>87</sup> Punkt 8.10 [Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2254 z 2019 r.](#) wzywa państwa do „zagwarantowania niezależności redakcyjnej mediów publicznych, położenia kresu wszelkim próbom wywierania na nie wpływu lub przekształcania ich w media rządowe: wykorzystywanie mediów publicznych do promowania konkretnej partii politycznej lub kandydata należy uznać za niezgodne z prawem, niewłaściwe wykorzystanie środków publicznych”. Zob. też Zasada II.1 [Zalecenia CM/Rec\(2007\)15 Komitetu Ministrów Rady Europy](#).

<sup>88</sup> Punkt 10.3 Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2254 z 2019 r. wzywa media, aby „wyraźnie rozróżniały między działalnością osób sprawujących władzę a działalnością przedstawicieli partii politycznych startujących w wyborach, zapewniając, by osoby sprawujące władzę nie były traktowane preferencyjnie”.

<sup>89</sup> 9 października opublikowano bezpłatne wydanie specjalne „Gazety Polska Codziennie” w 2 mln egzemplarzy, w którym chwalono działania i osiągnięcia PiS, a KO oskarżano o zamiar ich zaprzepaszczenia.

<sup>90</sup> W monitorowanym okresie „Gazeta Wyborcza” wydała cztery dodatki specjalne po 20-28 stron każdy, w których pisała o rzekomych nadużyciach władzy i korupcji w rządzie PiS. Bezpłatny, wydany w nakładzie 1,1 mln dodatek z 7 października opisywał negatywne konsekwencje dalszych rządów PiS.

„Rzeczpospolita” pisała z kolei w bardziej neutralnym tonie na temat dwóch głównych sił politycznych, przy czym bardziej krytycznie odnosiła się do KO, a przychylniej wobec Lewicy.

Kodeks wyborczy nie reguluje kwestii publikacji wyników badań opinii publicznej, ale zakazuje ich ogłaszania w okresie ciszy wyborczej. Wyniki monitoringu mediów przeprowadzonego przez ODIHR LEOM wskazują, że w trakcie kampanii media aktywnie publikowały wyniki badań opinii publicznej, jednak poziom szczegółowości przekazywanych informacji nie pozwalał widzom na ocenę wartości badań. W szczególności, w 63% zaobserwowanych przypadków, publikacja wyników badań nie uwzględniała informacji o wielkości próby, w 87% nie poinformowano o marginesie błędu, a w 53% nie wskazano okresu badania<sup>91</sup>.

*W celu zapewnienia społeczeństwu wystarczającej informacji o badaniach opinii publicznej Kodeks wyborczy mógłby zostać znowelizowany poprzez wprowadzenie wymogu, aby media publikowały informacje o wielkości próby, marginesie błędu, okresie badania i zastosowanej metodologii.*

Kandydatki i polityczki nie cieszyły się dużą uwagą mediów w trakcie kampanii. Choć kobiety stanowiły ok. 46% kandydujących do Sejmu i 16% do Senatu, media poświęciły im zaledwie 12-16% czasu relacji z kampanii wyborczej.

## XI. SKARGI I ODWOŁANIA

Prawo przewiduje środki prawne od postanowień związanych z rejestracją wyborców oraz kandydatów, tworzeniem obwodów głosowania, odrzuceniem przez PKW sprawozdania z finansowania kampanii, a także środki odwoławcze przeciwko wynikom wyborów. Skargi i odwołania mogą być wnoszone przez podmioty, których interes prawny został naruszony; obserwatorzy społeczni mogą złożyć jedynie protest przeciwko wynikom wyborów i tylko w charakterze wyborców. Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, Kodeks wyborczy przewiduje obecnie możliwość odwołania się od postanowień normatywnych PKW. Jednak tylko postanowienia PKW wyraźnie wskazane w Kodeksie podlegają kontroli sądowej, co oznacza brak środków prawnych od innych decyzji lub działań tego organu<sup>92</sup>.

