



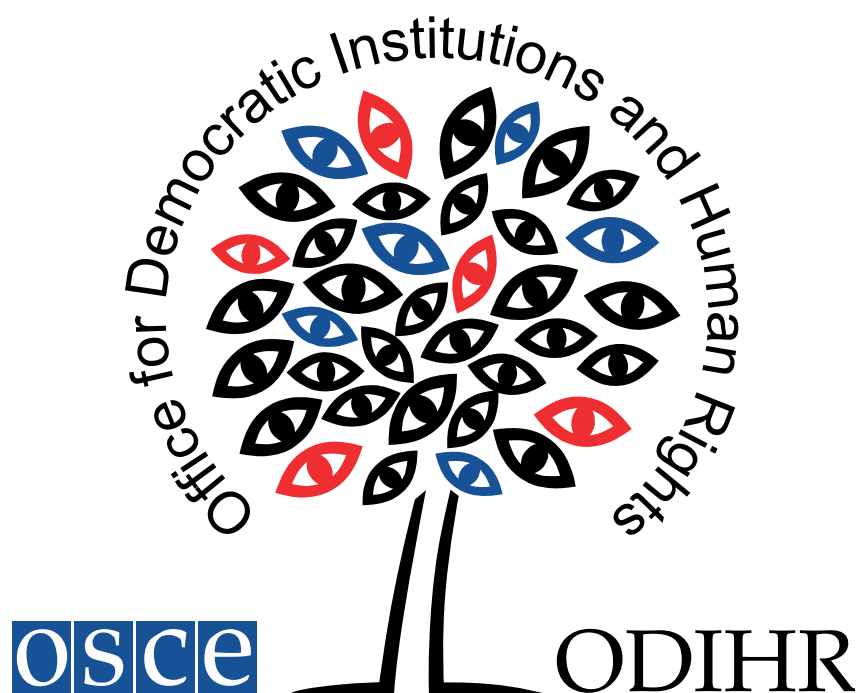
Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

RZECZPOSPOLITA POLSKA

WYBORY PARLAMENTARNE

25 października 2015 r.

Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR



Warszawa
26 stycznia 2016 r.

SPIS TREŚCI

I. STRESZCZENIE	2
II. WSTĘP I OMÓWIENIE	3
III. UWARUNKOWANIA	4
IV. SYSTEM WYBORCZY	5
V. RAMY PRAWNE.....	5
VI. ADMINISTRACJA WYBORCZA	6
VII. PRAWA WYBORCZE I REJESTR.....	7
VIII. REJESTRACJA KANDYDATÓW	9
IX. KAMPANIA.....	10
X. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH I KAMPANII WYBORCZYCH	11
A. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA	11
B. FINANSOWANIE KAMPANII	12
C. UJAWNIANIE INFORMACJI I PRZYGOTOWYWANIE SPRAWOZDAŃ.....	12
D. NADZÓR.....	13
XI. MEDIA	14
A. RAMY PRAWNE.....	14
B. RELACJONOWANIE KAMPANII W MEDIACH	15
C. NADZÓR.....	16
XII. OBSERWACJE OBYWATELSKIE I MIĘDZYNARODOWE.....	17
XIII. DZIEŃ WYBORÓW.....	17
XIV. SKARGI I ODWOŁANIA.....	19
XV. ZALECENIA	20
A. ZALECENIA PRIORYTETOWE.....	20
B. INNE ZALECENIA.....	21
XVI. ZAŁĄCZNIK: OSTATECZNE WYNIKI	23
INFORMACJE O OBWE/ODIHR.....	22

RZECZPOSPOLITA POLSKA
WYBORY PARLAMENTARNE
25 października 2015 r.

Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR¹

I. STRESZCZENIE

W odpowiedzi na zaproszenie Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE oraz w oparciu o zalecenie Misji Oceny Potrzeb, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE/ODIHR) powołało Misję Oceny Wyborów (ang. EAM) do obserwacji wyborów parlamentarnych odbywających się w dniu 25 października 2015 r.

Wybory miały charakter konkurencyjny i pluralistyczny oraz zostały przeprowadzone zgodnie z poszanowaniem fundamentalnych zasad demokratycznych wyborów – w atmosferze wolności prowadzenia kampanii, a także w duchu równego i uczciwego traktowania kandydatów.

Poza kilkoma wyjątkami kompleksowe ramy prawne stanowią na ogół dobrą podstawę do przeprowadzania demokratycznych wyborów w ramach zobowiązań wobec OBWE oraz innych międzynarodowych norm i standardów. Po ostatnich wyborach parlamentarnych w Kodeksie wyborczym wprowadzono zmiany, w tym szereg zmian pozytywnych, oraz uwzględniono kilka wcześniejszych zaleceń OBWE/ODIHR, takich jak przejrzanie przepisów dotyczących ubezwłasnowolnienia w świetle prawa do głosowania zgodnie z międzynarodowymi standardami. Nadal jednak nie ma przepisów dotyczących niezależnego kandydowania oraz bezpartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego.

Wybory do *Sejmu* i *Senatu* (niższa i wyższa izba parlamentarna) zostały przeprowadzone przez komisję wyborczą o trójpoziomowej strukturze, w sposób bezstronny, profesjonalny i przejrzysty. Administracja wyborcza odzyskała wysoki poziom zaufania i szacunku wśród interesariuszy, który był zagrożony po porażce elektronicznego systemu zliczania głosów w wyborach samorządowych z 2014 r. Wprowadzono nowy system, dzięki któremu skutecznie można było zweryfikować wyniki protokołów i zliczania głosów. Udział przedstawicieli kandydatów uczestniczących w wyborach w pracach komisji wyborczych promuje przejrzystość oraz wspomaga bezstronność administracji wyborczej. System rejestracji wyborców jest zasadniczo wiarygodny, kompleksowy i prawidłowo zarządzany.

Prawo do wyznaczania kandydatów mają komitety wyborcze tworzone przez partie polityczne, koalicje oraz grupy wyborców. Proces rejestracji kandydatów był otwarty i przejrzysty, dzięki czemu wyborcy mieli do wyboru szereg opcji politycznych. Komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów do *Sejmu* w co najmniej połowie okręgów wyborczych, były automatycznie rejestrowane w całym kraju. Osiem komitetów wyborczych zarejestrowało listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych.

Kampania wyborcza przebiegała w otwartej i przyjaznej atmosferze oraz w duchu poszanowania podstawowych praw. Kampania przebiegała w duchu wolności i pluralizmu pomimo polaryzacji ze strony dwóch największych partii wiodących. Uczestnictwo nowych kandydatów zapewniło głosującym większy wybór. Media społecznościowe były często używane przez wszystkich

¹ Jedyną oficjalną wersją tego raportu jest wersja w języku angielskim. Dostępna jest nieoficjalna wersja tłumaczenia w języku polskim.

kandydatów do kontaktowania się z wyborcami, w szczególności z osobami z terenów wiejskich oraz z osobami młodymi.

System finansowania politycznego zapewnia kompleksowe ramy prawne. Finansowanie kampanii jest regulowane przez Kodeks wyborczy, zaś ustawa o partiach politycznych reguluje kwestie finansowania partii politycznych. Rozmówcy misji OBWE/ODIHR EAM zgłosili jednak kilka obaw w zakresie przejrzystości w kilku obszarach, zwłaszcza dotyczących ujawniania informacji na temat dotacji na partie polityczne oraz informowania o rutynowych działaniach partii.

Media stanowiły platformę dla szerokiego pluralizmu politycznego i różnych punktów widzenia. Media elektroniczne przestrzegały obowiązku prawnego dotyczącego emitowania materiałów edukacyjnych dla wyborców oraz wspomagały bezpłatnie kampanie programowe kandydatów w wyborach. Telewizja publiczna zorganizowała debatę pomiędzy kandydatami z dwóch wiodących partii, a następnie debatę z udziałem wszystkich kandydatów; obie miały dużą oglądalność. Mimo iż zmniejszyła się liczba spraw o zniesławienie lub publiczną obrazę za pośrednictwem mediów masowych, ryzyko postępowania karnego na mocy prawa o zniesławieniu ogranicza debatę publiczną i wolność słowa. Przepisy pozwalające na rozwiązanie organu nadzorującego media elektroniczne przed końcem jego kadencji oraz brak systemu rotacji jego członków są postrzegane jako przeszkody dla pełnej niezależności.

W sprawie skarg i odwołań od decyzji komisji wyborczych orzekają komisje wyższego szczebla. Od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) można się odwołać do Sądu Najwyższego w bardzo ograniczonej liczbie przypadków. Pomimo iż już w 2012 r. brak sądowego nadzoru nad odmową rejestracji kandydatów został uznany jako niekonstytucyjny, do tej pory nie zmieniono przepisów Kodeksu wyborczego.

Kodeks wyborczy przewiduje przynajmniej 35 proc. miejsc na listach kandydatów do *Sejmu* dla każdej z płci, ale nie określa kolejności kandydatów na listach wyborczych. Wszyscy kandydaci muszą spełnić wymogi określonego parytetu. Kampanie trzech wiodących kandydatów były prowadzone przez kobiety będące liderami. Kobiety były również reprezentowane w komisjach wyborczych niższego szczebla, jednak nie na wszystkich poziomach PKW.

Zgodnie z metodologią OBWE/ODIHR, OBWE/ODIHR EAM nie obserwowało prac w dniu wyborczym w sposób systematyczny lub kompleksowy. W ograniczonej liczbie punktów wyborczych, które odwiedzili członkowie zespołu OBWE/ODIHR EAM, głosowanie i liczenie głosów odbywało się na ogół w sposób prawidłowy. Członkowie zespołu OBWE/ODIHR EAM zauważyli jednak powtarzający się wzór jawnego i grupowego głosowania, który jest sprzeczny z fundamentalną zasadą tajnego głosowania. Pomimo wcześniejszych zaleceń OBWE/ODIHR kryterium oceny ważności głosów nadal było bardzo wąskie i rygorystyczne.

II. WSTĘP I OMÓWIENIE

W dniu 11 lutego 2015 r. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE zaprosiło Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE/ODIHR) do obserwacji wyborów prezydenckich zaplanowanych na 10 maja. W świetle wyborów parlamentarnych planowanych w późniejszej części roku, oraz zgodnie ze swoimi uprawnieniami, OBWE/ODIHR powołało Misję Oceny Potrzeb (ang. NAM) w okresie od 9 do 12 marca – zarówno w przypadku wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych. OBWE/ODIHR NAM zaleciło wdrożenie Misji Oceny Wyborów (EAM), szczególnie w przypadku wyborów parlamentarnych. Dnia 22 lipca OBWE/ODIHR otrzymało osobne zaproszenie do obserwacji wyborów parlamentarnych zaplanowanych na 25 października.

