



**OBSERWATORZY**  
W DZIAŁANIU

# Raport podsumowujący

obserwację społeczną w trakcie wyborów  
samorządowych na Mazowszu 21 października  
2018 r.

Organizatorzy:



Dzięki wsparciu:



## 1. Streszczenie i rekomendacje

W dniu 21 października 2018 roku odbyły się w Polsce wybory samorządowe do rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich oraz na wójtów.

Akcja obserwacji wyborów ‘**Obserwatorzy w Działaniu**’ przeprowadziła obserwację społeczną przebiegu tych wyborów na terenie województwa Mazowieckiego. Obserwacją objęliśmy wszystkie 37 powiatów województwa, cztery miasta na prawie powiatu oraz m.st. Warszawę. Ogółem w obserwacji wzięło udział 89 obserwatorów, w tym grupa 10 obserwatorów międzynarodowych z organizacji ‘Golos’.

Przeprowadziliśmy 49 obserwacji procesu otwarcia lokali wyborczych, 338 obserwacji procesu głosowania oraz 37 obserwacji procesu zamknięcia lokali i liczenia głosów wraz ze sporządzeniem protokołów wyników.

Nasi obserwatorzy spotkali się z dobrym przyjęciem w zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych, a nieliczne problemy spowodowane były niewiedzą członków komisji odnośnie praw obserwatora społecznego i zostały wyjaśnione pozytywnie w krótkim czasie.

Uwzględniając poziom skomplikowania procesu wyborczego związanego z naturą wyborów samorządowych oraz fakt wprowadzenia znaczących zmian w prawie wyborczym na krótko przed terminem tych wyborów, można uznać, że wybory na terenie województwa Mazowieckiego były dobrze zorganizowane i nie zaobserwowano incydentów, które naruszałyby ich powagę oraz w sposób niedozwolony wpływały na wynik wyborów.

Należy jednak podkreślić, że niektóre aspekty procesu mogły mieć negatywny wpływ na jego przebieg oraz prawo obywateli do oddania głosu. Należą do nich przede wszystkim:

- problemy z rejestracją wyborców z wykorzystaniem systemu ePUAP, które spowodowały, że wielu z nich nie znalazło się w spisie wyborców w okręgu, gdzie chcieli oddać głos;
- problemy z pełnym przestrzeganiem zasady tajności głosowania, co przejawiało się w głosowaniu poza miejscami do tego przeznaczonymi, głosowaniu wspólnym z innymi wyborcami, nieobecnością członka komisji wyborczej przy urnie wyborczej w długich okresach czasu czy brakiem reakcji komisji na wspomniane powyżej zachowania;
- możliwość, stworzona przez obowiązujące prawo, pozostawienia materiałów kampanii wyborczej w bezpośredniej bliskości lokali wyborczych, np. na słupach stojących tuż przy wejściu na teren lokalu czy na ruchomych lawetach stojących vis-a-vis wyjść z lokalu wyborczego.

Generalnie, obserwatorzy wysoko ocenili przebieg procesu wyborczego, gdzie oceny dobre lub bardzo dobre objęły od 95 do 80 procent obserwowanych lokali wyborczych we wszystkich fazach wyborów.<sup>1</sup> Średnio najniżej oceniona została wiedza członków komisji wyborczych odnośnie procedur wyborczych, gdzie oceny dobre lub bardzo dobre otrzymało od 87 do tylko 72 procent obserwowanych lokali wyborczych. Jednak oceniając proces zamknięcia lokali wyborczych i sporządzania protokołów, obserwatorzy ocenili wiedzę członków komisji jako bardzo złą w od 13 do 7 procent obserwowanych lokali odpowiednio. Stanowi to podstawę do postawienia tezy o niedostatecznym wyszkoleniu członków komisji wyborczych, szczególnie w obszarze nowych procedur, wprowadzonych niedawnymi zmianami w Kodeksie wyborczym.

Wprowadzenie systemu dwóch okręgowych komisji wyborczych, jednej ds. przeprowadzenia głosowania, drugiej ds. liczenia głosów, wymagało od administracji wyborczej zatrudnienia podwójnej, w porównaniu do poprzednich wyborów, liczby członków komisji. Było to jednym z powodów, dla których w wielu obserwowanych komisjach liczba członków wynosiła minimalne pięć osób, co okazało się w wielu wypadkach liczbą stanowczo zbyt małą. Szczególnie widoczne było to w obwodach z dużą ilością zarejestrowanych wyborców, np. w dużych miastach, gdzie nieliczna komisja nie była w stanie poradzić

<sup>1</sup> Otwarcie, głosowanie, zamknięcie, liczenie głosów i sporządzanie protokołów (tabulacja).

sobie z ilością wyborców w samym lokalu i wprowadzić np. warunki wymagane przez zasady tajności głosowania.

Zbyt mała liczba członków komisji i/lub zbyt krótki czas na przygotowanie lokalu wyborczego do otwarcia spowodowało, że w większości obserwowanych lokali wyborczych karty do głosowania nie zostały ostemplowane prawidłowo, tj. przed otwarciem lokalu lub zaraz po jego otwarciu. Ważne z tego punktu widzenia byłoby sprawdzenie jak duża była liczba kart nieważnych odkrytych w trakcie liczenia głosów i czy mogła mieć ona wpływ na wyniki wyborów.