Komitet wyborczy może odwołać się do PKW od postanowienia okręgowej komisji wyborczej w terminie 2 dni od jego ogłoszenia, a następnie może wnieść skargę do Sądu Najwyższego na postanowienie PKW w terminie dwóch dni od jego ogłoszenia. Kilka takich skarg zostało złożonych przez komitety wyborcze podczas omawianych wyborów. We wszystkich przypadkach postanowienia komisji wyborczych zostały utrzymane w mocy<sup>93</sup>. Za pozytywny należy uznać fakt, że PKW niezwłocznie publikowała na swojej stronie internetowej postanowienia komisji wyborczych i wyroki Sądu Najwyższego.

W trakcie kampanii do różnych instytucji, w tym do komisarzy wyborczych, okręgowych komisji wyborczych, PKW, policji i prokuratury, wnoszone były skargi dotyczące bezprawnego

<sup>91</sup> Zob. Zasada I.8 Zalecenia [CM/Rec\(2007\)15](#) Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie środków dotyczących rozpowszechniania wyników badań opinii publicznej podczas wyborów.

<sup>92</sup> Punkt 5.10 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje państwa uczestniczące, aby zagwarantowały, że „każdy będzie 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 być przedmiotem kontroli sądowej”.

<sup>93</sup> PKW otrzymała 18 skarg na postanowienia okręgowych komisji wyborczych, z których trzy nie zostały przyjęte ze względu na przekroczenie terminu lub inne nieprawidłowości. Na osiem postanowień PKW wniesiona została skarga do Sądu Najwyższego. Prawo wymaga wnoszenia odwołań lub skarg w formie papierowej.



wykorzystania zasobów publicznych i innych nieprawidłowości związanych z kampanią<sup>94</sup>. Przedstawiciele misji ODIHR zauważyli, że niektóre z tych skarg nie zostały rozpatrzone do dnia wyborów z powodu braku jasnego podziału obowiązków i procedur, w tym terminów ustawowych<sup>95</sup>. Wielu rozmówców ODIHR LEOM wątpiło w niezależne i efektywne ściganie przestępstw i wykroczeń wyborczych przez prokuraturę, biorąc pod uwagę polityczną funkcję prokuratora generalnego jako ministra sprawiedliwości<sup>96</sup>.

*Skargi dotyczące nieprawidłowości związanych z wyborami powinny być rozpatrywane szybko i skutecznie. Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu doprecyzowania środków prawnych przysługujących w przypadku naruszenia przepisów dotyczących kampanii, w tym niezgodnego z prawem wykorzystania zasobów publicznych.*

Protesty przeciwko wynikom wyborów mogą składać wyborcy, komitety wyborcze i przewodniczący komisji obwodowych do Sądu Najwyższego w terminie siedmiu dni od ich ogłoszenia. Takie sprawy są rozpoznawane w składzie trzech sędziów. Sąd Najwyższy, na podstawie opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów oraz sprawozdań PKW i prokuratora generalnego, rozstrzyga o ważności wyborów w ciągu 90 dni. ODIHR oraz inne organizacje międzynarodowe wcześniej już krytykowały procedurę powoływania do nowo powstałej izby Sądu Najwyższego, która jest odpowiedzialna za rozstrzyganie o ważności wyborów<sup>97</sup>. W zestawieniu z połączeniem urzędów ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, zmiany te negatywnie wpływają na postrzeganą niezależność instytucji odpowiedzialnych za zatwierdzanie wyników wyborów i rozstrzyganie innych sporów wyborczych<sup>98</sup>.

## XII. SPOŁECZNI I MIĘDZYNARODOWI OBSERWATORZY

Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, ostatnie zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadziły możliwość obserwacji procesu wyborczego przez obywateli<sup>99</sup>. Stowarzyszenia, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo wyznaczyć obserwatorów do komisji wyborczych. Obserwatorom społecznym przysługują podobne prawa co pełnomocnikom partii i kandydatów, ale nie mogą oni

<sup>94</sup> Do prokuratur miejscowych w całym kraju wpłynęło ok. 30 skarg związanych z wyborami.

<sup>95</sup> Na przykład przedstawiciele KO złożyli 4 września skargę do prokuratora okręgowego i komisarza wyborczego w sprawie agitacji wyborczej prowadzonej przez ministra sprawiedliwości, będącego jednocześnie kandydatem PiS, w ratuszu w Zamościu. Konfederacja złożyła skargę do komisarza wyborczego w Poznaniu w sprawie podziału powierzchni plakatu w mieście oraz rzeczowego wkładu mediów publicznych w kampanię PiS. Żadna z tych skarg nie została rozpatrzona do dnia wyborów.