Misja OBWE/ODIHR EAM została wysłana w okresie od 12 do 29 października. Przewodniczącym misji został ambasador Jan Petersen, a w jej skład weszło sześciu ekspertów z sześciu państw członkowskich OBWE. Eksperti OBWE/ODIHR EAM mieli siedzibę w Warszawie oraz spotykali się z rozmówcami misji z Katowic, Krakowa i Łodzi. Proces wyborczy był oceniany pod kątem zgodności ze zobowiązaniami wobec OBWE, innymi międzynarodowymi normami i standardami dotyczącymi wyborów demokratycznych oraz ustawodawstwem krajowym. Zgodnie z metodologią OBWE/ODIHR, OBWE/ODIHR EAM nie obserwowało prac w dniu wyborczym w sposób systematyczny lub kompleksowy. Członkowie misji odwiedzili jednak ograniczoną liczbę punktów wyborczych.

OBWE/ODIHR EAM pragnie podziękować Ministerstwu Spraw Zagranicznych oraz Państwowej Komisji Wyborczej za ich współpracę i pomoc, jak również wyrazić swoją wdzięczność przedstawicielom partii politycznych, kandydatom, przedstawicielom mediów, społeczeństwa obywatelskiego oraz innym rozmówcom misji dzielącymi ich poglądy.

III. UWARUNKOWANIA

Polska jest republiką parlamentarną, na której czele stoją prezydent i premier – kierujący rządowym organem władzy wykonawczej. W wyniku wyborów prezydenckich w maju kandydat Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Andrzej Duda pokonał popieranego przez Platformę Obywatelską (PO) urzędującego prezydenta Bronisława Komorowskiego. Pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów ówczesnie urzędujący prezydent obiecał przeprowadzenie referendum obejmującego trzy pytania, w tym pytanie o zmianę systemu wyborczego.²

Wyborom samorządowym z listopada 2014 r. towarzyszył błąd elektronicznego systemu zliczania głosów, który spowodował znaczne opóźnienie w ogłoszeniu ostatecznych wyników wyborów. Według rozmówców misji OBWE/ODIHR NAM incydent ten poskutkował spadkiem zaufania do administracji wyborczej.

Ostatnie wybory parlamentarne miały miejsce 9 października 2011 r. Do *Sejmu* (niższej izby parlamentu) wybierano kandydatów z sześciu list. Większość mandatów (207) zdobyła PO, na drugim miejscu znalazł się PiS (157), a kolejne miejsca zajęły Ruch Palikota (40), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL: 28), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD: 27) oraz Mniejszość Niemiecka (1). Kobiety stanowiły w *Sejmie* ówczesnej kadencji 23,9 proc. posłów, co odpowiadało 110 miejscom. Po wyborach PO utworzyło większościowy rząd koalicyjny z PSL. W późniejszym okresie część posłów PO odeszło z partii, aby utworzyć partię Polska Razem Zjednoczona Prawica, zaś szeregi PiS opuściło kilka osób, które utworzyły nową partię Zjednoczona Polska i wspólnie utworzyły własny klub. Kilkoro posłów zmieniło klub lub zostało posłami niezależnymi. W Senacie (wyższa izba parlamentu) PO zdobyło 63 miejsca, PiS 31 miejsc, PSL 2 miejsca, a pozostałe 4 miejsca przypadły kandydatom niezależnym.³

OBWE/ODIHR dwukrotnie oceniało wybory parlamentarne w Polsce. Przedstawiciele EAM wysłani na wybory w 2011 r. stwierdzili, że wybory miały charakter pluralistyczny i

² Referendum odbyło się 6 września, jednak frekwencja wyborcza wyniosła mniej niż 8 proc., czyli znacznie poniżej progu 50 proc. wymaganego, aby wynik był prawnie wiążący.

³ Od 2011 roku jeden z senatorów przeszedł z PO do PiS, a jeden porzucił PO i zaczął reprezentować w Senacie partię Polska Razem Zjednoczona Prawica. W wyborach z roku 2011 kobiety zdobyły 13 ze 100 miejsc w Senacie.

demokratyczny, zapewniały wyborcom szeroki wybór i cieszyły się dużym zaufaniem społecznym na wszystkich etapach procesu wyborczego.⁴

IV. SYSTEM WYBORCZY

Parlament składa się z *Sejmu*, czyli 460-osobowej izby niższej, i 100-osobowego *Senatu*, tj. izby wyższej. Posłowie i senatorowie są wybierani na czteroletnią kadencję. Senatorowie są wybierani w systemie first-past-the-post („pierwszy na mecie”) w 100 okręgach jednomandatowych. Posłowie na *Sejm* są wybierani z zachowaniem zasady proporcjonalności z 41 wielomandatowych okręgów wyborczych w systemie list otwartych. Okręgi wyborcze są tworzone w ramach granic regionów administracyjnych. Równy podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze został osiągnięty dzięki zasadzie proporcjonalności oraz reprezentacyjnej kwoty krajowej dla populacji.⁵ Zgodnie z zasadami dobrej praktyki maksymalne odchylenie dla kryterium podziału nie przekracza 10 proc.⁶

Komitety wyborcze reprezentujące partie polityczne, koalicje oraz grupy wyborców to jedyne podmioty uprawnione do rejestracji kandydatów lub list kandydatów. Komitety wyborcze, których listy kandydatów otrzymają w sumie co najmniej pięć procent łącznej liczby ważnych głosów oddanych w całym kraju (osiem procent w przypadku koalicji), uczestniczą w podziale mandatów w *Sejmie*. Komitety wyborcze zarejestrowane przez mniejszości narodowe są zwolnione z wymogu przekroczenia progu wyborczego.⁷ W przypadku *Senatu* wybierany jest kandydat, który otrzyma najwięcej ważnych głosów w danym okręgu wyborczym.

V. RAMY PRAWNE

Poza kilkoma wyjątkami kompleksowe ramy prawne stanowią dobrą podstawę do przeprowadzania demokratycznych wyborów w ramach zobowiązań wobec OBWE oraz innych międzynarodowych norm i standardów. Na ramy prawne wyborów składają się Konstytucja z 1997 r., Kodeks wyborczy z 2011 r. (ostatnio zmieniony w sierpniu 2015 r.), ustawa o partiach politycznych z 1997 r. (ostatnio zmieniona w 2015 r.), ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 r. (ostatnio zmieniona w 2015 r.) oraz Prawo prasowe z 1984 r. (ostatnio zmienione w 2013 r.). Do rozstrzygania sporów wyborczych mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego i prawa karnego. Rozmówcy misji OBWE/ODIHR EAM wyrazili głębokie przekonanie o zaufaniu pokładanym w ramy prawne wyborów.

Kodeks wyborczy został przyjęty w formie jednolitej ordynacji wyborczej w dniu 5 stycznia 2011 r. i od tego czasu był zmieniany 16 razy. Po ostatnich wyborach parlamentarnych wprowadzono szereg poprawek, które wprowadziły szereg pozytywnych zmian oraz uwzględniły niektóre z wcześniejszych zaleceń OBWE/ODIHR. Do ważniejszych zmian należą: wprowadzenie instrukcji głosowania w książeczkowych kartach do głosowania, dodanie pól z różnymi powodami nieważności głosu w protokołach oraz przyznanie przedstawicielom stron prawa do nagrywania kamerą procesu wyborczego przed otwarciem i po zamknięciu punktów wyborczych, a także w trakcie liczenia i podsumowywania głosów. Inne zmiany miały na celu zwiększenie zaufania do integralności procesu po modyfikacjach dokonanych po wyborach samorządowych z 2014 r. Należą

⁴ [Zob. poprzednie raporty OBWE/ODIHR na temat wyborów w Polsce.](#)

⁵ Liczba mandatów na dany okręg wyborczy wynosi od 7 do 20.

⁶ [Zob. ust. I.2.2.13–17 Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjętego w 2002 r. przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo \(Komisję Wenecką\).](#)

⁷ Przepis ten umożliwia mniejszości niemieckiej posiadanie reprezentanta w *Sejmie* od roku 1991 w okręgu wyborczym w Opolu w południowej Polsce.

do nich zakaz kandydowania na członka Obwodowej Komisji Wyborczej (ObKW) przez krewnych kandydatów oraz wprowadzenie dziewięcioletniej kadencji członków PKW.⁸

VI. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wybory obsługuje trójszczeblowa administracja wyborcza, na którą składają się PKW, 41 okręgowych komisji wyborczych (OKW) i 27 859 obwodowych komisji wyborczych (ObKW), w tym 10 756 dostępnych dla osób niepełnosprawnych. Ponadto ustanowiono 250 ObKW w zagranicznych placówkach dyplomatycznych.

W skład PKW wchodzi dziewięciu sędziów czynnych lub w stanie spoczynku, powołanych przez prezydenta RP: po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego.⁹ Członkowie PKW wybierają spośród swego grona przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Do obowiązków PKW należy ogólne administrowanie wyborami, jak również nadzorowanie i wdrażanie przepisów dotyczących wyborów, prowadzenie i aktualizowanie rejestrów wyborców, rozpatrywanie skarg dotyczących działalności OKW, organizowanie działań w zakresie edukacji wyborców oraz ustalanie i ogłaszanie wyników wyborów. Obecnie w PKW nie zasiadają żadne kobiety.

Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) jest organem wykonawczym PKW odpowiedzialnym za sprawy organizacyjne, administracyjne, finansowe i techniczne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów.¹⁰ KBW ma 49 delegatur – co najmniej jedną w każdym okręgu wyborczym w przypadku wyborów do *Sejmu*.

Komisje wyborcze niższego szczebla nie są stałe i są wybierane jedynie na potrzeby wyborów. W skład każdej OKW wchodzi od 5 do 11 sędziów. Zgodnie z przepisami powinny one zostać utworzone przez PKW nie później niż na 48 dni przed dniem wyborów, przy czym każdej z nich przewodniczy jeden z 51 komisarzy wyborczych.¹¹ OKW odpowiadają m.in. za nadzorowanie przestrzegania przepisów prawa wyborczego przez komisje wyborcze niższego szczebla, rejestrowanie list kandydatów, organizowanie losowania numerów list kandydatów, drukowanie kart do głosowania i rozstrzyganie skarg dotyczących funkcjonowania ObKW. OKW sporządza również zestawienia wyników z ObKW w swoim okręgu.

ObKW są powoływane nie później niż na 21 dni przed dniem głosowania. W ich składzie powinno się znajdować 6–8 osób wskazanych przez komitety wyborcze, natomiast jednego członka wskazuje wójt. Rozmówcy misji OBWE/ODIHR EAM zauważyli, że struktura ObKW umożliwia wspólną pracę przedstawicieli komitetów wyborczych oraz lokalnej administracji i stale zwiększa przejrzystość oraz zaufanie publiczne. Ustanowiono łączną liczbę 1634 punktów wyborczych dla placówek opieki zdrowotnej, domów opieki, więzień, aresztów i izb zatrzymań, w których uprawnionych do głosowania było przynajmniej 15 osób.