Wprowadzenie zasady przekazania materiałów przez komisję ds. przeprowadzenia głosowania do komisji ds. liczenia głosów spowodowało znaczące przedłużenie procesu wyborczego, w niektórych przypadkach nawet o kilka godzin. Nieporozumienia związane z dwoma pieczęciami obu komisji, jedna do ostemplowania kart do głosowania, drugą do protokołów, spowodowały, że PKW wydała uchwałę w drugiej połowie dnia wyborów, w której uznała, że również pieczęć komisji ds. liczenia głosów jest wystarczająca do uznania karty do głosowania za ważną. Mogło to, potencjalnie, prowadzić do ‘do-stemplowywania’ kart w trakcie liczenia głosów.

Akcja ‘Obserwatorzy w Działaniu’ pragnie podziękować Państwowej Komisji Wyborczej oraz wszystkim członkom komisji obwodowych komisji wyborczych za współpracę i zrozumienie dla zadań i obowiązków obserwatora wyborów.

## 2. Rekomendacje

Głównymi celami przeprowadzonej obserwacji było wzmocnienie zaufania społecznego do procesu wyborczego oraz rozwijanie zaangażowania obywateli w ten proces.

Wpływ na osiągnięcie tego celu ma również sprawny proces wyborczy. Dlatego, opierając się na wynikach obserwacji i spostrzeżeniach obserwatorek i obserwatorów akcji ‘Obserwatorzy w działaniu’, przedstawiamy rekomendacje mające na celu usprawnienie systemu wyborczego oraz zredukowanie obszarów, które mogą kreować potencjalne problemy.

Rekomendacje te dotyczą następujących obszarów problemowych:

### Okręgowe Komisje Wyborcze

1. Wzrost nakładów, zarówno finansowych jak i organizacyjnych, przeznaczone na treningi dla członków okręgowych komisji wyborczych (OKW-1 i OKW-2), zarówno w formie szkoleń stacjonarnych jak i kursów e-learningowych; wprowadzenie ustandaryzowanych szkoleń (np. w zakresie długości trwania) pozwoliłoby podnieść poziom wiedzy członków komisji na temat procesu wyborczego i obowiązujących regulacji.
2. Liczba członków komisji oraz wielkość lokalu wyborczego powinny zostać dostosowane do ilości osób uprawnionych do głosowania w danym obwodzie wyborczym.

### Rejestr wyborców

3. Wprowadzenie zcentralizowanego i jednolitego rejestru wyborców w celu ułatwienia i uszczelnienia systemu przerejestrowywania się wyborców do innego okręgu.

### Tajność głosowania

4. Wprowadzenie standaryzacji wyposażenia lokalu wyborczego, obejmującej m.in. typy plomb na urny wyborcze, właściwe kabiny i przegrody do głosowania, zszyte spisy wyborców, itp.
5. Wprowadzenie i/lub zintensyfikowanie działań edukacyjnych zwiększających świadomość obywateli odnośnie ważności i zasad zachowania tajności głosowania.
6. Wprowadzenie funkcji członka komisji, który reguluje napływ wyborców do środka lokalu wyborczego, tak, aby tworząca się kolejka nie powodowała zamieszania wewnątrz samego lokalu,
7. Uregulowanie kwestii pierwotnie zainstalowanego monitoringu znajdującego się w pomieszczeniach przeznaczonych na lokale wyborcze, np. w szkolnych korytarzach.

### Ważność głosu

8. Uregulowanie systemu stemplowania kart do głosowania tak, aby zminimalizować ryzyko otrzymania przez wyborcę karty nieostemplowanej, która jest potem uznawana za kartę nieważną i nie jest uwzględniana w procesie liczenia głosów.
9. Odstąpienie od przepisu dopuszczającego dopiski w obrębie kratki, które nie powodują nieważności głosu.
10. Uwzględnienie w Kodeksie wyborczym prawa wyborcy do uzyskania, na jego wniosek, nowej karty do głosowania po uprzednim oddaniu karty błędnie wypełnionej lub uszkodzonej.

### Przestrzeganie ciszy wyborczej

11. Precyzyjne określenie strefy buforowej wokół budynku/terenu, gdzie mieści się lokal wyborczy, która musi być wolna od wszelkiej agitacji wyborczej, w tym plakatów/bannerów, w dniu wyborów (zastosować tu można analogiczne przepisy jak w przypadku zakazu sprzedaży alkoholu wokół placówek oświaty).
12. Wprowadzenie regulacji w Kodeksie wyborczym umożliwiających uczestnikom procesu dokumentowanie zaobserwowanych nieprawidłowości wyborczych w trakcie procesu głosowania.

### 3. Akcja „Obserwatorzy w Działaniu”

Projekt „Obserwatorzy w Działaniu” to pierwsza polska apolityczna inicjatywa obserwacji wyborów organizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka ([www.odpowiedzialnapolityka.pl](http://www.odpowiedzialnapolityka.pl)) i Fundację ePaństwo ([www.epf.org.pl](http://www.epf.org.pl)) przy współpracy z rumuńską organizacją pozarządową Code4Romania ([www.code4.ro](http://www.code4.ro)).

Jesteśmy grupą instytucji zainteresowanych rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważających, że wybory są jednym z najważniejszych sposobów budowy takiej wspólnoty. Nie jesteśmy też związani z żadną partią polityczną lub grupą startującą w wyborach – neutralność i obiektywizm jest naczelną zasadą naszego działania.

Celem projektu jest przedstawienie niezależnej i obiektywnej opinii o przebiegu wyborów lokalnych na terenie województwa mazowieckiego, w oparciu o obserwacje procesu głosowania i liczenia oddanych głosów przez grupę ok. 90 obserwatorów.

