



# SPOŁECZNA OBSERWACJA WYBORÓW 2023

Wybory parlamentarne i Referendum ogólnokrajowe

Komunikat wstępny - 17 października 2023



Fundacja  
**Odpowiedzialna  
Polityka**

## PODSUMOWANIE

Wybory do parlamentu przeprowadzone wspólnie z referendum ogólnokrajowym można ocenić jako wyjątkowe pod względem frekwencji wyborczej na poziomie 74,03% co jest oznaką niezwykłego zaangażowania wyborców. Sam proces przebiegł bez znaczących incydentów mających istotny wpływ na rezultaty wyborów oraz wyniki referendum.

Państwowa Komisja Wyborcza (Komisja), wspólnie z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), administrowała procesem wyborczym sprawnie, dopełniając wszystkich obowiązków nałożonych na obie instytucje przez kalendarz wyborczy. Komisja wydała niezbędne wytyczne w określonych prawem terminach, a komisje wyborcze zostały utworzone w terminie oraz w wymaganym składzie. Proces liczenia głosów przebiegł bez zbędnych opóźnień i głosy ze wszystkich komisji wyborczych, w tym zagranicznych, zostały uwzględnione. Prezentacja wyników przez Komisję cechowała przejrzystość i dostępność.

Administracja wyborcza zorganizowała oba głosowania sprawnie i zgodnie z obowiązującym kalendarzem wyborczym, a komisje wyborcze, zarówno obwodowe, jak i okręgowe, zostały utworzone na czas oraz liczyły wymaganą liczbę członków.

Wybory do Sejmu i Senatu zostały zarządzone przez Prezydenta RP w dniu 8 sierpnia 2023 r., niespełna pięć miesięcy od wejścia w życie szerokiego zakresu zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego. Miesiąc później, Sejm zarządził referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa na 15 października 2023 r., dzień wyborów do parlamentu. Zarządzenie referendum poprzedzone zostało zmianą ustawy o referendum ogólnokrajowym, przyjętą niespełna miesiąc wcześniej. Wprowadzenie istotnych i daleko idących zmian w przepisach regulujących proces wyborczy na krótko przed terminem wyborów i referendum jest niechlubną tradycją, kontynuowaną od czasu wyborów prezydencki w 2020 roku i niezgodną z np. orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego.

Wytyczne Komisji odnoszące się do praw obserwatorów społecznych i zawierające interpretacje przepisów Kodeksu wyborczego ograniczające zakres obserwacji zostały zaskarżone przez organizacje społeczne do Sądu Najwyższego (SN), który w swoich decyzjach potwierdził zasadność skarg. PKW, uwzględniając decyzje SN, skorygowała brzmienie niektórych wytycznych, pozostawiając pozostałe niezmiennione.

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

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

Osobną problem dotyczył sposobu określania wiążącego charakteru referendum w oparciu o liczbę kart ważnych wyjętych z urny co powodowało, że praktycznie jedynym sposobem niewzięcia udziału

w referendum (w przypadku jego połączenia w czasie z innymi wyborami) jest odmowa pobrania karty referendalnej. To jednak jednocześnie narusza tajność głosowania, ponieważ ujawnia wolę wyborcy wobec osób pracujących w komisji oraz obecnych w lokalu wyborczym.

Przebieg dnia głosowania i jego ocena powinna być rozpatrywana w kontekście warunków prowadzenia kampanii wyborczej, na przebieg której bardzo silnie wpłynął fenomen wykorzystania zasobów publicznych przez niektórych uczestników procesu, stwarzając im uprzywilejowane warunki startu w wyborach.

## REKOMENDACJE

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

Wstępne rekomendacje, prezentowane poniżej, zostaną uzupełnione bardziej szczegółowymi komentarzami w raporcie końcowym.

- **Poprawa i ujednolicenie systemu szkolenia członków komisji wyborczych:**
  - objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej niezależnie od pełnionych w niej funkcji;
  - unowocześnienie formatu szkoleń poprzez wprowadzenie elementów interaktywnych, role-play i modelowań zachowań;
  - zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania; uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania; oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych.
- **Wprowadzenie mechanizmów zapewniających przestrzeganie zasady tajności głosowania:**
  - zintensyfikowanie aktywności Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku zwiększenia świadomości wyborców odnośnie ryzyka związanego z nieprzestrzeganiem zasady tajności głosowania,
  - zobligowanie członków obwodowych komisji wyborczych (ObKW) do kontroli przestrzegania zasady tajności głosowania w lokalach wyborczych,
  - wprowadzenie rozwiązań gwarantujących tajność głosowania w sytuacji jednoczesnego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego,
- **Ujednolicenie praw obserwatorów społecznych:**
  - uregulowanie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej referendum ogólnokrajowego;
  - ustalenie przez Państwową Komisję Wyborczą, w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, formatu wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych oraz wyznaczenie terminu na jego dostarczenie;

- Wypracowanie standardu elektronicznego zaświadczenia dla męża zaufania i obserwatora społecznego;
- przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w Art. 161a ust. 1 Kodeksu wyborczego.
- **dokonywanie korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych**, zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej zaadresowanym do Marszałek Sejmu 21 października 2022 r.:
  - Wprowadzenie automatycznego (bez udziału parlamentu) dokonywania demograficznej korekty podziału mandatów do Sejmu pomiędzy okręgi wyborcze, każdorazowo przed wyborami parlamentarnymi, na podstawie danych opracowanych przez Państwową Komisję Wyborczą;
- **Zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania** z 4000 do co najwyżej 3000;
- **Wypracowanie mechanizmów dążących do uniemożliwienia wprowadzania zmian legislacyjnych** obejmujących procedury procesu wyborczego i referendalnego w okresie krótszym niż wymagane przez Trybunał Konstytucyjny 6 miesięcy.