Po problemach, jakie wynikły w trakcie elektronicznego zliczania głosów w trakcie wyborów samorządowych w 2014 r., w połączeniu z błędem systemu elektronicznego PKW wprowadziła

⁸ Przepis ten wejdzie w życie w 2016 r.

⁹ Po wyborach samorządowych w 2014 r. zastąpiono siedmiu członków PKW. Kolejnego członka mianowano w listopadzie 2014 r. Zastąpił on członka, który osiągnął limit wieku 70 lat obowiązujący członków PKW. Dziewiąty z członków zachował swoje stanowisko.

¹⁰ Szef KBW został zastąpiony po wyborach samorządowych w 2014 r.

¹¹ Zgodnie z Kodeksem wyborczym PKW mianuje od 2 do 6 komisarzy wyborczych dla każdego z 16 województw (regionów) spośród sędziów na okres 5 lat i na wniosek Ministerstwa Sprawiedliwości.

nowy system informatyczny – *Wsparcie Organów Wyborczych*, który został z powodzeniem przetestowany w październiku przed wyborami. System okazał się skuteczną metodą weryfikacji wyników protokołów i zestawień głosów. Ogólnie rzecz biorąc, wybory zostały zorganizowane i przeprowadzone w profesjonalny i przejrzysty sposób, z zachowaniem równouprawnienia.

VII. PRAWA WYBORCZE I REJESTR

Prawo wyborcze przysługuje obywatelowi, który osiągnął 18 rok życia w dniu wyborów, o ile nie został ubezwłasnowolniony lub pozbawiony praw publicznych albo prawa do głosowania na mocy prawomocnego wyroku sądowego.¹²

Ani Konstytucja, ani Kodeks wyborczy nie rozróżniają pomiędzy całkowitym a częściowym ubezwłasnowolnieniem, które rozróżnia Kodeks Cywilny, na potrzeby ustalenia prawa do głosowania.¹³ W 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że istnieje potrzeba wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących ubezwłasnowolnienia. W 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) orzekł, że „bezkrytyczne pozbawienie praw wyborczych, dokonane bez zindywidualizowanej oceny sądu i oparte wyłącznie na stwierdzeniu niepełnosprawności umysłowej wymagającej częściowego ubezwłasnowolnienia, nie może zostać uznane za stanowiące uzasadnioną podstawę ograniczenia prawa do głosowania”.¹⁴ W raporcie OBWE/ODIHR w 2011 r. zalecano, aby zweryfikować ograniczenie prawa do głosowania dla osób upośledzonych umysłowo oraz pozbawienie prawa do głosowania dla osób częściowo ubezwłasnowolnionych. W liście otwartym do prezydenta z dnia 7 października 2015 r. rzecznik przypomniał wcześniejsze zalecenie rewizji Konstytucji zgodnie z prawodawstwem ETPC oraz powtórzył konieczność zniesienia ograniczeń prawa do głosowania dla osób ubezwłasnowolnionych.¹⁵

10 marca 2015 r. rząd nakazał Ministrowi Sprawiedliwości zalecenie dostosowania ram prawnych i zastąpienie pojęcia ubezwłasnowolnienia poprzez każdorazowe ustalanie przez sąd, w jakim stopniu dana osoba powinno mieć ograniczone prawa lub być ich całkowicie pozbawiona. Projekt ustawy miał być gotowy do końca 2015 r. Zaleca się kontynuowanie rozpoczętego procesu rewizji ubezwłasnowolnienia zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz poprzednimi zaleceniami OBWE/ODIHR.

Organy władzy samorządowej są w przypadku każdych wyborów odpowiedzialne za kompilację rejestrów wyborców wspólnie z PKW. Rejestry te są opracowywane na podstawie Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, który jest prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Głosujący mają prawo do otrzymania informacji o ich uwzględnieniu w rejestrze wyborców po złożeniu wniosku w miejscu swojego zamieszkania. Całkowita liczba głosujących zarejestrowanych w kraju wynosiła 30 629 150, a 199 451 osób było uprawnionych do głosowania za granicą, z czego 35 754 osoby zarejestrowały się na głosowanie drogą pocztową. 10 020 osób głosowało przez pełnomocnika, a 9927 za pośrednictwem krajowych usług pocztowych.

Obywatele są uwzględnieni na listach wyborców w swoim stałym miejscu zamieszkania. Wyborcy mogą być również uwzględnieni w rejestrze wyborców w miejscu zameldowania tymczasowego. W takim wypadku gmina, w której wyborca jest zameldowany na stałe, jest informowana o prośbie

¹² Zob. art. 62. Konstytucji oraz art. 10 Kodeksu wyborczego.

¹³ Kodeks cywilny, art. 13–16.

¹⁴ Zob. [sprawa Alajos Kiss przeciwko Węgrom](#), nr 38832/06, 20 maja 2010.

¹⁵ Według rzecznika na dzień 31 grudnia 2013 r. ubezwłasnowolnionych było 77 739 obywateli, z czego 85 proc. było ubezwłasnowolnionych częściowo.

wyborcy o uwzględnienie w innym rejestrze. Wyborcom, którzy nie byli w stanie oddać głosu w punkcie wyborczym przypisanym do miejsca swojego stałego zamieszkania, wydawano zaświadczenia o prawie do głosowania. Wyborcy posiadający takie zaświadczenie mogli oddać głos w dowolnym punkcie wyborczym i byli dodawani do listy wyborców przez ObKW w dniu wyborów.¹⁶ Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Kodeks wyborczy wymaga od gmin wydania zaświadczenia o prawie do głosowania zgodnego ze wzorem przedstawionym przez PKW. Zaświadczenia o prawie do głosowania miały lepsze zabezpieczenia przed sfałszowaniem – standardowe hologramy używane w całym kraju.

Rozmówcy misji OBWE/ODIHR EAM nie zgłosili większych zastrzeżeń co do jakości rejestrów wyborców. System rejestracji wyborców jest zasadniczo wiarygodny, kompleksowy i prawidłowo zarządzany.

Kodeks wyborczy przewiduje różne możliwości oddawania głosu, wspomagając uczestnictwo głosujących, a w szczególności osób niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne lub starsze (powyżej 75 roku życia) mogą głosować przez pełnomocnika. Możliwość głosowania drogą pocztową została niedawno rozszerzona na wszystkich wyborców, w tym osoby niepełnosprawne lub przebywające za granicą, oraz na wyborców z wadami wzroku, którzy mogą skorzystać z kart w języku Braille'a.¹⁷ Korzystną zmianą byłaby możliwość elektronicznego składania wniosku o pełnomocnika, o głosowanie drogą pocztową lub o głosowanie za granicą, co usprawniłoby proces rejestracji oraz wpłynęło pozytywnie na frekwencję. Biorąc pod uwagę rozszerzenie możliwości głosowania drogą pocztową na wszystkich wyborców, ta metoda głosowania mogłaby pomóc ograniczyć, lub nawet wyeliminować, potrzebę głosowania przez pełnomocnika. Należy jednak pamiętać o zobowiązaniach wobec OBWE oraz innych standardach międzynarodowych dotyczących demokratycznych wyborów, które wymagają zapewnienia tajności i równości głosu, jak również respektowania głosów wyborców.¹⁸

Należy rozważyć zniesienie konieczności głosowania przez pełnomocnika w związku z rozszerzeniem możliwości głosowania drogą pocztową. Pozwoliłoby to także w pełni dostosować przepisy do zobowiązań wobec OBWE i do innych norm międzynarodowych w zakresie demokratycznych wyborów.

W poprzednich raportach OBWE/ODIHR wskazano potrzebę lepszego edukowania wyborców, zwłaszcza skupienia się na wyborcach niepełnosprawnych oraz możliwości korzystania z głosowania drogą pocztową zamiast głosowania przez pełnomocnika. Mimo iż niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR EAM zauważyli pewne postępy w tej dziedzinie, konieczne są dodatkowe wysiłki w tym obszarze, a zalecenie pozostaje aktualne.

Obywatele mieszkający za granicą, bez względu na stałe lub tymczasowe miejsce zamieszkania, mają prawo do oddania głosu w ambasadach lub konsulatach prowadzonych przez ich kraj zamieszkania, osobiście lub drogą pocztową. Wyborcy mieszkający za granicą są dodawani do okręgu wyborczego w Warszawie i głosują na listę kandydatów z tego okręgu wyborczego. Za

¹⁶ Podczas tych wyborów wydano 154 060 zaświadczeń o prawie do głosowania.

¹⁷ Art. 53a Kodeksu wyborczego przewiduje, że opcja głosowania drogą pocztową nie będzie dostępna dla osób, które złożyły wniosek o głosowanie przez pełnomocnika. Art. 53b wymaga, aby wyborcy w kraju złożyli wniosek drogą pocztową na 15 dni przed datą wyborów, zaś osoby mieszkające za granicą – na 18 dni przed datą wyborów.

¹⁸ Zob. ust. 5.1, 7.3 oraz 7.4 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r.; art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR); ust. 20–22 komentarza ogólnego 25 Komitetu Praw Człowieka przy ONZ na temat prawa do uczestnictwa w sprawach publicznych, praw do głosowania oraz prawa równego dostępu do służby publicznej; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., protokół 1 z 1952 r., art. 3.

głosowanie poza krajem oraz przekazanie jego wyników odpowiada Minister Spraw Zagranicznych.

VIII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Prawo do kandydowania do *Sejmu* i *Senatu* mają obywatele, którym przysługuje czynne prawo wyborcze i którzy w dniu wyborów mają ukończone odpowiednio 21 lub 30 lat. Obywatele skazani za umyślne przestępstwo ścigane prawnie lub za umyślne przestępstwo podatkowe są pozbawiani prawa do kandydowania w wyborach. Trybunał Stanu, organ wyznaczany przez *Sejm*, może cofnąć mandat posła lub senatora prowadzącego jakąkolwiek działalność biznesową w kraju.

Kandydaci nie mogą samodzielnie startować w wyborach do *Sejmu*; muszą dzielić listy z innymi kandydatami. Brak przepisów pozwalających na niezależne kandydowanie jest niezgodny z ust. 7.5 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. i już wcześniej został wskazany jako kwestia problematyczna przez OBWE/ODIHR.¹⁹

Komitety wyborcze wymagają przedstawienia list kandydatów odpowiednim OKW do rejestracji nie później niż na 40 dni przed datą wyborów. OKW rejestrują listy z okręgów wyborczych po weryfikacji wymaganych dokumentów i podpisów osób popierających kandydatów. Każdy kandydat do *Sejmu* w okręgu wyborczym musi uzyskać podpisy przynajmniej 5000 wyborców zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym, zaś w przypadku kandydatów do *Senatu* wymaganych jest 2000 podpisów.