Metodologia obserwacji Projektu oparta jest na międzynarodowych standardach stosowanych m.in. przez organizację OSCE/ODIHR (Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka) czy Unię Europejską.

Osoby będące koordynatorami projektu, mają wieloletnie doświadczenie w obszarze obserwacji procesów wyborczych, zarówno z Polski, jak i międzynarodowe – prowadzą szkolenia w zakresie obserwacji wyborów, uczestniczą z międzynarodowych misjach obserwacyjnych OSCE/ODIHR i EU oraz organizują obserwację wyborów w Polsce oraz w krajach dawnego bloku wschodniego.

Projekt współfinansowany jest przez Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Unia Europejska – Rosja ([www.eu-russia-csf.org](http://www.eu-russia-csf.org)), organizacji zrzeszającej różne organizacje społeczne z krajów Unii Europejskiej i Rosji, i mającej na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy różnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnienie zasad demokracji, rządów prawa i przestrzegania praw człowieka. Forum korzysta z funduszy Unii Europejskiej oraz krajów-członków Unii Europejskiej.

## 4. Regulacje prawne

Wybory samorządowe do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zostały przeprowadzone 21 października 2018 r.<sup>2</sup>

Zasady organizacji i przebiegu wyborów reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy wraz z późniejszymi zmianami<sup>3</sup> oraz odpowiednimi rozporządzeniami wykonawczymi oraz uchwałami Państwowej Komisji Wyborczej (PKW)<sup>4</sup>.

Do szczególnie istotnych regulacji należy zaliczyć dwie uchwały PKW z dnia 17 września 2018 roku<sup>5</sup>, dotyczące pracy obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania oraz obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania, które regulują szczegółowo zasady organizacji i przebiegu procesu głosowania i liczenia głosów wraz z wypełnianiem protokołów wyników.

### 4.1. Zmiany prawa wyborczego w 2018 roku

W dniu 11 stycznia 2018 roku parlament uchwalił nowelizację<sup>6</sup> Kodeksu wyborczego wprowadzającą istotne zmiany do procesu wyborczego. Wraz z poprawkami wprowadzonymi kolejną nowelizacją<sup>7</sup> Kodeksu wyborczego z dnia 15 czerwca 2018 r., ustawodawca wprowadził szereg istotnych zmian w polskim prawie wyborczym, mających zastosowanie do wyborów samorządowych wyznaczonych na dzień 21 października 2018 r.

Najbardziej istotne zmiany wprowadzone w ustawie, mające bezpośredni wpływ na przebieg dnia głosowania i na proces liczenia głosów, to m.in.:

- ✓ wprowadzenie dwóch rodzajów obwodowych komisji wyborczych (czyli komisji najniższego szczebla) tj. (i) obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania oraz (ii) obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania,
- ✓ wprowadzenie zasady, że ważnie oddanym głosem jest głos gdzie występują ‘co najmniej dwie przecinające się linie’ umieszczone w kratce przy nazwisku wybranego kandydata,
- ✓ wprowadzenie instytucji obserwatora społecznego, który otrzymał podobne prawa do męża zaufania i obserwatora międzynarodowego<sup>8</sup>,

<sup>2</sup> Data wyborów samorządowych została ustalona na mocy Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. 2018 poz. 1561,

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

<sup>4</sup> Uchwały PKW odnoszące się do wyborów samorządowych w 2018 r. dostępne są na stronie [https://pkw.gov.pl/780\\_2018\\_r](https://pkw.gov.pl/780_2018_r)

<sup>5</sup> Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. [https://pkw.gov.pl/pliki/1537364422\\_Wytyczne\\_obwodowe\\_ds\\_przeprowadzenia\\_glosowania.pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1537364422_Wytyczne_obwodowe_ds_przeprowadzenia_glosowania.pdf) oraz Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalenia wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. [https://pkw.gov.pl/pliki/1537364337\\_Wytyczne\\_obwodowe\\_ustalenie\\_wynikow.pdf](https://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf)

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz.1349,

<sup>8</sup> Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103b § 1 pkt 3 i 4 (Art. 103c Kodeksu wyborczego).

- ✓ ograniczenie prawa do głosowania korespondencyjnego jedynie do osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- ✓ obowiązek powołania przez PKW 100 nowych komisarzy wyborczych na 5-letnią kadencję w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy,

## 4.2. Obserwatorzy społeczni i ich uprawnienia

Obserwator społeczny jest nową instytucją wprowadzoną w Kodeksie wyborczym w 2018 r. Należy jednak podkreślić, że na mocy Dokumentu Kopenhaskiego<sup>9</sup> z 1990 r. Polska była już od dawna zobowiązana do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie.

Obserwator społeczny jest neutralnym politycznie uczestnikiem procesu wyborczego. Jego rolą jest obserwacja przebiegu procesu i ocena czy przestrzegane są obowiązujące procedury oraz przyjęte standardy międzynarodowe odnoszące się do sposobów przeprowadzenia wyborów tak, aby były one uczciwe, przejrzyste i demokratyczne.

Uprawnienia obserwatora społecznego reguluje art. 103c Kodeksu wyborczego. Określa on, że obserwator ma takie same uprawnienia jak mężowie zaufania za wyjątkiem możliwości wnoszenia uwag do protokołów komisji oraz uczestniczenia w przewożeniu i przekazaniu protokołów do komisji wyższego szczebla. W ramach uprawnień obserwator społecznych może m.in. być obecny:

- w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu;
- przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą,
- przy przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą,
- oraz przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych.