<sup>96</sup> Zob. pkt. 5.10 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. W pkt. 15 [Komentarza ogólnego nr 31 Komitetu Praw Człowieka ONZ z 2004 r. w sprawie MPPOiP](#) postuluje się „obowiązek niezwłocznego, gruntownego i skutecznego badania zarzutów dotyczących naruszeń za pośrednictwem niezależnych i bezstronnych organów”.

<sup>97</sup> W grudniu 2017 r. do ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadzono nową instytucję: Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zob. [Opinię Komisji Weneckiej z 2017 r.](#), w której wyrażono obawę, że „sędziowie mianowani przez [Krajową Radę Sądownictwa] zdominowaną przez obecną większość polityczną będą decydować o sprawach o szczególnym znaczeniu, w tym o prawidłowości wyborów”. Zob. też [Opinię końcową ODIHR z 2017 r.](#) dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz [Opinię ODIHR z 2017 r.](#) dotyczącą niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>98</sup> W [Opinii z 2017 r.](#) Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że połączenie funkcji politycznych i prokuratorskich stwarza „problemy nie do przewyciężenia w zakresie oddzielenia systemu prokuratorskiego od sfery politycznej (zgodnie z wymogami art. 103 Konstytucji)”. Zob. też [Raport z 2019 r.](#) Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

<sup>99</sup> Punkt 8 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. stanowi, że „obecność obserwatorów, zarówno zagranicznych, jak i krajowych, może korzystnie wpłynąć na procesy wyborcze w państwach przeprowadzających wybory”.

wnosić uwag do protokołów komisji obwodowych ani też być obecni przy przewożeniu protokołów do komisji wyborczej wyższego stopnia. Podobnie jak pełnomocnicy partii i kandydatów, obserwatorzy społeczni nie wymagają akredytacji ze strony PKW lub odpowiedniej okręgowej komisji wyborczej<sup>100</sup>. Kodeks wyborczy zapewnia międzynarodowym obserwatorom prawo do obserwowania pracy komisji wyborczych wszystkich stopni.

Był to pierwszy przypadek w historii wyborów krajowych, gdy organizacje społeczeństwa obywatelskiego rekrutowały i szkoliły obserwatorów w różnych regionach kraju. Te obywatelskie działania skupiały się głównie na obserwacji w dniu wyborów, nie zaś na śledzeniu kampanii wyborczej czy organizacji wyborów przez PKW<sup>101</sup>. Niektóre z tych organizacji przeszkoliły również obserwatorów w zakresie pełnienia funkcji pełnomocników wyborczych i członków obwodowych komisji wyborczych, w tym nominowanych przez partie polityczne. Wielu rozmówców ODIHR LEOM kojarzyło niektóre działania związane z obserwacją społeczną z konkretnymi partiami politycznymi lub koalicjami, a organizacje społeczeństwa obywatelskiego deklarowały niekiedy chęć wyznaczania obserwatorów dla konkretnych kandydatów<sup>102</sup>. Praktyki takie, choć nie są zabronione prawnie, sprawiały, że zacierały się granice między partyjną i społeczną obserwacją wyborów<sup>103</sup>.

### XIII. DZIEŃ WYBORÓW

Zgodnie ze standardową metodologią ODIHR dotyczącą krótkoterminowych misji obserwacji wyborów, misja nie podjęła się kompleksowej i systematycznej obserwacji przebiegu dnia wyborów. Członkowie misji monitorowali natomiast otwieranie lokali wyborczych oraz oddawanie i liczenie głosów w wybranych lokalach wyborczych, jak również proces tabulacji w niektórych okręgach wyborczych.

W odwiedzonych lokalach wyborczych głosowanie przebiegało spokojnie pomimo sporadycznego tłoku. Według PKW wszystkie lokale wyborcze zostały otwarte na czas, a głosowanie przebiegało bez zakłóceń. We wszystkich lokalach wyborczych odwiedzonych przez przedstawicieli ODIHR LEOM znajdowały się informacje dla wyborców, w tym informacje o kandydatach oraz instrukcje dotyczące sposobu oddania głosu. Członkowie obwodowych komisji wyborczych posiadali zazwyczaj wiedzę na temat konkretnych zadań i obowiązków, a komisje były wyposażone we wszystkie niezbędne materiały.