Prawo zezwala OKW na składanie wniosków do komitetu wyborczego o usunięcie wszelkich błędów na listach w ciągu trzech dni. Jednak, pomimo zaleceń OBWE/ODIHR z 2011 r., przepisy nadal nie przewidują konkretnych standardów i procedur weryfikacji podpisów osób popierających kandydatów.

Należy rozważyć możliwość zmiany ustawodawstwa w celu uwzględnienia wytycznych i procedur dotyczących weryfikacji podpisów.

Kodeks wyborczy wprowadził parytet co najmniej 35 proc. osób każdej płci na listach kandydatów do *Sejmu*, ale nie określił zasad dotyczących kolejności umieszczania kandydatów różnych płci na listach. Całkowita liczba zarejestrowanych kandydatów do *Sejmu* wyniosła 7858, w tym 3328 kobiet, czyli 42,4 proc., zaś w przypadku 423 kandydatów do *Senatu* 58 osób było kobietami (13,7 proc.).²⁰ Wszyscy kandydaci spełnili zakładany wymóg parytetu, zaś kampanie trzech głównych kandydatów były prowadzone przez kobiety.

Warto rozważyć możliwość wsparcia parytetu płci poprzez dodatkowe środki dotyczące kolejności na listach, takie jak wymóg przedstawienia kontrkandydata przeciwnej płci na listach wyborczych, jak również skuteczne sankcje prawne.

Wskutek wprowadzenia w 2014 r. zmian w Kodeksie wyborczym, zgodnie z zaleceniami OBWE/ODIHR, komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów na listy do *Sejmu* w ponad połowie okręgów wyborczych (w przynajmniej 21 z 41 okręgów), były automatycznie rejestrowane

¹⁹ Ust. 7.5 stwierdza, że państwa członkowskie OBWE będą przestrzegać „prawa obywateli do ubiegania się, bez dyskryminacji, o urząd polityczny lub publiczny indywidualnie lub jako przedstawiciele partii politycznych lub organizacji”.

²⁰ Do *Sejmu* PO wystawiło 393 kobiety, PiS 363, PSL 384, Zjednoczona Lewica 396, Kukiz'15 334, Razem 282, KORWiN 354, a Nowoczesna 373.

na poziomie całego kraju bez konieczności przedstawienia podpisów osób popierających kandydatów w pozostałych okręgach.²¹

Siedem komitetów wyborczych i jeden koalicyjny komitet wyborczy zarejestrowały listy do *Sejmu* we wszystkich okręgach wyborczych (PiS, PO, PSL, Razem, KORWiN, Nowoczesna oraz Ruch Kukiz'15). Koalicja wyborcza Zjednoczona Lewica składała się z pięciu partii: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, Unia Pracy oraz Zieloni. Pozostałych siedem komitetów wyborczych zarejestrowało listy w licznych okręgach wyborczych.²²

PO i PiS zarejestrowały kandydatów do *Senatu* w większości okręgów wyborczych, odpowiednio 83 i 98, zaś PSL zarejestrował kandydatów w 58 okręgach wyborczych, Zjednoczona Lewica w 31, KORWiN w 10, Nowoczesna w 16, a Ruch Kukiz'15 w 9. Dodatkowo 83 komitety wyborcze zarejestrowały kandydatów do *Senatu*, zazwyczaj w 1 okręgu wyborczym, wspierając indywidualnych kandydatów.

IX. KAMPANIA

Kampania wyborcza przebiegała w otwartej i przyjaznej atmosferze oraz w duchu poszanowania podstawowych praw. Większość rozmówców misji OBWE/ODIHR EAM stwierdziła, że ogólny ton i klimat kampanii był spokojniejszy niż w przypadku poprzednich wyborów. Atmosfera kampanii była wolna i pluralistyczna, pomimo iż kampania skupiła się na dwóch wiodących partiach: rządzącej PO oraz opozycyjnej PiS.

Porażka ówczesnego prezydenta Komorowskiego, popieranego przez PO w majowych wyborach prezydenckich, spowodowała zmianę strategii kampanii PO. Liderka partii, i jednocześnie ówczesna Premier, była aktywna podczas kampanii i organizowała wizyty rządowe oraz spotkania gabinetu w całym kraju.

Udział nowych kandydatów, takich jak Kukiz'15, Nowoczesna i Razem, zapewnił większy wybór. Jednak ich kampanie niekiedy pozostawały w cieniu w związku z polaryzacją kampanii i retoryką używaną przez dwie wiodące partie, które twierdziły, że głos oddany na partię z małym elektoratem jest głosem straconym. Kampanie trzech głównych pretendentów – PO, PiS oraz Zjednoczonej Lewicy – były prowadzone przez kobiety.

Ostatnie dwa tygodnie kampanii zostały zdominowane przez będący poważnym problemem europejski kryzys emigracyjny, który podzielił partie polityczne. Ponadto w programach niektórych partii były obecne i omawiane podczas dwóch głównych debat telewizyjnych kwestie krajowe i społeczne, takie jak wiek emerytalny, świadczenia na dzieci, edukacja czy opieka zdrowotna, oraz zagadnienia z dziedziny polityki zagranicznej, takie jak miejsce kraju w Unii Europejskiej.

²¹ Wcześniej komitety wyborcze wymagały zaświadczenia od PKW, które umożliwiałoby ogólnokrajową rejestrację. Termin składania wniosków o wydanie zaświadczenia pokrywał się z terminem rejestracji w okręgu wyborczym, co powodowało problemy logistyczne i uniemożliwiło w 2011 r. jednemu z komitetów zarejestrowanie się w całym kraju.

²² Komitet Wyborczy Wyborców JOW Bezpartyjni zarejestrował listy kandydatów w 8 okręgach wyborczych, KWW Zbigniewa Stonogi w 19 okręgach wyborczych, KWW Ruch Społeczny Rzeczypospolitej Polskiej w 3 okręgach wyborczych, KWW Zjednoczeni dla Śląska w 2 okręgach wyborczych, Samoobrona zarejestrowała listy w 7 okręgach wyborczych, KWW Grzegorza Brauna „Szczęść Boże!” w 12 okręgach wyborczych, a Kongres Nowej Prawicy w 6 okręgach wyborczych. Obywatele do Parlamentu oraz komitet wyborczy osób reprezentujących mniejszość niemiecką zarejestrowały po jednej liście w jednym okręgu wyborczym.

Kampania była prowadzona głównie za pośrednictwem środków masowego przekazu, poprzez uczestnictwo w debatach oraz wywiadach. Ponadto komitety wyborcze w dużej mierze polegały podczas kampanii na mediach społecznościowych jako miejscu kontaktu z wyborcami. PiS w większym stopniu niż rywale polityczni korzystał z serwisów Facebook, Twitter, Snapchat, Periscope i innych mediów społecznościowych, aby przyciągnąć młodych wyborców i wyborców z miast.²³ Metody prowadzenia kampanii obejmowały również agitację od domu do domu, rozdawanie materiałów promujących kampanię oraz organizowanie lokalnych i krajowych spotkań elektoratu. Cisza wyborcza została ogłoszona na 24 godziny przed dniem wyborów.

X. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH I KAMPANII WYBORCZYCH

System finansowania politycznego zapewnia kompleksowe ramy prawne. Finansowanie kampanii jest regulowane przez Kodeks wyborczy, zaś ustawa o partiach politycznych reguluje kwestie finansowania partii politycznych. Powołana przez Radę Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) w swojej trzeciej ocenie w 2014 r. stwierdziła, że Polska z powodzeniem wprowadziła wiele z wcześniejszych zaleceń, w tym zaleceń w zakresie publikacji większej ilości informacji dotyczących finansowania politycznego w Internecie, większej przejrzystości w przypadku ujawniania informacji o darowiznach otrzymywanych na cele wyborcze oraz większej liczby wytycznych przedstawionych przez organ nadzorczy.²⁴

A. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

Finanse partii politycznej mogą pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, przychodów z majątku oraz z dotacji i subwencji z budżetu państwa. Zabronione jest wręczanie anonimowych darowizn, jak również wkładów pochodzących ze źródeł zagranicznych bądź podmiotów prawnych. Każda partia polityczna, która otrzymuje więcej niż trzy procent łącznej liczby oddanych głosów lub jest częścią koalicji, która zdobywa więcej niż sześć procent oddanych głosów w wyborach do *Sejmu*, może uzyskać roczne subwencje z budżetu państwa w czasie trwania kadencji *Sejmu*. Subwencja jest obliczana proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów.

Partie w dużej mierze polegają na finansowaniu państwowym. W trakcie ostatniej kadencji parlamentarnej całkowita kwota subwencji z budżetu państwa wyniosła ok. 54 mln PLN rocznie.²⁵ Dwie największe partie w obecnym parlamencie, PO i PiS, otrzymały odpowiednio 17,7 mln PLN i 16,5 mln PLN. Według stron internetowych partii politycznych biorących udział w wyborach parlamentarnych finansowanie przez państwo odpowiada za ok. 80 proc. ich budżetu.²⁶

Finansowanie kampanii wyborczych przez komitety wyborcze może pochodzić z prywatnych darowizn i pożyczek, zaś w przypadku komitetów partii i koalicji może pochodzić jedynie z funduszy wyborczych partii politycznych. Osoby indywidualne mogą przekazać w formie darowizny kwotę 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia (420 EUR) oraz podzyrować udzielaną partii politycznej pożyczkę na taką samą kwotę. Kandydaci mogą wspomóc swój komitet wyborczy kwotą nieprzekraczającą 45-krotnego minimalnego wynagrodzenia. Wolontariusze mogą zapewniać

²³ Według SentiOne, narzędzia do mierzenia aktywności w mediach społecznościowych, PiS cieszył się największą obecnością w Internecie, zdobywając 38 proc. głosów. Na drugim miejscu znalazło się PO z 23 proc., a na trzecim Kukiz'15 – z niemal 9-procentową obecnością.

²⁴ Zob. [załącznik do drugiego raportu zgodności na temat Polski, trzecia runda oceny GRECO, 10 października 2014 r.](#)

²⁵ Jest to równowartość 13 mln EUR (jeden polski złoty równa się około 0,24 EUR).

²⁶ Na przykład w 2013 r. finansowanie publiczne stanowiło 86 proc. przychodów PiS, 80 proc. przychodów PO oraz 75 proc. przychodów PSL.

bezpośrednie wsparcie na rzecz komitetów wyborczych polegające na roznoszeniu ulotek, rozklejaniu plakatów i pomaganiu w pracach biurowych. Darowizny na rzecz komitetów wyborczych muszą być dokonywane przelewem bankowym. Każdy z komitetów może używać do zbierania funduszy tylko jednego konta bankowego.