## WYBORY PARLAMENTARNE I REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE

8 sierpnia 2023 r. Prezydent RP zarządził na niedzielę 15 października 2023 r. wybory do Sejmu i Senatu<sup>1</sup>. Nieco ponad tydzień później Sejm zarządził na ten sam dzień referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa<sup>2</sup>. Niniejszy raport zawiera wstępne podsumowanie obserwacji obejmującej przebieg dnia głosowania w wyborach parlamentarnych i referendum ogólnokrajowym, która została przeprowadzona w losowo wybranych lokalach wyborczych na terenie wszystkich 16 województw w Polsce oraz w kilku krajach europejskich, np. Belgii, Francji czy Wielkiej Brytanii.

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

Zakres obserwacji procesu wyborczego związanego z dniem głosowania obejmował:

- analizę zmian legislacyjnych oraz obowiązujących na dzień 15 października 2023 r. przepisów prawa regulujących przebieg procesu wyborczego,

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu RP i Senatu RP

<sup>2</sup> Zarządzone uchwałą Sejmu z dnia 17 sierpnia 2023 r.

- obserwację przebiegu procesu w dniu głosowania, obejmującego otwarcie lokali wyborczych, proces głosowania oraz proces ustalenia wyników głosowania wraz z momentem sporządzenia i podpisania protokołów wyników,
- prezentację wniosków z obserwacji i przygotowanie rekomendacji mających na celu poprawę jakości procesu wyborczego.

Obserwacja dnia głosowania nie obejmuje jednak wszystkich składowych procesu wyborczego, ważnych dla sformułowania końcowej oceny jego przebiegu, m.in. kampanii wyborczej, która powinna być prowadzona sposobem przejrzysty i zapewniający równe warunki wszystkim kandydatom. Z tej perspektywy możliwość wykorzystania zasobów publicznych, zarządzanych przez instytucje i podmioty publiczne (państwowe i samorządowe), w celu wsparcia wybranych komitetów wyborczych ma istotny wpływ na przebieg kampanii, jej rezultaty oraz, potencjalnie, wyniki wyborów. Stwarza bowiem uprzywilejowane warunki wybranym kandydatom lub partiom (i koalicjom) wyborczym.

Fundacja, równoległe do obserwacji dnia głosowania, prowadzi monitoring wykorzystywania zasobów publicznych w trakcie kampanii wyborczej przez komitety wyborcze i/lub kandydatów, instytucje publiczne, samorządowe i przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa. Obserwacja prowadzona jest w oparciu o informacje pozyskane w trakcie bezpośrednich obserwacji wydarzeń, kampanii informacyjnych oraz innych działań podejmowanych lokalnie i na szczeblu centralnym przez wspomniane podmioty. Wstępne wyniki obserwacji wskazują na znaczącą rolę wykorzystania zasobów publicznych w kampanii wyborczej, stanowiących dodatkowe wsparcie dla wybranych komitetów wyborczych/kandydatów i stwarzających im uprzywilejowaną pozycję wobec innych uczestników procesu. Z dotychczasowymi wynikami monitoringu można zapoznać się w "Raporcie wstępnym"<sup>3</sup>. Końcowy raport zostanie opublikowany w lutym 2024 r., a wyniki tego monitoringu będą miały wpływ na bardziej całościową i pogłębioną ocenę procesu wyborczego, którego częścią stanie się też ocena przebiegu dnia głosowania.

Spółeczna obserwacja wyborów prowadzona przez Fundację oparta jest na uregulowaniach zawartych w art. 103c Kodeksu wyborczego. Obserwatorzy Fundacji kierują się zasadami zawartymi w "Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie" oraz w "Kodeksie postępowania dla bezpartyjnych obserwatorów społecznych"<sup>4</sup>.

## OTOCZENIE PRAWNE PROCESU WYBORCZEGO

Zarządzenie referendum poprzedzone zostało przyjęciem przez Sejm w dniu 7 lipca 2023 r. ustawy zmieniającej ustawę o referendum ogólnokrajowym. Celem, jaki przyświecał tej nowelizacji, było wprowadzenie przepisów ułatwiających jednoczesną organizację referendum i wyborów powszechnych.

---

<sup>3</sup> Wstępny raport z prowadzonej obserwacji wykorzystania zasobów publicznych został w dniu 11 października 2023 r.. ([Nadużywanie zasobów publicznych w kampanii wyborczej - raport wstępny | Fundacja Odpowiedzialna Polityka](#))

<sup>4</sup> Pełny tekst "Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeks postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych"

Ujednoczenie objęło m.in. kwestię czasu otwarcia lokali wyborczych, głosowania korespondencyjnego czy głosowania przez pełnomocnika. W sprawach nieuregulowanych przez ustawę o referendum ogólnokrajowym stosuje się odpowiednio Kodeks wyborczy.