Wiele z odwiedzonych lokali wyborczych dysponowało zbyt małą powierzchnią, aby pomieścić w uporządkowany sposób wyborców przypisanych do danego lokalu<sup>104</sup>. Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR, niedawne poprawki do Kodeksu wyborczego zwiększyły maksymalną wielkość okręgu wyborczego z 3000 do 4000 mieszkańców. Ponadto, pomimo nowych wymogów wprowadzonych do przepisów prawa i instrukcji PKW oraz wbrew zobowiązaniom międzynarodowym, wiele z wizytowanych komisji obwodowych nie egzekwowało zasady tajności głosowania. We wszystkich odwiedzonych lokalach wyborczych znajdowały się wprawdzie kabiny do głosowania lub stoliki z przepierzeniami, ale nieodpowiednie ustawienie przepierzeń lub

<sup>100</sup> Obserwatorzy społeczni musieli w dniu wyborów przedstawić obwodowej komisji wyborczej pismo od organizacji, która ich wyznaczyła.

<sup>101</sup> Organizacje społeczeństwa obywatelskiego monitorowały natomiast sposób relacjonowania kampanii w mediach, w tym mediach społecznościowych, i śledziły powyborcze protesty wnoszone do Sądu Najwyższego.

<sup>102</sup> Na przykład jedna z organizacji społecznych poinformowała ODIHR LEOM, że zapewni obserwatorów dla kandydata na senatora w Siedlcach.

<sup>103</sup> Zob. art. 4 i 5 części „Bezstronna, niezależna kontrola procesów wyborczych” [Deklaracji ogólnych zasad bezstronnej obserwacji i monitorowania wyborów przez organizacje społeczne](#).

<sup>104</sup> Wiele komisji obwodowych informowało, że wyborcy często pojawiali się falami, na przykład po zakończonej mszy lub innych wydarzeniach.

nieprzemysłany układ kabin często nie pozwalał na oddanie głosu w sposób tajny<sup>105</sup>. Wielu wyborców jawnie wypełniało kartę do głosowania, zaobserwowano też kilka przypadków wspólnego głosowania członków rodziny lub grupy.

Układ i bezpośrednie otoczenie wielu odwiedzonych lokali wyborczych nie pozwalało na samodzielny dostęp osobom o ograniczonej sprawności ruchowej<sup>106</sup>. Na przykład w kilku przypadkach lokale wyborcze znajdowały się w łatwo dostępnych budynkach, ale drzwi do nich często trudno otwierały się lub były tylko częściowo odblokowane, a układ kabin do głosowania nie pozwalał na wjazd osoby na wózku inwalidzkim. Utrudniony był również dostęp do urny wyborczej ze względu na jej wysokość.

*Należy rozważyć zmniejszenie maksymalnej liczby wyborców na lokal wyborczy. Układ wszystkich lokali wyborczych powinien uwzględniać potrzeby wszystkich wyborców, w tym osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, oraz zapewniać tajność głosowania.*

*Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych powinny obejmować wskazówki dotyczące zapewnienia lepszej dostępności do lokali wyborczych i w ich obrębie oraz ułatwienia wykonywania praw wyborczych osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Aby promować konsekwentne wdrażanie przepisów ustawowych i wykonawczych, wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych powinni być zachęceni do udziału w szkoleniach.*

Wyborcy otrzymali oddzielne karty do głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu. Na każdej z nich należało postawić jeden krzyżyk. Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem ODIHR, przepisy dotyczące stawiania znaków na karcie do głosowania zostały zliberalizowane, aby dopuścić ważność większej liczby rodzajów znaków. Zmiany te nie objęły jednak możliwości uznania głosu w oparciu o stwierdzenie wyraźnej intencji wyborcy. Ponadto wyborca, który popełnił błąd na karcie wyborczej, nie mógł jej wymienić na nową.