Partia polityczna, koalicja lub komitet wyborczy, które uzyskają przynajmniej jedno miejsce w izbie parlamentu, są uprawnione do otrzymywania subwencji w celu pokrycia kosztów kampanii. Zwrot przydzielany po wyborach jest proporcjonalny do liczby uzyskanych miejsc, ale nie może przekraczać rzeczywiście poniesionych wydatków przez komitet wyborczy ani limitu wydatków.²⁷

B. FINANSOWANIE KAMPANII

Wydatki na kampanię są ograniczone do 0,82 PLN na głos w wyborach do *Sejmu* oraz 0,18 PLN na głos w wyborach do *Senatu*. Limit wydatków dla określonych komitetów wyborczych i sposób jego obliczenia zależą od liczby kandydatów w rejestrach komitetów. Komitety, które rejestrują kandydatów w wyborach do *Sejmu* i *Senatu* we wszystkich okręgach wyborczych, obowiązuje maksymalny limit wydatków w wysokości 30 629 150 PLN.²⁸ Zgodnie z prawem 80 proc. tej kwoty można wydać na reklamę. W trakcie kampanii każdy komitet wyborczy musi mianować przedstawiciela finansowego odpowiedzialnego za zarządzanie finansami komitetu.

Zgodnie z prawem wszystkie wydatki poniesione na cele wyborcze od dnia zarejestrowania komitetu wyborczego muszą zostać uwzględnione w sprawozdaniu finansowym oraz wliczone do limitu wydatków. Rozmówcy misji OBWE/ODIHR twierdzili we wcześniejszych latach, że kilka partii politycznych rozpoczęło kampanię jeszcze w okresie przedwyborczym (tzn. przed ogłoszeniem wyborów i rejestracją komitetów wyborczych). Kwestia ta pozostaje przedmiotem obaw dla niektórych rozmówców misji OBWE/ODIHR EAM, mimo iż w 2011 r. PKW wydała trzy decyzje mówiące o tym, że działania prowadzone w ramach kampanii powinny być pokrywane ze środków komitetów wyborczych, zaś działania prowadzone przez partie polityczne w okresie przed rozpoczęciem okresu przedwyborczego powinny być finansowane ze „środków własnych partii politycznych”. Jednak rozmówcy misji podkreślali, że zwłaszcza w latach wyborczych, np. w roku 2015, niewielki odstęp czasu pomiędzy wyborami może prowadzić do tego, że działania partii politycznych będą prowadzone poza określonymi przez prawo okresami.

C. UJAWNIANIE INFORMACJI I PRZYGOTOWYWANIE SPRAWOZDAŃ

Partie polityczne otrzymujące coroczne subwencje państwowe mają obowiązek przedstawienia dwóch sprawozdań do PKW do 31 marca każdego roku, które są wcześniej rewidowane przed audytora: sprawozdania finansowego dotyczącego otrzymanych funduszy państwowych i wydatków poniesionych z finansów państwowych oraz raportu na temat źródła funduszy i wydatków poniesionych na fundusz wyborczy. PKW powinno publikować sprawozdania finansowe partii w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”) w ciągu 14 dni od ich zgłoszenia.

Sprawozdania finansowe nie muszą jednak zawierać informacji na temat wydatków partii przeznaczonych na działalność statutową nieobejmowaną przez fundusze państwowe. Ponadto nie trzeba do nich dołączać dokumentów potwierdzających, które są weryfikowane jedynie przez

²⁷ Według PKW po wyborach w 2011 r. średnia kwota subwencji wyniosła 71 proc. całkowitej kwoty zadeklarowanych przez komitety wyborcze wydatków poniesionych na kampanię.

²⁸ Według PKW największe wydatki na kampanię poniosły komitety wyborcze PiS oraz PO, których łączne wydatki na kampanię wyborczą zamknęły się w kwocie odpowiednio 30 376 941 PLN oraz 29 553 800 PLN. Wydatki komitetu wyborczego Kukiz'15 zamknęły się w kwocie 25 492 973 PLN.

audytorów odpowiedzialnych za sprawdzanie sprawozdań finansowych partii. W 2011 r. OBWE/ODIHR EAM zaleciło, aby sprawozdania finansowe partii były bardziej kompleksowe i obejmowały „wydatki finansowane z darowizn prywatnych”. Zalecenie to nie zostało jeszcze uwzględnione.

W celu zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych zaleca się, aby sprawozdania finansowe partii obejmowały wszystkie ich wydatki, w tym wydatki na cele statutowe finansowane z darowizn prywatnych, do których byłyby dołączane odpowiednie dokumenty potwierdzające.

Wszystkie komitety wyborcze mają obowiązek przekazania do PKW sprawozdań, skontrolowanych przez audytora, w ciągu trzech miesięcy od daty wyborów. Komitety wyborcze muszą przedstawić wszelkie informacje dotyczące darowizn lub pożyczek w ciągu siedmiu dni od ich otrzymania. Jednak obowiązek ten ma zastosowanie do komitetów wyborczych przy założeniu, że środki komitetów partii i koalicji mogą pochodzić tylko ze środków partii przeznaczonych na wybory. Szczegóły dotyczące składek wpłacanych na rzecz partii lub koalicji nie są dostępne publicznie aż do momentu złożenia przez partię sprawozdania finansowego do PKW (najpóźniej do 31 marca następnego roku). Nie jest to zgodne z intencjami art. 11.2 Konstytucji, zgodnie z którym „finansowanie partii politycznych jest jawne”. Większość rozmówców misji OBWE/ODIHR EAM wyraziło swoje zaniepokojenie z powodu braku przejrzystości źródeł finansowania partii politycznych.

Należy rozważyć możliwość częstszego składania sprawozdań dotyczących darowizn otrzymanych przez partie polityczne na cele wyborcze w ramach ich funduszy wyborczych oraz ich publikowania w krótszym czasie.

Kilka zaleceń OBWE/ODIHR w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii przedstawionych w ostatecznym sprawozdaniu z roku 2011 zostało popartych przez PKW w opublikowanym przez nią w 2012 r. otwartym raporcie, co może stanowić podstawę dalszego ulepszania przepisów.

D. NADZÓR

Organem kontrolnym odpowiedzialnym za sprawdzanie sprawozdań przygotowanych przez partie polityczne i komitety wyborcze, w tym sprawozdań z audytu oraz opinii, jest PKW. Jednostka KBW odpowiedzialna za finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych składa się z siedmiu pracowników oraz pomaga PKW realizować jej funkcje nadzorcze. Nie ma żadnego nadzoru finansowego nad kampanią w trakcie jej trwania aż do momentu przedstawienia sprawozdań. PKW musi w ciągu sześciu miesięcy od złożenia raportu podjąć decyzję o jego przyjęciu bez zastrzeżeń lub odrzuceniu. PKW nie może wykraczać poza informacje i dokumenty złożone przez komitety wyborcze i partie polityczne, ale może zwracać się do organów ścigania w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów dotyczących finansowania działalności politycznej. Brak w pełni niezależnych uprawnień PKW oraz braki kadrowe osłabiają potencjał tej instytucji jako organu sprawującego skuteczny nadzór.

Należy uwzględnić możliwość zwiększenia finansowania PKW i jej zasobów kadrowych, które zajmowałyby się nadzorem nad finansowaniem działalności politycznej, oraz nadania organowi pełnych uprawnień nadzorczych, aby umożliwić przeprowadzanie pełnych audytów i kontroli finansowych.

Zgodnie z przepisami prawa PKW może odrzucić sprawozdanie roczne partii w oparciu o drobne uchybienia, co może spowodować cofnięcie wsparcia państwowego na okres do trzech lat. W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny rozważył proporcjonalność odpowiednich sankcji oraz ewentualnych

naruszeń i ustalił, że mające zastosowanie zasady dotyczące finansowania działań politycznych i kampanii są zgodne z przepisami Konstytucji.²⁹ Zgodnie ze standardami międzynarodowymi wymagane jest, aby sankcje były skuteczne, miały związek z rodzajem naruszeń i respektowały zasadę proporcjonalności.³⁰

PKW powinna mieć większy margines akceptacji drobnych uchybień w przypadku finansowania działań politycznych poprzez wprowadzenie prawa i progę, poniżej którego nieprawidłowość nie będzie prowadziła do odrzucenia sprawozdania finansowego.

XI. MEDIA

Polski rynek mediów jest jednym z największych w Europie Środkowej i Wschodniej i stale zapewnia szeroką platformę pluralizmu politycznego. Najbardziej opiniotwórczym dziennikiem pozostaje *Gazeta Wyborcza* – wraz z konkurencyjnymi, *Rzeczpospolitą* oraz *Dziennikiem Gazeta Prawna*, jak również tabloidami, *Fakt* i *Super Express*. Tygodnik katolicki *Gość Niedzielny* pozostaje wiodącym magazynem, a tuż za nim plasują się *Polityka* oraz *Newsweek Polska*. Dwa prawicowe tygodniki, *W Sieci* oraz *Do Rzeczy*, które powstały w 2013 r., cieszą się stałą popularnością, nawet pomimo kurczącego się rynku wydawanych publikacji. Na poziomie regionalnym rynek zdominowało 19 dzienników wydawanych przez polską spółkę Verlagsgruppe Passau.

Telewizja stanowi najważniejsze źródło informacji i ma największy udział w zyskach z reklam. Dominującą rolę odgrywa Telewizja publiczna, *TVP*, wspólnie z prywatnymi kanałami *Polsat* i *TVN*. Wszyscy trzej nadawcy poświęcili niemal w całości jeden kanał cyfrowy na prezentowanie wiadomości (*TVP Info*, *TVN24*, *Polsat News*), zaś w swojej ramówce skupiają się przede wszystkim na rozrywce, pozostawiając ograniczoną liczbę programów z wiadomościami. Pozycja państwowego nadawcy jest osłabiona poprzez nieskuteczne ściąganie należności abonamentowych, przez co funkcjonowanie telewizji jest uzależnione od wpływów z reklam stanowiących ponad dwie trzecie dochodów.³¹ Na rynku stacji radiowych dominują prywatne rozgłośnie *RMF FM* oraz *Radio Zet*.