Obserwatorzy społeczni uczestniczący w akcji obserwacji wyborów ‘Obserwatorzy w Działaniu’ opierają się w swojej działalności na podstawie *Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeksu postępowania dla pozapartyjnych społecznych obserwatorów*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Document Of The Copenhagen Meeting Of The Conference On The Human Dimension Of The Csece, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

<sup>10</sup> Pełny tekst *Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeksu postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e)

## 5. Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą

Współpraca sztabu akcji „Obserwatorzy w Działaniu” z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym (KBW) przebiegała w większości wypadków dobrze. Sztab uzyskał odpowiedzi na wszystkie zadane pytania na piśmie w formie oficjalnych komunikatów (sygnatura, podpis przewodniczącego), a w trakcie dnia głosowania w formie odpowiedzi e-mail.

Wątpliwością, która pojawiła się w toku współpracy z PKW było nieprecyzyjne określenie przez PKW zasad pracy obserwatorów społecznych i mężów zaufania w trakcie prac Obwodowej Komisji Wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania (OKW2). Zgodnie bowiem z pismem PKW z 1 marca 2018 r. oraz 16 października 2018 r. obserwatorzy społeczni, wyznaczeni przez tą samą organizację, mogą zmieniać się w trakcie pracy komisji do której zostali wyznaczeni. Jednak w dniu wyborów Krajowe Biuro Wyborcze przekazało sztabowi akcji informację, że obserwator, który opuści lokal wyborczy w trakcie pracy OKW2, nie będzie mógł ponownie wrócić do lokalu wyborczego. Wiadomość ta stanowiła zaprzeczenie poprzednio uzyskiwanych informacji z PKW, jednocześnie sztab akcji „Obserwatorzy w Działaniu” nie znalazł jej odzwierciedlenia w oficjalnej uchwale PKW określającej wytyczne pracy OKW 1 i OKW2.

Inna sytuacja problemowa wystąpiła przy uzyskiwaniu akredytacji dla obserwatorów międzynarodowych. W ramach współpracy międzynarodowej, koordynatorzy akcji „Obserwatorzy w Działaniu” kontaktowali się z PKW w sprawie akredytacji dla 16 obserwatorów międzynarodowych. Pomimo złożenia dokumentacji przez partnerów z zagranicy na 11 i 9 dni przed dniem wyborów, w jednym na 16 przypadków nie udało się uzyskać akredytacji umożliwiającej obserwację wyborów.

Należy wskazać, że PKW w piśmie z 10 października wskazuje, że przepisy Kodeksu Wyborczego nie regulują terminu składania wniosków o akredytacje dla obserwatorów międzynarodowych. Przekłada się to również na komunikację PKW z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, które jest odpowiedzialne za wydanie pierwotnej zgody na przyjazd obcokrajowców. Określenie ostatecznego terminu składania wniosków o akredytację pozwoliłoby w przyszłości uniknąć sytuacji, kiedy mimo dopełnienia formalności ze strony obserwatorów międzynarodowych, zabrakło czasu na wystawienie odpowiedniej akredytacji.



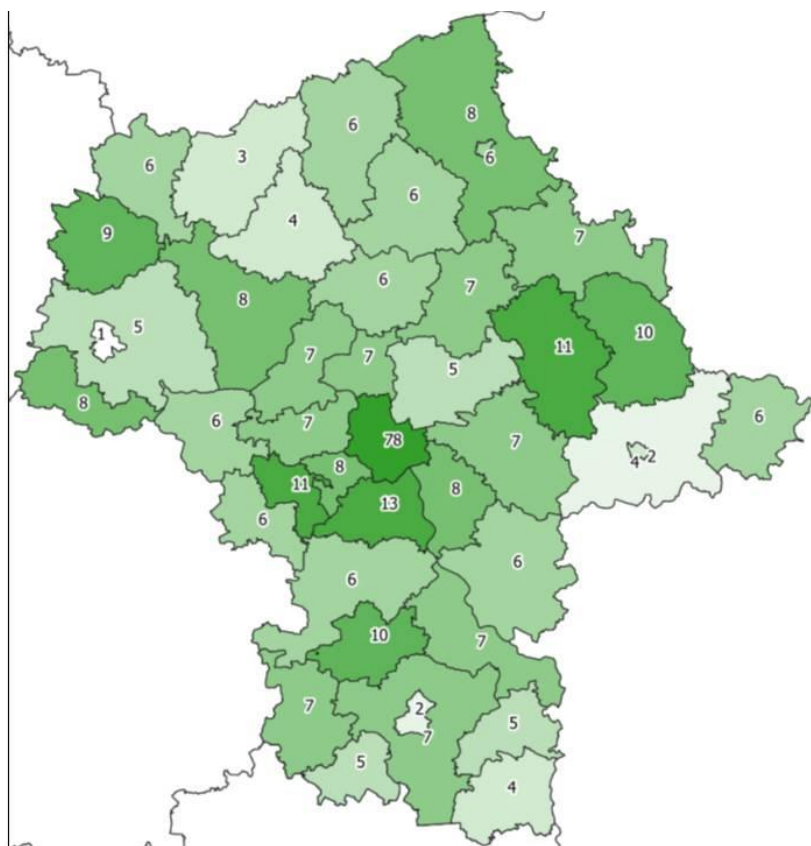
## 6. Obszar obserwacji

W wyborach samorządowych 21 października 2018 r. 89 obserwatorek i obserwatorów społecznych z ramienia “Obserwatorów w Działaniu” przyglądało się przebiegowi głosowania w 37 powiatach województwa mazowieckiego, w 4 miastach na prawach powiatu - Radomiu, Siedlcach, Płocku, Ostrołęce oraz w m.st. Warszawa.