## RÓWNOŚĆ GŁOSU

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), jako organ nadzorujący przestrzeganie prawa wyborczego, m.in. przygotowuje wniosek dot. zmiany granic okręgów i liczby wybieranych w nich posłów. W 2022 r. we wniosku przesłanym do Marszałek Sejmu PKW wносиła o zmianę liczby mandatów w 21 z 41 okręgów w wyborach do Sejmu. Sejm jednak nie rozpatrzył tego wniosku PKW. Ostatnie zmiany w tym zakresie zbiegają się z przyjęciem Kodeksu wyborczego w 2011 r., co skutkuje tym, że waga głosu w okręgach waha się od 68 530 mieszkańców na mandat w okręgu 32 (Sosnowiec) do aż 92 969 głosów na mandat w tzw. obwarunku warszawskim. Informacja o tym fakcie stała się dość popularna wśród wyborców, zwłaszcza w stolicy, co przyczyniło się do wielu inicjatyw zachęcających do tzw. "turystyki wyborczej" - jednorazowej zmiany miejsca głosowania w celu wzmocnienia znaczenia oddanego głosu dla wyboru popieranego kandydata.

## ZMIANY W KODEKSIE WYBORCZYM

Pomimo obowiązywania tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym, w trakcie której nie powinno się dokonywać zmian (w szczególności merytorycznych) w aktach prawnych regulujących zagadnienia odnoszące się do procesu wyborczego, Sejm 26 stycznia 2023 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy — Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>, która 16 marca 2023 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i, z pewnymi wyjątkami, weszła w życie 31 marca 2023 r. Nowelizacja wprowadziła szereg istotnych zmian, obejmujących m.in.:

(i) wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców (CRW), co umożliwiło wyborcom np. otrzymanie zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w każdym urzędzie gminy,

(ii) zmniejszenie minimalnej liczby mieszkańców objętych granicami obwodu głosowania (z 500 do 200), nie zmniejszając jednocześnie maksymalnej liczby (4000 mieszkańców), co poskutkowało utworzeniem 3336 nowych obwodów głosowania w całym kraju - w większości na terenach wiejskich,

(iii) zapewnienie bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego z miejsca zamieszkania/pobytu zamiennie z bezpłatnym przewozem z ustalonego miejsca dla osób spełniających określone warunki (wiek, stopień niepełnosprawności itp.),

(iv) zredukowanie wymagań dla kandydatów na członków okręgowych komisji wyborczych, zastępując wymóg bycia sędzią wymogiem posiadania "wyższego wykształcenia prawniczego",

(v) rozszerzenie prawa mężów zaufania i obserwatorów społecznych do rejestrowania czynności obwodowych komisji wyborczych także na czas głosowania, przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu przekazania zarejestrowanego materiału organom państwa – czy to komisji wyborczej, czy Ministrowi

---

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 497.

Cyfryzacji - i jego usunięcia z urzędnia rejestrującego najpóźniej dwa dni od dnia ustalenia wyników głosowania,

(vi) wprowadzenie prawa do diety i zwolnienia z pracy na czas wyborów dla mężów zaufania, wprowadzając jednocześnie zasadę, że dieta należna jest dopiero po potwierdzeniu przez przewodniczącą komisji wyborczej obecności męża zaufania w lokalu przez określony czas<sup>6</sup>,

(vii) dodania wymogu, że przed ustaleniem przez ObKW ważności karty do głosowania, ważności głosu czy oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej; przepis ten, w zamierzeniu mający zwiększyć transparentność ustalania wyników głosowania, krytykowany był jako nadmiernie wydłużający proces liczenia głosów.

## OBWODY GŁOSOWANIA UTWORZONE ZA GRANICĄ - LIMIT 24 GODZIN

Treść Art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego nakłada na obwodowe komisje wyborcze utworzone za granicą oraz na polskich statkach morskich obowiązek przekazania Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie I wyników głosowania w terminie 24 godzin od momentu zakończenia głosowania. W razie niedopełnienia tego terminu głosowanie w takim obwodzie zostanie uznane za niebyłe, a w konsekwencji wszelkie oddane głosy nie będą wliczone do wyników głosowania<sup>7</sup>. Limit ten nie dotyczy ObKW utworzonych w kraju.

Chociaż wspomniane przepisy obowiązują co najmniej od momentu uchwalenia Kw, a PKW wskazuje, że nie było dotychczas przypadku uznania głosowania w obwodzie zagranicznym za niebyłe, w przypadku wyborów parlamentarnych w 2023 r. trzeba zwrócić uwagę na trzy kwestie: (i) wybory są połączone z referendum ogólnokrajowym (którego wynik także trzeba ustalić); (ii) wprowadzono do Kw nowy przepis dotyczący okazywania każdej karty wszystkim członkom komisji, co mogło wydłużyć czas potrzebny na policzenie głosów, i (iii) wzrosło zainteresowanie głosowaniem wśród Polonii oraz Polaków przebywających czasowo poza granicami kraju. Problem został dodatkowo skomplikowany poprzez fakt, że wszystkie protokoły głosowania musiały zostać przekazane razem, co oznaczało, że opóźnienie w liczeniu głosów w jednym z głosowań może spowodować nieuznanie głosów policzonych w pozostałych dwóch.