*Wskazane byłoby zrewidowanie przepisów dotyczących ważności kart do głosowania w celu umożliwienia uznania głosu za ważny w przypadku, gdy intencje wyborcy są jasne oraz wydawania nowych kart wyborczych osobom, które popełniły błąd przy oddawaniu głosu.*

Przez cały dzień wyborów PKW regularnie informowała o frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach i lokalach wyborczych, a także o incydentach związanych z wyborami. W godzinach głosowania policja poinformowała o 322 naruszeniach, głównie dotyczących naruszenia ciszy wyborczej i niszczenia materiałów wyborczych. Proces zamykania lokali wyborczych i liczenia głosów w odwiedzonych komisjach obwodowych przebiegał w sposób przejrzysty, a protokoły z wynikami były wywieszane po zliczeniu głosów. Pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzone w 2018 r. do Kodeksu wyborczego, które umożliwiły członkom komisji obwodowej, pełnomocnikom partii i obserwatorom społecznym otrzymanie kopii protokołu głosowania, a wyborcom dały prawo wglądu do kopii protokołu, w ciągu 30 dni od dnia przekazania, w siedzibie gminy, do której ją przekazano. PKW już podczas nocy wyborczej podawała do publicznej wiadomości wyniki cząstkowe w podziale na lokale wyborcze, dodatkowo zwiększając transparentność procesu wyborczego.

<sup>105</sup> Kodeks wyborczy wymaga obecnie przygotowania w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy wypełnienie karty do głosowania, a także wyznaczenia członka obwodowej komisji wyborczej, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia tajność głosowania. Punkt 7.4 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje Państwa uczestniczące, aby zagwarantowały, że „głosy są oddawane w głosowaniu tajnym lub w równoważnej wolnej procedurze głosowania”. Zob. też art. 25 MPPOiP i art. 3 EKPC.

<sup>106</sup> Artykuł 29 KPON wzywa państwa do zapewnienia, aby „tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i użycia”.

Ostateczne wyniki wyborów do Sejmu i Senatu zostały ogłoszone 14 października, czyli w przewidzianym prawem terminie. Wszystkie wyniki, w tym dane z protokołów z każdego lokalu wyborczego, zostały opublikowane na stronie internetowej PKW. Oficjalna frekwencja wyniosła 61,74%. Nieważne głosy w wyborach do Sejmu i Senatu stanowiły odpowiednio 1,11% i 2,55% oddanych głosów, co stanowi znaczny spadek w stosunku do poprzednich wyborów parlamentarnych<sup>107</sup>.

#### XIV. PROTESTY WYBORCZE

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 277 protestów komitetów wyborczych i wyborców przeciwko ważności wyborów. Wiele z wniesionych protestów miało na celu unieważnienie wyników wyborów ze względu na szereg rzekomych nieprawidłowości w procesie wyborczym, w tym niezgodną z prawem rejestrację kandydatów, błędy w spisie wyborców, stronniczość w mediach publicznych oraz naruszenia procedur dotyczących przebiegu wyborów. Większość protestów wniesionych do Sądu Najwyższego została oddalona jako niedopuszczalna lub bezzasadna. Obejmuje to sześć wniosków PiS o przeliczenie głosów w okręgach, w których kandydaci tej partii przegrali niewielką liczbą głosów<sup>108</sup>. W kilku przypadkach protesty były uzasadnione, ale nie stwierdzono, aby miały wpływ na wynik wyborów<sup>109</sup>.

Sąd Najwyższy rozpatrywał wszystkie protesty na niejawnych posiedzeniach z udziałem przedstawicieli PKW, a niekiedy także okręgowych komisji wyborczych, jak również prokuratora generalnego, który przedstawiał swoje stanowisko na temat każdego protestu. Z wydanych wskutek rozpatrzenia protestu opinii SN nie wynikało, czy wnioskodawcy mieli możliwość uczestniczenia w posiedzeniach sądu i przedstawiania dowodów na poparcie zasadności protestu. Opinie wydawane przez składy Sądu Najwyższego były uzasadnione i spójne, a także były publikowane na stronie internetowej SN, choć niekiedy z opóźnieniem. Sąd wydawał również komunikaty prasowe dotyczące niektórych spraw wyborczych, przyczyniając się do zwiększenia przejrzystości.