Sztab akcji otrzymał 338 raportów dotyczących przeprowadzenia głosowania, 49 raportów otwarcia komisji oraz 37 raportów zamknięcia lokali wyborczych. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji na obszarze województwa mazowieckiego w ujęciu dla powiatów pokazany został na mapie poniżej.

Województwo mazowieckie zajmuje obszar 35 558 km<sup>2</sup> (większy od powierzchni Belgii czy Macedonii) podzielony na 3 460 obwodów wyborczych, a na jego terenie zarejestrowanych jest ponad 4,16 mln wyborców. Zaangażowanie 40 zespołów obserwatorów społecznych akcji „Obserwatorzy w działaniu”, które przemieszczały się w ciągu dnia wyborów po terenie województwa pozwoliło na przeprowadzenie obserwacji na terenie całego województwa mazowieckiego. Obserwatorzy społeczni w trakcie dnia głosowania przemierzali ok. 7000 km i dokonali ponad 280 godzin obserwacji, których wynikiem były 424 raporty obserwacyjne przesłane do biura akcji obserwacyjnej.

### Mapa 1. Dystrybucja geograficzna obserwacji w trakcie wyborów samorządowych w ujęciu dla powiatów woj. mazowieckiego.



Źródło: Opracowanie własne (autor: Łukasz Widła-Domaradzki).

## 7. Wyniki obserwacji

Wybory samorządowe są jednym z najbardziej skomplikowanych przedsięwzięć wśród różnego typu wyborów, obejmującym jednocześnie kilka rodzajów głosowań (rada gminy, rada powiatu, sejmik wojewódzki, wójt) w tym samym czasie, z dużą ilością kandydatów i/lub komitetów wyborczych i różnymi procedurami liczenia głosów w zależności od typu wyborów.

Zmienione w styczniu tego roku, a więc krótko przed wyborami, prawo wyborcze wprowadziło dużo znaczących zmian w do procedur wyborczych, co przełożyło się na wzrost obowiązków i zadań administracji wyborczej. Musiała się ona uporać w krótkim czasie z przygotowaniem wyborów, identyfikacją urzędników oraz ich przeszkoleniem w nowych procedurach.

Oba powyższe czynniki miały swój wpływ na to, że w niektórych lokalach wyborczych obserwatorzy zanotowali pewne problemy organizacyjne czy też modyfikacje wymaganych procedur przeprowadzenia wyborów.

Generalnie jednak można stwierdzić, że wybory samorządowe na terenie województwa mazowieckiego były generalnie dobrze zorganizowane i przebiegły bez znaczących incydentów, które miałyby istotny wpływ na rezultaty wyborów. Chcieliśmy podkreślić, że obserwatorzy społeczni byli praktycznie zawsze przyjmowani dobrze przez komisje wyborcze, a jednostkowe problemy spowodowane były niedoinformowaniem członków komisji odnośnie nowych regulacji prawnych i zostały zawsze pozytywnie rozwiązane.

Do najważniejszych problemów zaobserwowanych w trakcie trwania wyborów, należy:

- ✓ niepełne przestrzeganie zasady tajności głosowania, które spowodowane było z jednej strony dosyć tolerancyjnym podejściem samych wyborców do tego zagadnienia (np. głosowanie poza kabiną do głosowania), brakiem wystarczającej reakcji komisji wyborczych na to zjawisko, a także problemami organizacyjnymi (np. zbyt małe lokale wyborcze, zbyt mała ilość miejsc do głosowania czy zbyt mała liczebność komisji wyborczych),
- ✓ poziom wyszkolenia członków komisji wyborczych, który obserwatorzy ocenili najniżej w trakcie nowowprowadzonych etapów procesu wyborczego, np. w procesie zamykania lokalu wyborczego i przekazywania materiałów z jednej komisji wyborczej do drugiej,
- ✓ niewłaściwie zorganizowany proces rejestracji wyborców on-line z użyciem systemu ePUAP, co spowodowało, że bardzo wielu obywateli zostało naraz pozbawionych prawa wzięcia udziału w wyborach, oraz
- ✓ zbyt swobodne uregulowanie zasad dotyczących ciszy wyborczej, co spowodowało, że w bardzo wielu miejscach zaobserwowano plakaty i banery agitacyjne umieszczane w bezpośredniej bliskości lokali wyborczych (np. na płotach vis-a-vis wejść do lokali lub na słupach stojących przy samych wejściach).

### 7.1. Otwarcie lokali wyborczych

Otwarcie lokali wyborczych obserwowało 49 zespołów obserwatorów, w większości na terenie Warszawy.

Ogólna ocena obserwatorów była pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu otwarcia lokali wyborczych. W ponad 95 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, a jedynie w niecałych pięciu procentach jako zły.

Równie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w prawie 91 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, a w ponad dziewięćciu procentach jako zła.

Relatywnie najgorzej została przez obserwatorów oceniona wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego. Nadal jednak ponad 86 procent komisji zostało ocenionych bardzo dobrze lub dobrze, chociaż już prawie 14 procent z obserwowanych komisji zostało ocenionych źle. Wydaje się, że

ta niższa ocena może być spowodowana faktycznie niewystarczającym przeszkoleniem członków komisji wyborczych lub oraz faktem, że duża ich część pracuje w komisjach pierwszy raz

Generalnie, lokale wyborcze zostały otworzone punktualnie, a nieliczne opóźnienia, nie większe niż 15 minut, dotyczyły znikomej ilości obserwacji (2 komisje).