Wzbudziło to obawy, wyrażane m.in. przez organizacje polonijne, że część zagranicznych obwodowych komisji wyborczych może nie zdążyć ustalić wyników na czas, a w konsekwencji wszelkie oddane w takiej komisji głosy będą uznane za niebyłe, podczas gdy ich wyborcy *de facto* zostaną pozbawieni prawa głosu. Biorąc pod uwagę zasady powszechności i równości wyborów, postulowano wydłużenie (np. do 48 godzin) lub nawet zniesienie tego limitu. Do postulatów przyłączył się Senat, wychodząc z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą, która jednak nie została rozpatrzona przez Sejm, a regulacje te nie zostały zmienione<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 103aa i 103ba Kodeksu wyborczego. Dieta przysługuje w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków

<sup>7</sup> W przypadku Senatu zob. art. 272 par. 2 Kw

<sup>8</sup> Senacki druk nr 969 i prace nad nim.

Wychodząc naprzeciw wspomnianym postulatom, Minister Spraw Zagranicznych zwiększył znacznie liczbę obwodów za granicą z 320 w roku 2019 do 416 w roku 2023<sup>9</sup>. Wszystkie komisje wyborcze ukończyły liczenie głosów i przesłały protokoły wyników w wymaganym czasie. Ostatecznie również tym razem głosy spłynęły ze wszystkich 416 komisji wyborczych o czasie.

## DZIAŁANIA ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

Wybory parlamentarne oraz referendum ogólnokrajowe przeprowadzone zostały przez Państwową Komisję Wyborczą, 41 okręgowych komisji wyborczych oraz 31 497 obwodowych komisji wyborczych (w kraju, za granicą oraz na statkach)<sup>10</sup>. PKW uchwaliła 25 września 2023 r., tj. dopiero na 21 dni przed dniem głosowania, wytyczne dla krajowych obwodowych komisji wyborczych<sup>11</sup>, a 3 października 2023 r., czyli 12 dni przed dniem głosowania, dla komisji obwodowych za granicą i na statkach<sup>12</sup>. Wytyczne wyjaśniają postanowienia KW oraz regulują szczegółowo zadania ObKW.

W odniesieniu do roli obserwatorów społecznych PKW uchwaliła wytyczne stanowiące, że:

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

Organizacje społeczne zajmujące się obserwacją wyborów i referendum<sup>13</sup> wniósł skargi w trybie art. 161a Kw, zarzucając wspomnianym punktom w wytycznych krajowych niezgodność z Kw i ustawą o referendum ogólnokrajowym<sup>14</sup>. PKW z własnej inicjatywy skorygowała pkt 20 wytycznych i usunęła fragment ograniczający prawa obserwatorów w kwestii rejestracji przebiegu procesu głosowania, a po orzeczeniu przez Sąd Najwyższy zasadności skargi odnośnie obserwacji referendum skorygowała również punkt wytycznych odnoszący się do tej kwestii. Do ostatniej korekty wytycznych doszło dopiero 12 października 2023 r., czyli na 3 dni przed dniem głosowania - a więc po zakończeniu większości szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych.

---

<sup>9</sup> Wydano cztery rozporządzenia. W pierwszym utworzono 402 obwody, w dwóch kolejnych dodano 15 (kolejno 8 i 7), w ostatnim zamknięto obwód z siedzibą w Tel Awiwie (Izrael). Zob. Dz. U. poz. 1884, 2082, 2141 i 2197.

<sup>10</sup> Art. 90 ust. 1 pkt. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym. W referendum, ze względu na równoległe przeprowadzanie procesów, struktura organów referendalnych została ujednoczona z wyborczą.

<sup>11</sup> Uchwała nr 211/2023 PKW z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

<sup>12</sup> Uchwała nr 226/2023 PKW z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

<sup>13</sup> M.in Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Obserwatorium Wyborcze oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

<sup>14</sup> Dot. niezgodności z art. 42 par. 5 w zw. z art. 103c KW i art. 103c Kodeksu wyborczego w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Więcej szczegółów - patrz skargi o sygnaturze I NSW 69/23, I NSW 70/23



Warty odnotowania jest również punkt wytycznych odnoszący się do znowelizowanego w marcu 2023 r. sposobu liczenia. Brzmi on tak samo w wytycznych dla komisji w kraju i za granicą. Przyjęto w nim, że „przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą ważności karty do głosowania, ważności głosu, oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata albo w referendum każda z kart do głosowania jest okazywana wszystkim obecnym członkom komisji, co należy rozumieć wyłącznie jako zakaz przeglądania kart i wykonywania czynności związanych z ustaleniem wyników głosowania pojedynczo przez część członków komisji albo w odrębnych grupach”<sup>15</sup>. Zakaz pracy w podgrupach wyrażony wprost znajduje się w Kodeksie wyborczym od 2015 roku. Więcej o stosowaniu się komisji do nakazanego sposobu liczenia w dalszej części raportu.

## WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWOWĄ KOMISJĄ WYBORCZĄ

Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą nie przebiegała bez problemów. Generalnie PKW udzielała odpowiedzi na zadawane pytania, aczkolwiek nie znalazła czasu na przedyskutowanie niektórych, zaproponowanych przez Fundację, kwestii podczas spotkania (o które Fundacja występowała, wraz z innymi organizacjami prowadzącymi społeczną obserwację wyborów, 12 sierpnia 2023 r.). Celem spotkania miała być m.in. próba rozwiązania sposobu wyposażenia obserwatorów społecznych w zaświadczenia przez organizacje delegujące oraz dopuszczenie elektronicznej formy zaświadczenia i/lub formy skanu. Organizacje stosując wyłącznie papierowe zaświadczenia, ponoszą wysokie koszty druku i wysyłki zaświadczeń pocztą.

W dniu 30 sierpnia 2023 r. PKW wystosowała “wyjaśnienia” do wszystkich Okręgowych Komisji Wyborczych, z których wynikał zakaz obserwacji pracy okręgowych komisji wyborczych (OKW) przez obserwatorów. Decyzja ta została zaskarżona przez Obserwatorium Wyborcze do Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 7 września b.r. uznał skargę za zasadną. Oznacza to obowiązek PKW do zmiany decyzji i wystosowania odpowiedniej informacji do OKW. Na stronie Komisji nie widnieje taka informacja, za to nadal znajdują się na niej zaskarżone wyjaśnienie.

Warto podkreślić również wspomniane już skargi organizacji społecznych na wytyczne PKW dla obwodowych komisji wyborczych dot. pozbawienia prawa do obserwacji referendum oraz prawa do rejestrowania pracy komisji. Konieczność obrony praw obserwatorów na poziomie SN nie sprzyja współpracy obserwatorów społecznych z organami administracji wyborczej.

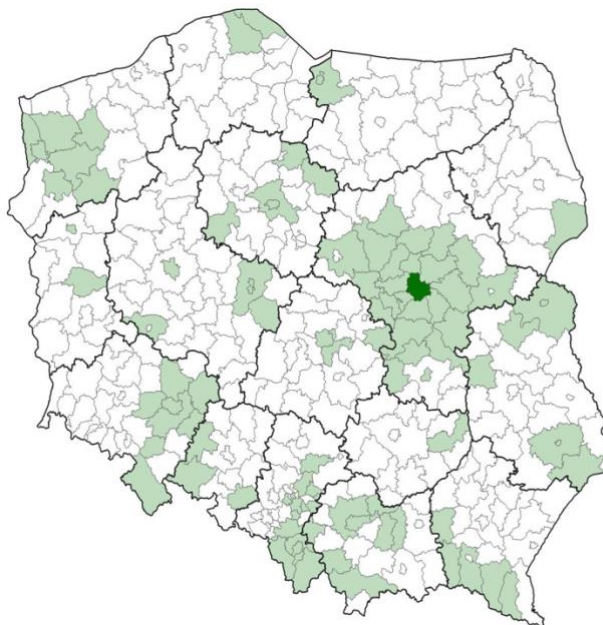
Chcielibyśmy wierzyć, że wspomniane działania PKW nie są jednak rezultatem zmiany podejścia do społecznej obserwacji wyborów, ale biorąc pod uwagę opinię wyrażoną w raporcie wstępnym OSCE/ODIHR z obserwacji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2023 r. o ograniczonej przejrzystości procesu podejmowania decyzji przez PKW, chcemy zwrócić uwagę Komisji na opisaną sytuację i wezwać do podjęcia starań w celu poprawy współpracy z obserwatorami społecznymi.

---

<sup>15</sup> Zob. pkt 106 dla kraju i pkt 80 dla zagranicy.

## OBSERWACJA SPOŁECZNA I MIĘDZYNARODOWA

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



Ryc 1. Rozkład obserwacji w powiatach

Ogólnie rzecz biorąc, wybory parlamentarne i referendum ogólnokrajowe cieszyło się dużym zainteresowaniem nie tylko ze strony wyborców, ale również obserwatorów. Społeczną (krajową) obserwację wyborów prowadził szereg organizacji pozarządowych - z dostępnych nam informacji wynika, że poza Fundacją były to również Komitet Obrony Demokracji i Obserwatorium Wyborcze. Ponadto, o akredytację w charakterze obserwatorów międzynarodowych do Państwowej Komisji Wyborczej wystąpił szereg organizacji międzynarodowych (OBWE/ODIHR oraz Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy i OBWE), jak i międzynarodowe organizacje pozarządowe. Niestety, w przypadku tych drugich akredytacje zostały przyznane dopiero na kilkanaście godzin przed dniem głosowania z powodu przedłużającej się weryfikacji przyszłych obserwatorów przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.<sup>16</sup>

Współpracę komisji wyborczych z obserwatorami społecznymi należy ocenić jako generalnie dobrą. Obserwatorzy mogli swobodnie obserwować przebieg procesu w zdecydowanej większości lokali wyborczych, a członkowie komisji udzielali niezbędnych informacji.