#### XV. ZALECENIA

Niniejsze sprawozdanie zawiera szereg zaleceń mających na celu wsparcie wysiłków na rzecz dalszego dostosowania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań podjętych w ramach OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i norm w zakresie demokratycznych wyborów. Zalecenia te należy czytać w powiązaniu z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, które nie zostały dotychczas uwzględnione<sup>110</sup>. Reformy legislacyjne powinny być przeprowadzane na długo przed wyborami i w oparciu o proces konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz

<sup>107</sup> W 2015 r. liczba nieważnych głosów wyniosła 2,53% w wyborach do Sejmu i 3,88% w wyborach do Senatu.

<sup>108</sup> Na przykład w okręgu wyborczym do Senatu nr 75 (Katowice) różnica głosów pomiędzy wybranym kandydatem KO a przegranym kandydatem PiS wynosiła 1,8%, a głosów nieważnych było 2,89%. Sąd orzekł, że wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów na nieprawidłowości w ustaleniu wyników wyborów i nie może żądać przeliczenia głosów bez takich dowodów.

<sup>109</sup> Takie jak np. twierdzenie jednego z kandydatów, że wyniki z okręgowej komisji wyborczej w Szczepleszynie (okręg wyborczy do Sejmu nr 7 – Chełm) nie uwzględniały głosów oddanych na jego listę przez niego samego i jego znajomych.

<sup>110</sup> W para. 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 LEOM następująco ocenia realizację wcześniejszych zaleceń zawartych w [Sprawozdaniu końcowym z wyborów parlamentarnych w 2015 r.](#): zalecenia 5 i 16 zostały w pełni wdrożone; zalecenie 3 w większości wdrożone; a zalecenia 1, 6 i 12 wdrożone częściowo.

Rzeczypospolitej Polskiej w dalszym usprawnianiu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w niniejszym i poprzednich sprawozdaniach.

#### **A. ZALECENIA PRIORYTETOWE**

1. Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu wyeliminowania braków wskazanych w niniejszym i w poprzednich sprawozdaniach ODIHR, po przeprowadzeniu wszechstronnej i rzetelnej debaty publicznej. Przepisy prawa powinny zapewniać niezależność i bezstronność instytucji, które są odpowiedzialne za ochronę integralności procesu wyborczego, w tym Państwowej Komisji Wyborczej.
2. Aby zapewnić wyraźny rozdział między państwem a partią, należy podjąć działania mające na celu oddzielenie działalności administracji państwowej od agitacji partyjnej, w tym poprzez zmianę przepisów prawa służącą odpowiedniemu określeniu i uregulowaniu prowadzenia kampanii wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz wyraźne zakazanie korzystania z zasobów państwowych w kampaniach wyborczych.
3. Należy zmienić odpowiednie przepisy, w tym Kodeksu karnego, w celu zapewnienia władzom jasnych mechanizmów zapobiegania i przeciwdziałania przypadkom mowy nienawiści. Kandydaci powinni powstrzymać się od nietolerancyjnych wypowiedzi, a władze powinny bezwzględnie potępiać wszelkie tego typu przypadki.
4. Nadawcy publiczni powinni zapewnić, aby wszystkie stronnictwa były prezentowane w sposób bezstronny i obiektywny. Uprzywilejowane traktowanie partii politycznej przez media publiczne należy uznać za niezgodne z prawem wykorzystywanie środków publicznych.
5. Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami, wszystkie przepisy przewidujące możliwość ścigania za zniesławienie, oszczerstwo, znieważenie i pomówienie powinny zostać zastąpione sankcjami cywilnymi.
6. W celu uzupełnienia ogólnych wymagań Ustawy o radiofonii i telewizji należy zmienić Kodeks wyborczy tak, aby zawierał wymogi dotyczące sprawiedliwego, wyważonego i bezstronnego relacjonowania kampanii w mediach publicznych.
7. Należy znieść wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną.

#### **B. INNE ZALECENIA**

##### **Ramy prawne i system wyborczy**

8. W celu zapewnienia równości głosowania władze powinny okresowo weryfikować i aktualizować granice okręgów wyborczych oraz liczbę przypisanych do nich mandatów.