Zaobserwowane problemy w lokalach wyborczych dotyczyły głównie kilku elementów procesu wyborczego.

W prawie 40 procentach obserwowanych lokali wyborczych, komisje nie ostemplowały wszystkich kart do głosowania przed otwarciem lokalu lub tuż po jego otwarciu i zdecydowały, że dokończą tę czynność w terminie późniejszym. Zdarzały się przypadki stemplowania kart w osobnym pomieszczeniu, przez wybranych członków komisji.

W prawie 12 procentach obserwowanych lokali wyborczych zaobserwowano elementy prowadzenia kampanii wyborczej, chociaż dotyczyło to tylko obecności plakatów lub informacji o konkretnych kandydatach. W większości przypadków komisja zareagowała i usunęła wspomniane materiały agitacyjne.

W ponad siedmiu procentach obserwowanych lokali urna nie była właściwie zaplombowana lub nie była zaplombowana w ogóle. Według ocen obserwatorów, było to spowodowane raczej niewiedzą członków komisji o tym jak urny powinny być zaplombowane niż czynnikami intencjonalnymi.

W kilku przypadkach obserwatorzy zauważyli niezgodność ilości kart rzeczywiście dostarczonych do komisji względem nominalnej ilości przekazanych kart. W kilku komisjach ich członkowie wydawali się nie wiedzieć o roli protokołu wewnętrznego i jakiego typu informacje powinni tam zanotować, np. numery plomb założonych na urnie wyborczej.

Generalnie, obserwatorzy nie spotkali się z problemami w czasie prowadzenia obserwacji. W jednym przypadku przewodnicząca komisji wyborczej zdecydowała się potwierdzić uprawnienia obserwatorów w komisji wyższego szczebla zanim zezwoliła na prowadzenie obserwacji.

## 7.2. Głosowanie

W trakcie okresu głosowania, który trwał od godziny 7:00 rano do 21:00 wieczorem, obserwatorzy przesłali 338 raportów z lokali wyborczych.

Generalnie, proces głosowania został przez obserwatorów oceniony gorzej niż proces otwarcia lokali wyborczych. Pojawiła się też ocena bardzo zła. Na podobnym poziomie oceniony został poziom wiedzy członków komisji wyborczych.

Ogólna ocena obserwatorów była generalnie pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu głosowania. W 88 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, jednak jako zły lub bardzo zły oceniono w 12 procentach obserwowanych lokali.

Generalnie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w ponad 86 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, ale w prawie 14 procentach jako zła i bardzo zła.

Podobnie została przez obserwatorów oceniona wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego. Prawie 87 procent komisji zostało ocenionych bardzo dobrze lub dobrze, a ponad 13% procent z obserwowanych komisji zostało ocenionych źle lub bardzo źle.

Generalnie, praktycznie wszystkie obserwowane lokale wyborcze były prawidłowo oznakowane, a wymagane informacje wyborcze były wywieszone i widoczne dla wyborców (w ponad 97 i 98 procentach obserwowanych lokali odpowiednio).

Obserwatorzy nie odnotowali sytuacji prowadzenia kampanii wyborczej w lokalach, ale dużo raportów wspomina o widocznych plakatach wyborczych w pobliżu terenu lokalu wyborczego, co, wg. nich, łamało, chociaż nieformalnie, zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w i na terenie lokalu wyborczego.

Obserwatorzy nie mieli, generalnie, problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie głosowania. W jednostkowych wypadkach komisja weryfikowała dokumenty identyfikujące obserwatorów lub zapoznawała się z regulacjami dotyczącymi praw obserwatorów, co powodowało konieczność czekania na zgodę na rozpoczęcie obserwacji. Wydaje się, że wynikało to z niewiedzy członków komisji wyborczych odnośnie roli i praw obserwatora społecznego w procesie wyborczym.

### 7.2.1. Spis wyborców:

Dopisanie wyborców do spisu wyborców w trakcie głosowania zaobserwowano jedynie w 4 procentach obserwowanych lokali wyborczych. Jednak obserwatorzy zanotowali wiele przypadków, w tym ich osobistych, kiedy wyborcy nie było w spisie wyborców pomimo tego, że rejestrował się on-line przy zastosowaniu systemu ePUAP zgodnie z zawartą tam instrukcją. Jak wynika z informacji prasowych, sytuacja taka miała miejsce również w innych częściach kraju.

Nakładki ochrony danych osobowych na spis wyborców (tzw. RODO), były używane w zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych, aczkolwiek w prawie siedmiu procentach z nich nie była stosowana nigdy lub prawie nigdy.

Zaobserwowane zostały wypadki otrzymania karty do głosowania przez wyborcę bez okazania dokumentu tożsamości lub odmowy wydania kart do głosowania na podstawie np. prawa jazdy.

### 7.2.2. Tajność głosowania:

Obserwatorzy ocenili, że w ponad 33 procentach obserwowanych lokali tajność głosowania nie była zachowana nigdy lub tylko czasami. Jest to wysoki odsetek i powinien zwrócić uwagę na powagę tego problemu. Szczególnie, jeśli weźmie się dodatkowo pod uwagę, że:

- głosowanie ‘za kogoś’ lub ‘głosowanie rodzinne’ zostało zaobserwowane w ponad 46 procentach obserwowanych lokali wyborczych,
- w ponad 54 procentach spośród ww. lokali wyborczych komisja nie reagowała na nieprzestrzeganie zasad tajności głosowania, a
- w prawie 50 procentach obserwowanych lokali wyborczych nie było członka komisji wyborczej przy urnie wyborczej w czasie obserwacji lub przez jakiś jej okres.