Pomimo tego podczas dnia głosowania delegowani przez Fundację obserwatorzy społeczni musieli tłumaczyć komisjom podstawę prawną, która umożliwia im prowadzenie obserwacji. W kilku przypadkach przewodniczący obwodowych komisji wyborczych kontaktowali się z urzędami gmin czy okręgowymi komisjami wyborczymi w celu potwierdzenia prawa obserwatora do obserwacji. Wydaje się, że zamęt nie wynikał z niewiedzy o istnieniu roli obserwatora społecznego, tylko z nieświadomości różnicy pomiędzy obserwatorem społecznym delegowanym na podstawie art. 103c Kodeksu wyborczego a mężem zaufania delegowanym przez podmioty referendalne (zgłoszone do PKW partie polityczne i organizacje

<sup>16</sup> [Stanowisko w języku polskim i angielskim](#)

pozarządowe uprawnione do prowadzenia bezpłatnej kampanii referendalnej w mediach publicznych). Sprawę dodatkowo utrudniał fakt, że komisje zostały wyposażone w listę takich podmiotów, na której - naturalnie - Fundacji nie było.

Problemy z uznaniem prawa do obserwacji dotyczyły również obserwatorów międzynarodowych. W jednym przypadku przebywający w komisji mąż zaufania kwestionował prawdziwość wystawionej przez Państwową Komisję Wyborczą akredytacji.

Ponadto, w wielu przypadkach komisje nie były świadome praw obserwatorów społecznych i międzynarodowych - poza prawem do obserwacji kwestionowano w szczególności prawo do obserwacji referendum ogólnokrajowego i prawo do rejestrowania prac komisji (wbrew decyzji Sądu Najwyższego - postanowienie o sygnaturze I NSW70/23 i znowelizowanych wytycznych dla ObKW) oraz prawo do uzyskania kopii protokołu wyników głosowania. Powyższe problemy mogły wynikać z niewiedzy członków komisji, jak i z faktu że komisje były szkolone na podstawie oryginalnych wytycznych dla ObKW pomimo zmiany niektórych ich punktów.

Niestety, byliśmy również świadkami kilku przypadków, w których obserwatorzy społeczni wychodzili ze swojej roli, ale również pomagali członkom komisji, np. podając wyborcom karty do głosowania. Na podstawie zaraportowanych przez naszych obserwatorów przypadków można ocenić, że powyższe sytuacje mogły wynikać z jednej strony z poziomu wyszkolenia samych obserwatorów, z drugiej zaś z poziomu chaosu panującego w lokalach wyborczych podczas liczenia.

## OGÓLNA OCENA PRZEBIEGU WYBORÓW

Wybory do Sejmu i Senatu oraz referendum ogólnokrajowe można ocenić jako wyjątkowe pod względem frekwencji wyborczej, plasującej się na poziomie 74,03 procent, co jest niezwykle budującą oznaką społecznego zaangażowania wyborców. Należy podkreślić, że wszyscy wyborcy, którzy oczekiwali na możliwość oddania głosu przed lokalami wyborczymi o godzinie 21:00, otrzymali taką możliwość - co świadczy o zaangażowaniu i odpowiedzialności okazywanych przez członków komisji wyborczych.

Docenić należy szczególnie w tym kontekście rolę administracji wyborczej i fakt, że wybory zostały przeprowadzone sprawnie i zgodnie z obowiązującym kalendarzem wyborczym, a komisje wyborcze, zarówno obwodowe, jak i okręgowe, zostały utworzone na czas oraz liczyły wymaganą liczbę członków. Wybory przebiegły bez znaczących incydentów mających istotny wpływ na ich rezultaty oraz wyniki referendum, jednak pewne problemy w ograniczonej liczbie lokali wyborczych zostały zauważone przez obserwatorów i będą omówione w poniższej części niniejszego raportu.

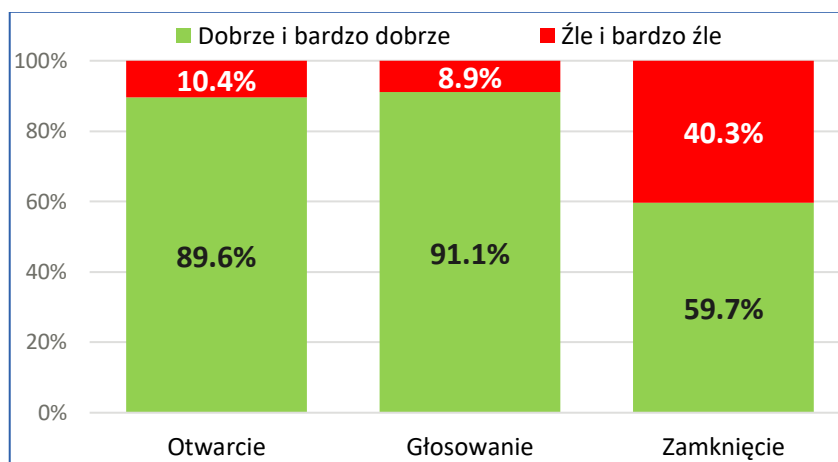
## ISTOTNE PROBLEMY ZAOBSERWOWANE W DNIU GŁOSOWANIA

- **Naruszanie zasady tajności głosowania**, które przejawiało się zarówno w braku odpowiedniej liczby miejsc zapewniających tajność głosowania (zaobserwowane w prawie 30% obserwowanych lokali wyborczych) lub ich niewłaściwym oświetleniu (14% lokali), jak również poprzez głosowanie grupowe/rodzinne (zaobserwowane w 54% przypadków) przy braku reakcji