Młodsze pokolenia coraz powszechniej wybierają smartfony i komputery jako źródło informacji. Główne serwisy zapewniają bezpłatny dostęp do wiadomości, a do najpopularniejszych portali należą *Onet.pl*, *WP.pl* oraz *Gazeta.pl*. Aplikacjami społecznościowymi pełniącymi rolę ważnego źródła informacji są Facebook, YouTube oraz Twitter. Zasadniczo zaufanie do mediów publicznych, jak i do Internetu, są bardzo wysokie.³²

A. RAMY PRAWNE

Kontakt z mediami w czasie kampanii wyborczych jest regulowany przez Konstytucję, Kodeks wyborczy, ustawę o radiofonii i telewizji oraz Prawo prasowe. Mimo iż Konstytucja gwarantuje wolność wypowiedzi oraz zabrania cenzury, Kodeks karny zachowuje przepisy dotyczące

²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012, K14/12.

³⁰ Zob. art. 16 Zalecenia Rec(2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczący powszechnych zasad przeciwdziałania korupcji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

³¹ Od 2010 r. *TVP* straciła połowę swojej widowni i przychodów z reklam.

³² Mediom ufa 31 proc. Polaków, w porównaniu do 20 proc. osób, które ufają Unii Europejskiej. Zob. również [badanie Eurobarometru](#) dotyczące wykorzystywania mediów w Unii Europejskiej, listopad 2014.

zniesławienia i obrazy publicznej. Kara jest surowsza, jeśli do zniesławienia lub obrazy publicznej dochodzi za pośrednictwem mediów masowych.

Mimo iż w ciągu ostatnich dwóch lat liczba spraw karnych o zniesławienie i obrazę publiczną w mediach publicznych znacznie zmalała, możliwość uwięzienia, jak również ryzyko oskarżenia na mocy przepisów o zniesławieniu, skutkują ograniczeniem wolności i debaty publicznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym.³³ Zarówno rzecznik, jak i liczni przedstawiciele mediów i społeczeństwa obywatelskiego, zwracali się z licznymi prośbami o uchYLENIE obowiązujących przepisów. Postępowanie karne o zniesławienie jest sprzeczne ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz narusza prawo dziennikarzy do wolnego wyrażania poglądów gwarantowane na mocy art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co zostało podkreślone przez Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów oraz w ostatnim orzeczeniu ETPC.³⁴

Należy uwzględnić możliwość usunięcia przepisów przewidujących kary sądowe za zniesławienie i publiczne oskarżenia w celu zapewnienia pełnej wolności mediów i ochrony wolności słowa, zwłaszcza w okresie wyborów.

Mimo iż powtarzającym się problemem jest mowa nienawiści w Internecie, ramy prawne nie zawierają przepisów obowiązujących dla Internetu. Orzekając w sprawach (karnych lub cywilnych) dotyczących Internetu, sądy często stosują Prawo prasowe, które nie zostało dostosowane do treści dostępnych online. Obecnie nie jest oczywiste pod względem prawnym, czy stronę internetową należy traktować jak prasę oraz czy jest ona poza zakresem Prawa prasowego. Kilku rozmówców misji OBWE/ODIHR EAM nawoływało do zmiany Prawa prasowego tak, aby dostosować je do treści dostępnych online i zagwarantować wolność mediów oraz stworzenie ram prawnych umożliwiających zwalczanie mowy nienawiści w Internecie.

B. RELACJONOWANIE KAMPANII W MEDIACH

Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiTV) w trakcie kampanii telewizja i radio publiczne nadawały bezpłatnie materiały informacyjne dla wyborców dostarczone przez PKW oraz programy komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy kandydatów w przynajmniej połowie okręgów wyborczych.³⁵ Nadawanie programów w ramach kampanii rozpoczęło się 10 października na 4 ogólnokrajowych oraz 16 lokalnych kanałach TVP, w czterech publicznych kanałach *Polskiego Radia* oraz za pośrednictwem *Polskiego Radia* nadającego za granicą. Zarówno PKW, jak i KRRiTV, nie otrzymały skarg dotyczących udostępnionego bezpłatnie czasu antenowego.

Zgodnie z obowiązkiem prawnym TVP zorganizowała debatę wyborczą, w której udział wzięli przedstawiciele wszystkich ośmiu komitetów, jakie zarejestrowały listy kandydatów na poziomie krajowym. Każdy z kandydatów miał tyle samo czasu na wypowiedź, a kolejność wypowiedzi ustalono w drodze losowania. Debatę była również emitowana przez telewizję TVN i *Polsat*, zebrała dużą widownię i miała znaczny wpływ na późniejsze sondaże wyborcze.

³³ Według Ministra Sprawiedliwości w roku 2014 było trzy przypadki skazania za zniesławienie na mocy Kodeksu karnego oraz trzy wyroki za obrazę za pośrednictwem mediów publicznych.

³⁴ Zob. [Maciejewski p. Polsce](#), wniosek nr 34447/05, 13 stycznia 2015 r. Zob. również [wezwanie Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów w sprawie dekryminalizacji zniesławienia w Polsce](#), 17 września 2012 r.

³⁵ Materiały edukacyjne PKW dla wyborców były również emitowane na prywatnych kanałach oraz obejmowały informacje o kampanii dostępne w prasie.

Na dzień przed tą debatą odbyła się debata pomiędzy dwoma liderami wiodących partii, PO i PiS, która była emitowana przez *TVP*, *Polsat* oraz *TVN*.³⁶ Opozycja skarżyła się, że w debacie biorą udział jedynie dwie wiodące partie, wybrane na podstawie sondaży wyborczych. *TVP*, jak również *KRRiTV*, stwierdziły, że debata nie podlegała rygorystycznym regulacjom prawnym, argumentując, że nie była to debata wyborcza w świetle Kodeksu wyborczego, ale program dziennikarski w rozumieniu ustawy o radiofonii i telewizji, która chroni prawo nadawcy do określania treści.³⁷

Relacjonowanie kampanii wyborczej w prasie zasadniczo pokrywało się z ideologicznymi preferencjami czytelników. Mimo iż *Rzeczpospolita* i *Wprost* pozostały w dużej mierze bezstronne, *W Sieci* ostrzegało swoich czytelników przed PO, a w *Gazecie Wyborczej* na dzień przed wyborami ukazał się nagłówek mówiący o tym, że demokracja jest zagrożona. Powszechna dostępność i duża popularność Internetu stanowiły wyzwanie dla wymogu zachowania ciszy wyborczej, ponieważ dziennikarze pisali wiadomości, używając kodów dla kandydatów jeszcze przed ogłoszeniem przewidywanych wyników sondażowych.

C. NADZÓR

Konstytucja przyznaje *KRRiTV* pełnomocnictwo i przywileje pozwalające jej chronić wolności słowa oraz interesów publicznych, które są dalej regulowane przez ustawę o radiofonii i telewizji. *KRRiTV* ma szerokie uprawnienia w zakresie wydawania licencji oraz nakładania kar finansowych na nadawców.

Mimo iż obowiązkiem członków *KRRiTV* jest zawieszenie przynależności do partii politycznych, najnowsze nominacje wzbudziły wiele sporów oraz były często krytykowane. Członkowie Rady są wybierani i nominowani przez *Sejm* (2) i *Senat* (1) oraz prezydenta (2). Ponieważ zarówno *Sejm*, *Senat*, jak i prezydent są wybierani, procedura nominacji *KRRiTV* miała za zadanie równoważyć siły. Jednak, według niektórych rozmówców misji, zmiany w przepisach dotyczących składu *KRRiTV*, które miały miejsce po zmianie władzy w ubiegłych latach, były postrzegane jako próby zdobycia większej kontroli nad tym organem. Ponadto *KRRiTV* może zostać rozwiązana przed końcem kadencji, jeśli zostanie odrzucony jej roczny raport przedstawiany w *Sejmie*, w *Senacie* oraz u prezydenta do końca marca każdego roku.³⁸ W połączeniu z brakiem systemu rotacji członków przepisy dotyczące *KRRiTV* nie są postrzegane jako wspomagające pełną niezależność.

W celu zapewnienia większej wiarygodności i pełnej niezależności KRRiTV należy rozważyć możliwość wprowadzenia rotacyjnego systemu członkostwa oraz zmianę postanowień umożliwiających rozwiązanie KRRiTV przed końcem kadencji.

Rozgorzała powszechna dyskusja na temat bezstronności i niezależności *KRRiTV* oraz mediów publicznych. PiS nawoływał do reformy mediów publicznych, a bezpośrednio po wyborach ogłosił, że prowadzi prace nad nową ustawą o radiofonii i telewizji oraz zamierza dokonać przekształcenia mediów publicznych w media państwowe. Tendencja do rewidowania fundamentalnych postanowień dotyczących mediów po zmianach rządu oraz próby uzyskania większej kontroli nad instytucjami mediów wskazują na to, że przepisy regulujące funkcjonowanie mediów są postrzegane jako element strategii politycznej.

³⁶ Według *TVP* debatę Kopacz-Szydło obejrzało 8 000 259 osób, zaś debatę większości kandydatów 6 686 664 osób.

³⁷ Art. 120.1 Kodeksu wyborczego oraz art. 13 ustawy o radiofonii i telewizji.

³⁸ W 2010 r., kiedy prezydent reprezentował tę samą partię polityczną co większość w *Sejmie* i *Senacie*, roczny raport został odrzucony i zwolniono cały organ kontrolny.

KRRiTV kontrolowało relacjonowanie kampanii wyborczej w głównych krajowych i prywatnych telewizjach oraz kanałach radiowych, analizując pluralizm, bezstronność, równowagę i profesjonalizm.³⁹ Podobne kontrole były przeprowadzane przez TVP.

KRRiTV otrzymała osiem skarg dotyczących relacjonowania kampanii wyborczej przez media publiczne. Dwie ze złożonych skarg dotyczyły zastrzeżeń komitetów wyborczych do przeprowadzenia debaty wyłącznie z udziałem Kopacz i Szydło. Cztery skargi zostały złożone przez Zjednoczoną Lewicę, Razem, KORWiN oraz przez jednego kandydata do *Senatu*, który twierdził, że jego kandydatura była niewystarczająco prezentowana. Jedna skarga została złożona przez komitet wyborczy PO, który oskarżał PiS, że wykorzystuje w swoich spotach przekazy podprogowe – zgodnie z prawem zabronione. Jedna skarga adresowana przez komitet wyborczy PiS do prezesa TVP została jedynie przekazana do wiadomości KRRiTV i dotyczyła incydentu pomiędzy przedstawicielami PiS a pracownikami ochrony TVP, który miał miejsce przed debatą telewizyjną.⁴⁰

XII. OBSERWACJE OBYWATELSKIE I MIĘDZYNARODOWE

Kodeks wyborczy uwzględnia postanowienia zezwalające na obserwacje międzynarodowe. OBWE/ODIHR EAM miało pełny dostęp oraz pomyślnie współpracowało ze wszystkimi interesariuszami, w tym z komitetami wyborczymi na wszystkich poziomach. Kodeks umożliwia komitetom wyborczym mianowanie przedstawicieli (osób upoważnionych) do ObKW w celu obserwowania procesu wyborczego oraz głosowania w dniu wyborów i otrzymania kopii protokołów ObKW.⁴¹

Jednak wbrew ust. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez obywatelskie organizacje pozapartyjne. Brak możliwości rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako obserwatorów w trakcie tych wyborów spowodował, że ich przedstawiciele rejestrowali się jako przedstawiciele partii, aby obejść istniejące ograniczenia.⁴² Uwzględnienie obserwacji obywatelskich mogłoby więc również zagwarantować rozdział pomiędzy obserwatorami partyjnymi a niezależnymi, bezpartyjnymi obserwatorami społeczeństwa obywatelskiego.