Dodatkowo, negatywnie na zapewnienie warunków tajności głosowania wpływała mała liczba lub złe ustawienie kabin do głosowania lub parawanów osłaniających w wielu obserwowanych lokalach wyborczych.

Wydaje nam się, że powyższe obserwacje odzwierciedlają ogólne dość tolerancyjne, lub wręcz niefrasobliwe, podejście, zarówno wyborców jak i członków komisji wyborczych, do kwestii tajności głosowania. Wyborcy wydają się w dużej mierze nieświadomi znaczenia tajności głosowania dla przejrzystości i poufności procesu wyborczego, a komisje wyborcze nie podejmują wysiłków, żeby wyborcom zwrócić na to uwagę.

### 7.2.3. Urny wyborcze:

Obserwatorzy zanotowali brak oplombowania urn wyborczych w znaczącej ilości dziewięciu procent obserwowanych lokali wyborczych.

Z kolei w niektórych lokalach wyborczych, komisja twierdziła, że numery plomb założonych na urnę/urny będą wpisane do protokołu po zamknięciu lokalu wyborczego.

W części lokali wyborczych, ocenionych przez obserwatorów jako zbyt małe na potrzeby przeprowadzenia wyborów, urna nie była cały czas widoczna dla członków komisji ze względu na panujące zatłoczenie.

### 7.2.4. Komisja:

W prawie sześciu procentach obserwowanych lokali wyborczych liczba obecnych członków komisji była mniejsza niż wymagane 2/3 ogólnego składu komisji. Biorąc pod uwagę dużą ilość komisji liczących jedynie pięcioro członków, zdarzało się, że w lokalu znajdowały się jedynie dwie osoby z komisji wyborczej.

Wielu obserwatorów wyraziło opinię, że członkowie komisji, których pracę obserwowali, prezentowali dość słabą znajomość obowiązujących procedur wyborczych. Również przedstawiciele niektórych delegatur Krajowego Biura Wyborczego z którymi rozmawialiśmy, wydawali się nie do końca zorientowani np. w prawach i roli obserwatorów społecznych.

## 7.3. Zamknięcie i przekazanie materiałów

Zamknięcie i przekazanie materiałów przez komisję OKW-1 do komisji OKW-2 obserwowane było w .. lokali wyborczych.

Proces zamykania lokali wyborczych i przekazywania materiałów pomiędzy obydwojema komisjami został oceniony niżej niż procesy otwarcia i głosowania. Szczególnie widoczna jest różnica w ocenie wiedzy członków komisji – z ponad 86 procent ocen pozytywnych w procesie otwarcia do jedynie 72 procent w procesie zamknięcia lokali. Pojawił się też wysoki odsetek ocen bardzo złych, których nie było w ogóle w procesie otwarcia.

Zmiany te mogą wskazywać na niedostateczne wykształcenie członków komisji wyborczych, jako, że zmiany w procedurach dotyczyły procesu otwarcia w znacznie mniejszym stopniu niż procesu zamknięcia i, szczególnie, przekazania materiałów (który stanowi zupełnie nową część procesu wyborczego).

Ogólna ocena obserwatorów była generalnie pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu zamykania lokali wyborczych i przekazywania materiałów z jednej komisji do drugiej. W ponad 91 procentach obserwowanych lokali, proces został oceniony jako bardzo dobry lub dobry, a jako zły lub bardzo zły w niecałych dziewięciu procentach obserwowanych lokali.

Generalnie pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w ponad 80 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, ale już w prawie 19 procentach jako zła i bardzo zła.

Tylko w ponad 72 procentach obserwowanych lokali wyborczych, wiedza komisji wyborczych dotycząca procedur procesu wyborczego została oceniona jako dobra lub bardzo dobra. W prawie 28 procenta obserwowanych lokali wiedze członków komisji oceniono jako złą lub bardzo złą (ocen bardzo złych było aż 11 procent).

We wszystkich obserwowanych lokalach wyborczych plomby na urnach wyborczych nie były naruszone, jednak w ponad 11 procentach obserwowanych lokali wyborczych otwór wrzutowy urny nie został prawidłowo lub w ogóle zaplombowany po zamknięciu lokalu.

Protokół przekazania został sporządzony i przekazany komisji OKW-2 przez komisję OKW-1. W prawie 20 procentach lokali protokół musiał być jednak poprawiony przed podpisaniem ze względu na błędy i pomyłki. W wielu wypadkach procedura sporządzania protokołu i konieczność wprowadzenia do systemu informatycznego sprawiała kłopoty komisjom, szczególnie OKW-1, która była oceniana przez większość obserwatorów jako mniej doświadczona z obu komisji.

Zdecydowana większość lokali wyborczych została zamknięta o godzinie 21.00, jednak ponad 10 procent przedłużyło czas głosowania. Podstawową przyczyną przedłużenia były długie kolejki wyborców czekających na możliwość oddania głosu.<sup>11</sup>

Generalnie, obserwatorzy nie mieli problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie ich zamykania. W kilku przypadkach obserwatorzy zetknęli się z sytuacją, że komisje nie były w pełni poinformowane o ich prawach i początkowo uniemożliwiały im prawidłową obserwację.<sup>12</sup> Biuro akcji obserwacyjnej skontaktowało się w dwóch przypadkach z delegaturami Krajowego Biura Wyborczego w celu wyjaśnienia sytuacji, co przyniosło pozytywny skutek.