ze strony członków komisji wyborczej. Mogło to być spowodowane m.in. (i) dość tolerancyjnym podejściem samych wyborców do tego zagadnienia (np. głosowanie poza kabiną do głosowania, głosowanie rodzinne), (ii) brakiem wystarczającej reakcji komisji wyborczych na to zjawisko lub (iii) problemami organizacyjnymi (np. zbyt małe lokale wyborcze).

- Tajność głosowania w referendum - zasada, że o wiążącym charakterze referendum decyduje liczba kart ważnych wyjętych z urny powoduje, że praktycznie jedynym sposobem niewzięcia udziału w referendum (w przypadku jego połączenia z innymi wyborami) jest odmowa pobrania karty referendalnej. To jednak jednocześnie narusza tajność głosowania, ponieważ ujawnia wolę wyborcy wobec osób pracujących w komisji oraz obecnych w lokalu wyborczym<sup>17</sup>.
  - Fakt, że wyborca musi wyrazić swoją wolę niewzięcia udziału w referendum w momencie otrzymywania karty do głosowania w lokalu wyborczym, komplikuje proces wydawania kart i wymaga odpowiedniego, drobiazgowego przygotowania członków komisji. W przypadku tegorocznych wyborów zaobserwowaliśmy sytuacje, w których komisja (bez wyraźnej podstawy w wytycznych) pytała wyborców o to, czy ma wydać im kartę do głosowania w referendum, oraz takie, w których komisje wydawały wyborcom karty referendalne - mimo że zgłaszali oni, iż ich nie chcą - a także takie, w których (wbrew wytycznym) wyborców chcących oddać kartę referendalną poinstruowano o konieczności wrzucenia jej do urny.
- **Nieodpowiedni poziom wykształcenia członków ObKW** w zakresie procedur dnia głosowania, szczególnie obejmujących etap liczenia głosów (Wykresy 1-3):

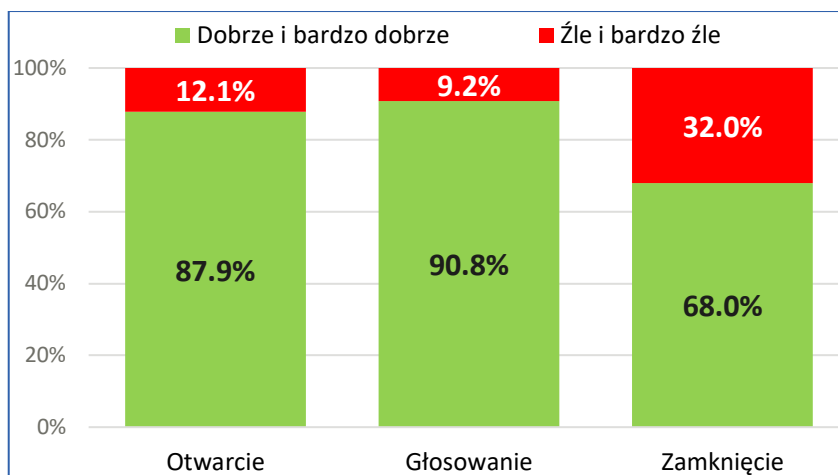
Wykres 1: Jak oceniasz wiedzę komisji odnośnie procesu głosowania?



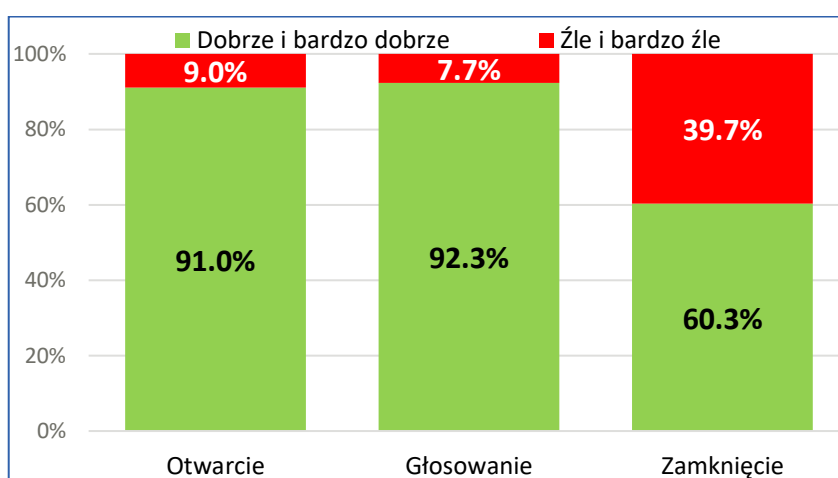
Wykres 2: Jak oceniasz pracę komisji na tym etapie?