##### **Administracja wyborcza**

9. Wskazane byłoby podjęcie środków prawnych i administracyjnych w celu promocji udziału kobiet w administracji wyborczej każdego stopnia, w tym na szczeblu Państwowej Komisji Wyborczej.
10. Wskazane byłoby zrewidowanie procedur mianowania i wyboru członków obwodowych komisji wyborczych. W przypadku komisji złożonych z przedstawicieli komitetów

wyborczych pierwszeństwo powinny mieć komitety, których kandydaci ubiegają się o mandat w danym okręgu wyborczym.

11. Władze powinny kontynuować wysiłki na rzecz zapewnienia możliwości bezpośredniego udziału wszystkich obywateli, w tym osób z niepełnosprawnościami, w procesie wyborczym, eliminując tym samym potrzebę głosowania przez pełnomocnika.

### **Rejestracja wyborców**

12. Gminy mogłyby rozważyć rozszerzenie katalogu środków umożliwiających obywatelom sprawdzenie, czy znajdują się w spisie wyborców, np. o publikację spisu wyborców.

### **Rejestracja kandydatów**

13. Należy opracować jasne instrukcje i procedury weryfikacji podpisów poparcia z myślą o zapewnieniu konsekwentnego stosowania przepisów prawa.
14. Zgodnie z dotychczasowymi zaleceniami władze i partie polityczne mogłyby rozważyć uzupełnienie wymogu dotyczącego płci o środki zachęcające do zgłaszania kandydatur kobiet.

### **Finansowanie kampanii**

15. Aby zwiększyć przejrzystość finansowania kampanii wyborczych, należy rozważyć zobowiązanie partii i koalicji do ujawniania wpłat od osób prywatnych, a wszystkich kandydatów do składania okresowych sprawozdań z dochodów i wydatków przed dniem wyborów.
16. Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu wprowadzenia jasnych zasad dotyczących prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie, w tym finansowania takich działań i związanej z tym sprawozdawczości. Należy wprowadzić proporcjonalne sankcje, aby ułatwić egzekwowanie tych zasad.
17. Wszelkie sankcje za naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczych powinny być proporcjonalne do wagi naruszenia. Sprawozdania roczne partii politycznych nie powinny być odrzucane z powodu drobnych naruszeń.
18. Należałoby wprowadzić mechanizmy prawne i administracyjne oraz zapewnić wystarczające środki, aby umożliwić kompleksowy i proaktywny nadzór nad finansowaniem kampanii w okresie jej trwania.

### **Media**

19. Ramy prawne powinny zostać zmienione w taki sposób, aby nakładały wymóg obsadzania wyższych stanowisk kierowniczych w mediach publicznych i ich organach nadzorczych osobami zawodowo związanymi z mediami, nie zaś takimi, które posiadają powiązania polityczne.
20. Niezależny organ, taki jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, mógłby zostać prawnie zobowiązany do aktywnego monitorowania mediów nadawczych pod kątem przestrzegania prawa i niezwłocznego reagowania na stwierdzone naruszenia.
21. W celu zapewnienia *społeczeństwu wystarczającej informacji* o badaniach opinii publicznej Kodeks wyborczy mógłby zostać znowelizowany poprzez wprowadzenie wymogu, aby media

publikowały informacje o wielkości próby, marginesie błędu, okresie badania i zastosowanej metodologii.

### **Skargi i odwołania**

22. Skargi dotyczące nieprawidłowości związanych z wyborami powinny być rozpatrywane szybko i skutecznie. Należy dokonać przeglądu ram prawnych w celu doprecyzowania środków prawnych przysługujących w przypadku naruszenia przepisów dotyczących kampanii, w tym niezgodnego z prawem wykorzystania zasobów publicznych.

### **Dzień wyborów**

23. Należy rozważyć zmniejszenie maksymalnej liczby wyborców na lokal wyborczy. Układ wszystkich lokali wyborczych powinien uwzględniać potrzeby wszystkich wyborców, w tym osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, oraz zapewniać tajność głosowania.
24. Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych powinny obejmować wskazówki dotyczące zapewnienia lepszego dostępu do lokali wyborczych i w ich obrębie oraz ułatwienia wykonywania praw wyborczych osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Aby promować konsekwentne wdrażanie przepisów ustawowych i wykonawczych, wszyscy członkowie obwodowych komisji wyborczych powinni być zachęceni do udziału w szkoleniach.
25. Wskazane byłoby zrewidowanie przepisów dotyczących ważności kart do głosowania w celu umożliwienia uznania głosu za ważny w przypadku, gdy intencje wyborcy są jasne oraz wydawania nowych kart wyborczych osobom, które popełniły błąd przy oddawaniu głosu.