Kodeks wyborczy powinien zapewniać pełen dostęp dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi.

XIII. DZIEŃ WYBORÓW

Zgodnie ze standardową praktyką przyjętą przez Misję Oceny Wyborów misja OBWE/ODIHR nie

³⁹ Zob. [Raport KRRiTV na temat kontroli relacjonowania kampanii](#) z dnia 21 grudnia.

⁴⁰ Przyjęto cztery skargi dotyczące prezentowania programów przez TVP w sposób niezgodny z zasadą równouprawnienia, jednak w chwili pisania tego raportu nie podjęto jeszcze ostatecznych decyzji. Dwie skargi dotyczące debaty Kopacz-Szydło zostały uznane za bezpodstawne. Jedna ze skarg dotycząca przekazów podprogowych została odrzucona na tej podstawie, że KRRiTV nie jest organem kompetentnym do wydawania tego typu decyzji. Skarga dotycząca rzekomego uniemożliwienia przedstawicielom PiS dostępu do siedziby TVP została jedynie przedstawiona KRRiTV (dlatego nie została zarejestrowana jako skarga), niemniej jednak KRRiTV poprosiła prezesa TVP o wyjaśnienia, które zostały niezwłocznie udzielone.

⁴¹ Art. 103 Kodeksu wyborczego oraz decyzja PKW z dnia 25 września 2015.

⁴² Ruch Kontroli Wyborów poinformował OBWE/ODIHR EAM, że jest to preferowany mechanizm przeprowadzania obserwacji.

obserwowała przebiegu dnia wyborów w systematyczny czy kompleksowy sposób. W wizytowanych lokalach wyborczych proces wyborczy był dobrze i kompetentnie zorganizowany. Nadzorowała go ObKW, której członków oceniono jako dobrze wyszkolonych, doświadczonych i zaznajomionych z procedurami wyborczymi. Odnotowana frekwencja wyniosła 50,92 proc. wyborców.

Członkowie misji OBWE/ODIHR EAM odnotowali, że kobiety były silnie reprezentowane w wizytowanych komisjach wyborczych niższego szczebla. W niemal wszystkich monitorowanych punktach wyborczych byli obecni przedstawiciele stron. Lokale wyborcze przygotowano dla nie mniej niż 500 i nie więcej niż 3000 zarejestrowanych wyborców.

Można rozważyć przyjęcie kryterium maksymalnej liczby wyborców w punktach wyborczych, zamiast liczby mieszkańców, jak również ograniczenie tej liczby w celu uniknięcia problemów ze zbyt dużą liczbą głosujących.

Sprawdzano dokumenty identyfikacyjne wyborców, zaś osoby nieposiadające dokumentu tożsamość lub innego dokumentu identyfikacyjnego ze zdjęciem nie były dopuszczane do głosowania. Prawo do głosu było sprawdzane na podstawie listy osób uprawnionych do głosowania, którą wyborcy podpisywali.⁴³ W razie zniszczenia karty do głosowania prawo nie pozwala na jej wymianę.

Należy rozważyć możliwość ponownego wydania karty do głosowania tym z wyborców, którzy zniszczyli swoją kartę.

We wszystkich wizytowanych lokalach wielu wyborców oddawało głos na oczach innych osób, przy czym członkowie ObKW nie podejmowali żadnych działań, aby zmienić ten stan rzeczy, pomimo przepisu ustawy powiązanego z decyzją PKW, który stanowi, że przewodniczący ObKW powinien zapewnić tajność głosowania.⁴⁴ W lokalach wyborczych często znajdowały się stoliki z długopisami poza kabinami, co zdawało się stanowić zachętę do głosowania jawnego. Członkowie misji OBWE/ODIHR EAM zauważyli również przy kilku okazjach, że głosującym nie zabraniano wchodzenia do kabiny z inną osobą z rodziny. Niezachowanie tajności głosowania jest sprzeczne ze zobowiązaniami wobec OBWE i innymi normami międzynarodowymi.

Wymagane jest podejmowanie wysiłków w celu zapewnienia, że przepisy dotyczące tajności głosowania będą wdrażane w praktyce i egzekwowane przez ObKW. Znaczenie tajności głosowania powinno być podkreślane podczas szkoleń członków komisji wyborczych oraz w materiałach edukacyjnych dla wyborców.

Podczas liczenia głosów i sporządzania zestawień przestrzegano odpowiednich procedur; proces przebiegał na ogół w przejrzysty i sprawny sposób. Jednak książeczkowy format kart do głosowania do *Sejmu* spowodował, że proces zliczania głosów był czasochłonny i uciążliwy.

Książeczkowy format kart do głosowania może wymagać zmiany, ponieważ powoduje poważne opóźnienia procesu zliczania głosów.

W celu poznania przyczyn sporego odsetka głosów nieważnych, wyższego niż w przypadku poprzednich wyborów, oraz uściślenia kontroli, zmieniono format protokołu wyników głosowania.

⁴³ W przypadku, gdy wyborca odmawia podpisania się na liście osób uprawnionych do głosowania, otrzymuje kartę do głosowania, jednak odnotowuje się uwagę „odmowa podpisu” w miejscu na podpis na liście, która jest podpisywana przez przewodniczącego ObKW lub jego zastępcę.

⁴⁴ Art. 52.2 Kodeksu wyborczego oraz decyzja PKW z dnia 25 września 2015 r.

Korzystnym posunięciem było, między innymi, zobowiązanie komisji wyborczych do przedstawiania liczby nieważnych głosów uszeregowanych według powodów. Niemniej jednak kryteria oceny ważności głosów nadal pozostają rygorystyczne, co skutkuje m.in. nieuznawaniem głosu w przypadku, gdy na karcie postawiono znak inny niż X (dwie przecinające się linie), albo gdy znak X postawiono poza wskazanym polem, nawet kiedy intencja wyborcy jest oczywista. Liczba głosów nieważnych wyniosła 394 664, co stanowi 2,53 proc. wszystkich oddanych głosów.

Przepisy dotyczące ważności głosu powinny zostać zrewidowane i zliberalizowane, aby ważności nie traciły głosy, w przypadku których intencja wyborcy jest jasna i jednoznaczna.

Kopia protokołu ObKW jest publicznie wywieszana w punkcie wyborczym natychmiast po podpisaniu jej przez wszystkich członków ObKW. Protokoły ObKW są następnie dostarczane do OKW po ich weryfikacji przez wyznaczone jednostki gminne, w których papierowe protokoły są sprawdzane w oparciu o protokoły wypełnione przez ObKW przy użyciu systemu elektronicznego. W przypadku stwierdzenia błędów lub rozbieżności ObKW są proszone o poprawienie protokołów. Po otrzymaniu protokołów przez ObKW, OKW weryfikują je ponownie i przygotowują swoje własne protokoły przedstawiane PKW.⁴⁵ PKW opublikowała ostateczne wyniki wyborów na swojej stronie internetowej w dniu 27 października.

XIV. SKARGI I ODWOŁANIA

Kodeks wyborczy przewiduje, że od prac i decyzji komisji wyborczych można odwoływać się do komisji wyższego szczebla, aż do poziomu PKW. Skargi dotyczące odmowy wpisania osoby do rejestru wyborców, albo dotyczące nieścisłości w rejestrze wyborców, są kierowane do Sądu Okręgowego przez burmistrza, który może zadecydować o zmianie lub odwołaniu apelacji zamiast skierowania jej do sądu.

PKW otrzymała łącznie 21 odwołań od decyzji OKW – 16 dotyczących wyborów do *Sejmu* i 5 dotyczących wyborów do *Senatu*. Wszystkie odwołania były związane z listami kandydatów, kwestionowaniem procesu weryfikacji podpisów oraz wymogów dotyczących przedstawiania czytelnych danych w przypadku imion i nazwisk osób popierających kandydatów, ich adresów i numerów dokumentów tożsamości. Każde z tych odwołań zostało odrzucone.

Kodeks wyborczy przewiduje, że jedynie dwie kategorie decyzji PKW mogą być kierowane do Sądu Najwyższego. Są to decyzje dotyczące odmowy przyjęcia sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz odmowy przyjęcia informacji o wyniku prac komitetu wyborczego. W 2011 r. OBWE/ODIHR zauważyło brak kontroli sądowej nad decyzjami PKW, co jest niezgodne ze zobowiązaniami wobec OBWE.⁴⁶ W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał brak kontroli sądowej nad decyzjami PKW odrzucającymi odwołania od odmowy rejestracji na listach OKW kandydatów do *Sejmu* lub *Senatu* za sprzeczny z art. 77 Konstytucji, chroniącym prawa do odwołania w przypadku naruszenia wolności lub praw.

W dniu 19 kwietnia 2013 r. *Senat* zgłosił projekt ustawy wprowadzającej możliwość odwołania się do Sądu Najwyższego w przypadku odmowy zarejestrowania listy, usunięcia z listy jednego lub więcej kandydatów albo unieważnienia już zarejestrowanej listy. Sąd Najwyższy poparł proponowaną ustawę, zauważając jednak, że miałyby ona wpływ na kalendarz wyborczy i mogłaby

⁴⁵ Art. 76 i 173 Kodeksu wyborczego oraz decyzja PKW z dnia 12 października 2015 (zmieniona 19 października 2015).

⁴⁶ Zob. ust. 18.4 Dokumentu Moskiewskiego OBWE z 1991 roku, ust. 5.10 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku oraz sekcję II.3.3 Kodeksu Dobrej Praktyki.

również wymagać wprowadzenia zmian w Konstytucji. Rząd uznał, że propozycja *Senatu* była zbyt szeroka i wykraczała poza zakres orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w związku z czym ustawa nie została przyjęta przed rozwiązaniem ówczesnego *Sejmu*.