---

<sup>17</sup> Jest to zwłaszcza istotne w sytuacji, kiedy referendum jest silnie wspierane przez rząd oraz partię/koalicję rządzącą, co czyni odmowę wzięcia udziału w referendum decyzją polityczną.



Wykres 3: Jak oceniasz **przebieg** głosowania na tym etapie?



- w obserwowanych lokalach komisje wyborcze często miały problem z utrzymaniem porządku i opanowaniem zatłoczenia, co powodowały problemy ze swobodnym przepływem głosujących w lokalu wyborczym, przestrzeganiem tajności głosowania czy sprawowaniem pełnej kontroli nad materiałami wyborczymi,
- zaobserwowano problemy z podziałem spisu wyborców w taki sposób, aby wydawanie kart do głosowania wyborcom odbywało się w sposób płynny; niektóre komisje wydawały karty do głosowania jedynie z jednego stanowiska (na podstawie całego niepodzielonego spisu), co skutkowało wydłużeniem kolejek i w konsekwencji mogło doprowadzić do rezygnacji wyborcy z możliwości oddania głosu,
- obserwowane były przypadki zbyt późnego powiadomienia urzędu gminy/dzielnicy o kończącym się zapasie się kart do głosowania, a w rezultacie w kilku przypadkach (Warszawa i Kraków) doszło do sytuacji, w których głosowanie należało zatrzymać na czas dowiezienia kart do lokalu.
- w pewnej liczbie lokali wyborczych zaobserwowano nieefektywne oznakowanie komisji wyborczych, co powodowało trudności w znalezieniu właściwej komisji przez wyborców, a tym samym przyczyniło się do powstania niepotrzebnego tłoku

i zamieszania, które przekładały się na zmęczenie członków komisji oraz zniechęcenie wyborców do oddania głosu.

- nieprzestrzeganie przez członków komisji wyborczych procedur wynikających z wytycznych PKW, szczególnie w trakcie liczenia głosów, co było często motywowane chęcią przyspieszenia samego procesu oraz jego uproszczenia<sup>18</sup>; szczególnie było to widoczne przy nieprzestrzeganiu zasady oceny ważności kart i ważności głosów przez wszystkich członków komisji wspólnie. Zostało to zaobserwowane w 30 procentach komisji w czasie liczenia głosów do Senatu i 14 procentach komisji w czasie liczenia głosów do Sejmu.

**Inne uchybienia w przestrzeganiu procedur, które mogą powodować problemy:**

- w prawie 70 procentach obserwowanych lokali komisja nie zakończyła stemplowania kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego,
  - w ponad 40% obserwowanych lokali wyborczych komisja nie zareagowała na obecność materiałów kampanijnych lub na prowadzenie kampanii wyborczej,
  - w ponad 11% obserwowanych lokali komisja nie zabezpieczyła urny po zakończeniu głosowania,
  - w około 40% obserwowanych lokali wyborczych komisja nie policzyła kart ważnych przed przystąpieniem do liczenia głosów oddanych na poszczególnych kandydatów i w referendum,
  - brak odczytania wyników zawartych w protokole przed wprowadzeniem danych do systemu informatycznego w prawie 56 procentach obserwowanych komisji,
- Nadmierna liczba wyborców przypadająca na lokal wyborczy powodująca przedłużenie czasu głosowania oraz trudności w kontroli przebiegu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego – przy medianie liczby wyborców zarejestrowanych w komisji wyborczej na poziomie 848 w skali kraju występowały lokale wyborcze o liczbie zarejestrowanych mieszkańców poniżej 100 oraz do 4000.

---

<sup>18</sup> W jednym przypadku komisja wyborcza w drodze głosowania zdecydowała o odstąpieniu od procedur wymaganych w Kodeksie wyborczym i w wytycznych PKW w czasie liczenia głosów.

*Projekt obserwacji wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnopolskiego zorganizowany został przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (FOP) przy wsparciu finansowym Funduszu Obywatelskiego.*

*Wspomniane instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego oraz uważają, że aktywny udział w wyborach jest jednym z najważniejszych sposobów budowy i wzmocnienia wspólnoty społecznej. Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą biorącą udział w wyborach. Neutralność i obiektywizm są naczelnymi zasadami działania obserwatorów społecznych działających w ramach projektu, a sama społeczna obserwacja wyborów w Polsce opiera się na uregulowaniach zawartych w art. 103c Kodeksu wyborczego, określających zakres uprawnień i obowiązków obserwatora społecznego w Polsce.*

*Celem projektu jest przedstawienie niezależnej i obiektywnej oceny przebiegu wyborów do parlamentu oraz referendum ogólnopolskiego w oparciu o analizę zmian legislacyjnych regulujących przebieg procesu wyborczego, obserwację przebiegu procesu w dniu głosowania oraz prezentację wniosków z obserwacji wraz z przygotowaniem rekomendacji mających na celu poprawę jakości procesu wyborczego w przyszłości. Fundacja będzie również obserwować proces składania i rozpatrywania protestów wyborczych oraz opublikuje pełny raport oceniający wybory około dwa miesiące po ich zakończeniu.*

Inicjatywę wspiera



Fundusz Obywatelski  
im. Henryka Wujca