## ZAŁĄCZNIK i: OSTATECZNE WYNIKI WYBORÓW

Ogólna liczba zarejestrowanych wyborców <sup>111</sup>	30 253 556
Ogólna liczba oddanych ważnych głosów	18 677 930 (Senat) 18 678 457 (Sejm)
Frekwencja	61,74%

### Wybory do Sejmu

Komitet Wyborczy	Liczba głosów	Procent	Liczba mandatów	Procent
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	8 051 935	43,59%	235	51,09%
Koalicja Obywatelska (KO)	5 060 355	27,40%	134	29,13%
Sojusz Lewicy Demokratycznej (Lewica)	2 319 946	12,56%	49	10,65%
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	1 578 523	8,55%	30	6,52%
Konfederacja	1 256 953	6,81%	11	2,39%
Mniejszość Niemiecka	32 094	0,17%	1	0,22%

### Wybory do Senatu

Komitet Wyborczy	Liczba głosów	Procent	Liczba mandatów	Procent
Prawo i Sprawiedliwość	8 110 193	44,56%	48	48%
Koalicja Obywatelska	6 490 306	35,66%	43	43%
Polskie Stronnictwo Ludowe	1 041 909	5,72%	3	3%
Sojusz Lewicy Demokratycznej	415 745	2,28%	2	2%
KWW Lidia Staroń – Zawsze po stronie ludzi	106 035	0,58%	1	1%
KWW Krzysztofa Kwiatkowskiego	79 348	0,44%	1	1%
KWW Wadima Tyszkiewicza	63 675	0,35%	1	1%
KWW Demokracja Obywatelska	44 956	0,25%	1	1%

<sup>111</sup> Według ostatecznych wyników wyborów do [Sejmu](#) i do [Senatu](#) ogłoszonych przez Krajową Komisję Wyborczą.



## **ZAŁĄCZNIK II: LISTA UCZESTNIKÓW KRÓTKOTERMINOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW**

### **Obserwatorzy długoterminowi**

Gazmend Agaj	Albania
Tereza Lewis	Czechy
Marketa Nekvindova	Czechy
Mariam Tabatadze	Gruzja
Ilona Salaba	Niemcy
Michael Wiersing	Niemcy
Elena Gherciu	Mołdawia
Vidosava Vulcanović	Czarnogóra
Berta Imeri	Macedonia Północna
Milos Stojadinović	Serbia

### **Zespół główny**

Ambasador Jan Petersen	Norwegia	Przewodniczący Misji
Vasil Vashchanka	Białoruś	
Tamara Otiashvili	Gruzja	
Zarona Ismailova	Niemcy	
Jane Kareski	Macedonia Północna	
Valentina Kremlewa	Federacja Rosyjska	
Jelena Stefanović	Serbia	
Farrukh Juraqulov	Tadżykistan	
Jegor Tilpunov	Ukraina	
Gavin Weise	Zjednoczone Królestwo	

## INFORMACJA O ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. 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 Biuro ds. Wolnych Wyborów podczas szczytu paryskiego w 1990 r. i rozpoczęło działalność w maju 1991 r. Rok później nazwę zmieniono tak, 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 wobec OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Stosowana przez biuro unikatowa metodologia zapewnia wnikliwy wgląd w cały proces wyborczy. Poprzez programy wsparcia ODIHR pomaga państwom członkowskim 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 członkowskim pomocy w wypełnianiu obowiązków w zakresie promocji i ochrony **praw człowieka oraz podstawowych wolności** zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE w wymiarze ludzkim. Zadanie to realizuje we współpracy 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 związanych z tym sprawozdawczość, jak również prawa i bezpieczeństwo kobiet.

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

ODIHR doradza państwom członkowskim w zakresie polityki dotyczącej społeczności **Romów i Sinti**. 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 członkowskimi OBWE, instytucjami i jednostkami terenowymi OBWE oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Więcej informacji można uzyskać na stronie ODIHR ([www.osce.org/odihhr](http://www.osce.org/odihhr)).