Podczas wyborów Sąd Najwyższy otrzymał odwołanie dotyczące odmowy zarejestrowania listy kandydatów przez OKW oraz PKW. Decyzja o odmowie opierała się na braku wystarczającej liczby ważnych podpisów. Sąd Najwyższy uznał, że nie ma wystarczających kompetencji do podjęcia decyzji w tej sprawie zgodnie z decyzją Trybunału Konstytucyjnego z roku 2012.⁴⁷

Kodeks wyborczy powinien przewidywać środek zaskarżenia dowolnej decyzji PKW, zwłaszcza w sprawach dotyczących rejestracji kandydata lub listy kandydatów.

Kodeks wyborczy zawiera przepisy karne i cywilne dotyczące głównie kampanii, finansowania wyborów oraz głosowania. Kodeks cywilny wskazuje na przestępstwa przeciwko wyborom, takie jak zakłócanie przebiegu wyborów, naruszanie wolności głosowania czy wręczanie łapówek wyborcom, które podlegają karze więzienia. Prokurator Generalny informuje w takim przypadku Sąd Najwyższy o przypadkach protestów dotyczących ważności głosowania.

Skarga dotycząca ważności wyborów do *Sejmu* lub *Senatu* może zostać złożona w Sądzie Najwyższym przez wyborcę zarejestrowanego na liście wyborców, przewodniczącego komisji wyborczej lub przedstawiciela komisji wyborczej w terminie siedmiu dni od ogłoszenia wyników. Skarga powinna dotyczyć popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub złamania postanowień Kodeksu dotyczących określania wyników wyborów, co może mieć wpływ na ostateczny wynik wyborów. Sąd Najwyższy decyduje o ważności wyborów w terminie nie późniejszym niż 90 dni od terminu wyborów.

Na dzień 10 listopada Sąd Najwyższy otrzymał 77 skarg w związku z wyborami. Większość z nich została zgłoszona przez wyborcę lub kandydata i dotyczyły faktu, iż liczba głosów na kandydata nie została poprawnie policzona.⁴⁸

XV. ZALECENIA

Poniższe zalecenia, wyszczególnione także w tekście, opracowano w celu zapewnienia dalszej poprawy w zakresie wyborów w Polsce oraz wsparcia wysiłków mających na celu pełną zgodność wyborów ze zobowiązaniami wobec OBWE i innymi standardami międzynarodowymi dotyczącymi demokratycznych wyborów. Te zalecenia należy czytać razem z poprzednimi zaleceniami OBWE/ODIHR, które nie zostały jeszcze uwzględnione. OBWE/ODIHR pragnie nadal pomagać Polsce w dalszym ulepszaniu procesu wyborczego oraz uwzględnianiu zaleceń przedstawionych w tym i w poprzednich raportach.⁴⁹

A. ZALECENIA PRIORYTETOWE

1. Wymagane jest podejmowanie wysiłków w celu zapewnienia, że przepisy dotyczące tajności głosowania będą wdrażane w praktyce i egzekwowane przez ObKW. Znaczenie tajności

⁴⁷ Powodem odmowy rejestracji listy był fakt, iż jedna z osób na liście nie miała prawa do bycia kandydatem.

⁴⁸ Sąd Najwyższy podjął decyzję w związku ze wszystkimi skargami w dniu 22 grudnia. 44 skargi zostały oddalone ze względów proceduralnych, zaś 6 okazało się bezpodstawnych. W 27 przypadkach Sąd Najwyższy orzekł, że stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na wynik wyborów.

⁴⁹ W ust. 25 dokumentu stambulskiego OBWE z 1999 roku państwa członkowskie OBWE zobowiązały się do „niezwłocznego zastosowania się do oceny wyborczej i zaleceń OBWE”.

głosowania powinno być podkreślane podczas szkoleń członków komisji wyborczych oraz w materiałach edukacyjnych dla wyborców.

2. Należy rozważyć zniesienie konieczności głosowania przez pełnomocnika w związku z rozszerzeniem możliwości głosowania drogą pocztową. Pozwoliłoby to także w pełni dostosować przepisy do zobowiązań wobec OBWE i do innych norm międzynarodowych w zakresie demokratycznych wyborów.
3. Kodeks wyborczy powinien przewidywać środek zaskarżenia dowolnej decyzji PKW, zwłaszcza w sprawach dotyczących rejestracji kandydata lub listy kandydatów.
4. Należy uwzględnić możliwość usunięcia przepisów przewidujących kary sądowe za zniesławienie i publiczne oskarżenia w celu zapewnienia pełnej wolności mediów i ochrony wolności słowa, zwłaszcza w okresie wyborów.
5. Kodeks wyborczy powinien zapewniać pełen dostęp dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi.
6. Przepisy dotyczące ważności głosu powinny zostać zrewidowane i zliberalizowane, aby ważności nie traciły głosy, w przypadku których intencja wyborcy jest jasna i jednoznaczna.

B. INNE ZALECENIA

Rejestracja kandydatów

7. Należy rozważyć możliwość zmiany ustawodawstwa w celu uwzględnienia wytycznych i procedur dotyczących weryfikacji podpisów.
8. Warto rozważyć możliwość wsparcia parytetu płci poprzez dodatkowe środki dotyczące kolejności na listach, takie jak wymóg przedstawienia kontrkandydata przeciwnej płci na listach wyborczych, jak również skuteczne sankcje prawne.

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych

9. W celu zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych zaleca się, aby sprawozdania finansowe partii obejmowały wszystkie ich wydatki, do których dołączane byłyby odpowiednie dokumenty potwierdzające.
10. Należy rozważyć możliwość częstszego składania sprawozdań dotyczących darowizn otrzymanych przez partie polityczne na cele wyborcze w ramach ich funduszy wyborczych oraz ich publikowania w krótszym czasie.
11. Należy uwzględnić możliwość zwiększenia finansowania PKW i jej zasobów kadrowych, które zajmowałyby się nadzorem nad finansowaniem działalności politycznej, oraz nadania organowi pełnych uprawnień nadzorczych, aby umożliwić przeprowadzanie pełnych audytów i kontroli finansowych.
12. PKW powinna mieć pewien margines akceptacji drobnych uchybień w przypadku finansowania działań politycznych poprzez wprowadzenie prawa i progu, poniżej którego nieprawidłowość nie będzie prowadziła do odrzucenia sprawozdania finansowego.

Media

13. W celu zapewnienia większej wiarygodności i pełnej niezależności KRRiTV należy rozważyć możliwość wprowadzenia rotacyjnego systemu członkostwa oraz zmianę postanowień umożliwiających rozwiązanie KRRiTV przed końcem kadencji.

Dzień wyborów

14. Można rozważyć przyjęcie kryterium maksymalnej liczby wyborców w punktach wyborczych, zamiast liczby mieszkańców, jak również ograniczenie tej liczby w celu uniknięcia problemów ze zbyt dużą liczbą głosujących.
15. Należy rozważyć możliwość ponownego wydania karty do głosowania tym z wyborców, którzy zniszczyli swoją kartę.
16. Książeczkowy format kart do głosowania może wymagać zmiany, ponieważ powoduje poważne opóźnienia procesu zliczania głosów.

XVI. ZAŁĄCZNIK: OSTATECZNE WYNIKI

PKW podała ostateczne wyniki wyborów na swojej stronie internetowej w dniu 27 października 2015 r.⁵⁰

Łączna liczba zarejestrowanych wyborców	30 629 150
Łączna liczba oddanych głosów ważnych	15 595 335
Łączna liczba ważnych głosów	15 200 671
Łączna liczba oddanych głosów nieważnych	1738
Łączna liczba nieważnych głosów	394 664
Frekwencja (procentowo)	50,92
Ważne głosy (procentowo)	97,47

	Komitety wyborcze do Sejmu (w kolejności list kandydatów)	Liczba otrzymanych głosów	Procentowy udział głosów	Zdobyte mandaty
1.	Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	5 711 687	37,58	235
2.	Platforma Obywatelska (PO)	3 661 474	24,09	138
3.	Razem	550 349	3,62	0
4.	KORWiN	722 999	4,76	0
5.	Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	779 875	5,13	16
6.	Zjednoczona Lewica	1 147 102	7,55	0
7.	Kukiz'15	1 339 094	8,81	42
8.	Nowoczesna	1 155 370	7,60	28
9.	KWW JOW Bezpartyjni	15 656	0,10	0
10.	KWW Zbigniewa Stonogi	42 731	0,28	0
11.	KWW Ruch Społeczny Rzeczypospolitej Polskiej	3941	0,03	0
12.	KWW Zjednoczeni dla Śląska	18 668	0,12	0
13.	Samoobrona	4266	0,03	0
14.	KWW Grzegorza Brauna „Szczęść Boże!”	13 113	0,09	0
15.	Kongres Nowej Prawicy	4852	0,03	0
16.	KWW Mniejszość Niemiecka	27 530	0,18	1
17.	KWW Obywatele do Parlamentu	1964	0,01	0

Komitety Wyborcze do Senatu	Zdobyte mandaty
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	61
Platforma Obywatelska (PO)	34
KWW Lidia Staroń – Zawsze po stronie ludzi	1
KWW Marka Borowskiego	1

⁵⁰ W 2015 r. liczba kobiet wybranych do *Sejmu* wyniosła 125, co stanowi wzrost w porównaniu do wyborów z roku 2011 (112 kobiet).

KWW Grzegorza Biereckiego	1
KWW Obremski – niezależny Senator z Wrocławia	1
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	1

INFORMACJE O OBWE/ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE/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 1992). Stanowi to tzw. ludzki wymiar OBWE.

OBWE/ODIHR, którego siedziba mieści się w Warszawie, powstało pod nazwą Biuro ds. Wolnych Wyborów podczas szczytu paryskiego w 1990 roku i rozpoczęło działalność w maju 1991 roku. Rok później nazwę Biura zmieniono tak, aby odzwierciedlała rozszerzony mandat obejmujący prawa człowieka i demokrację. Obecnie Biuro zatrudnia ponad 130 pracowników.

OBWE/ODIHR jest czołową instytucją w Europie w dziedzinie **obserwacji wyborów**. Corocznie koordynuje i organizuje pracę tysięcy obserwatorów, aby ocenić, czy wybory w regionie OBWE są przeprowadzane zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Jego unikatowa metodologia zapewnia dogłębny wgląd w cały proces wyborczy. Poprzez programy pomocy OBWE/ODIHR pomaga państwom członkowskim w usprawnianiu ich systemów wyborczych.

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

OBWE/ODIHR udziela również państwom członkowskim pomocy w wypełnianiu ich obowiązków w zakresie propagowania i chronienia **praw człowieka** oraz podstawowych wolności zgodnie ze zobowiązaniami 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 związaną z tym sprawozdawczość, jak również prawa człowieka i bezpieczeństwo kobiet.

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

OBWE/ODIHR doradza państwom członkowskim w zakresie polityki dotyczącej społeczności **Romów i Sintich**. Działa na rzecz budowy potencjału i integracji społeczności Romów i Sintich 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/odihr).