Jako negatywną trzeba ocenić decyzję PKW podjętą 21 października, w dniu wyborów, w której ograniczono prawa obserwatorów społecznych w ten sposób, że nie mogli oni wejść do lokalu wyborczego po jego zamknięciu i rozpoczęciu procesu liczenia głosu.

## 7.4. Liczenie głosów

Liczenie głosów obserwowane było w 37 lokalach wyborczych.

Proces liczenia głosów został w sumie oceniony na podobnym poziomie co proces zamykania lokalu, ale nieco niżej niż proces głosowania. Znacząco gorsza ocena procesu wstępnego liczenia głosów, do momentu rozpoczęcia liczenia głosów w poszczególnych typach wyborów, może wynikać z faktu skomplikowania całej procedury w wyborach samorządowych. W zdecydowanej większości lokali wyborczych komisje musiały policzyć głosy w nie mniej niż czterech typach wyborów rozpoczynając liczenie w sytuacji, gdzie wszystkie karty do głosowania znajdowały się w jednej urnie wyborczej.

Niesatysfakcjonująca ocena procesu liczenia głosów może wskazywać na niedostateczne wyszkolenie członków komisji wyborczych, szczególnie w kontekście wprowadzenia znaczących zmian w przepisach prawa wyborczego.

Ogólna ocena obserwatorów była generalnie pozytywna jeśli chodzi o przebieg procesu liczenia głosów i w prawie 80 procentach obserwowanych lokali, proces ten został oceniony jako bardzo dobry lub dobry. Jako zły obserwatorzy ocenili proces w ponad 20 procentach lokali. Trzeba zauważyć, że proces wstępnego liczenia głosów został oceniony jako zły w prawie 35 procentach obserwowanych lokali. Podstawowym problemem zanotowanym przez obserwatorów była niezajomość procedur lub ich pomijanie przez członków komisji wyborczych (OKW-2).

W dużej mierze pozytywnie oceniona została praca komisji wyborczych – w prawie 77 procentach obserwowanych lokali została określona jako bardzo dobra lub dobra, a w ponad 23 procentach jako zła i bardzo zła. Wstępne liczenie zostało ocenione jako bardzo złe w ponad 3 procentach obserwowanych lokali.

<sup>11</sup> Np. w lokalu nr. 30 w Warszawie Śródmieście liczba oczekujących wyborców oscylowała wokół 200 osób.

<sup>12</sup> Obserwatorzy musieli czekać na zewnątrz lokalu, aż komisja potwierdzi ich prawa do obserwacji lub byli proszeni o zajęcie miejsc z dala od komisji wyborczej i nie dostali pozwolenia na rejestrowanie przebiegu procesu.

Wiedza komisji wyborczych została oceniona jako dobra lub bardzo dobra w prawie 80 procentach obserwowanych lokali wyborczych, a jako zła w ponad 20 procentach lokali. Podobnie jak przy ocenie ogólnej oraz pracy komisji, wiedza komisji odnośnie wstępnego liczenia głosów została oceniona jako zła w 30 procentach lokali.

Jako negatywną należy ocenić decyzję PKW podjętą w uchwale z dnia 21 października, w sprawie uznawania kart do głosowania za ważne, w której PKW ustala, że karty do głosowania mogą być ostemplowane również pieczęcią OKW-2. Pozwalało to, potencjalnie, na ostemplowywanie nieostemplowanych kart do głosowania już po wyjęciu ich z urny wyborczej.<sup>13</sup>

Proces liczenia głosów przebiegał w większości wypadków sprawnie i obserwatorzy nie zanotowali wypadków celowego działania zmierzającego do wypaczenia rezultatów wyborów, aczkolwiek czas jego trwania różnił się diametralnie w zależności od wielkości danego obwodu wyborczego oraz wiedzy i sprawności komisji wyborczej.

W przeważającej ilości obserwowanych lokali wyborczych procedury liczenia głosów nie były przestrzegane lub były przestrzegane w pewnym stopniu lub modyfikowane. Część komisji wprowadzała zmiany z braku wiedzy o obowiązujących procedurach, a niektóre komisje zdecydowały się proces ‘uproszczyć’, np. pomijając etap wspólnego liczenia głosów i przechodząc od razu do liczenia głosów w poszczególnych typach wyborów.

W prawie 52 procentach obserwowanych lokali wyborczych komisja nie pracowała razem w trakcie procesu liczenia głosów. Czasami komisja dzieliła się na grupy, które osobno liczyły głosy, czasami część komisji liczyła głosy, a inni członkowie komisji sprawdzali wyniki tego liczenia. Zanotowane były przypadki liczenia głosów w różnych typach wyborów symultanicznie, przez podzieloną na grupy komisję.

W prawie 27 procentach obserwowanych lokali wyborczych komisja nie oceniała ważności głosu pracując razem. Komisje rozdzielały karty do głosowania między członków komisji, którzy indywidualnie lub w mniejszych grupach decydowali o ważności oddanych głosów. Jednak tylko w niecałych dwóch procentach obserwowanych lokali, komisje miały problemy z ustaleniem ważności głosu.

W ponad siedmiu procentach obserwowanych lokali, komisja nie wydzieliła i nie policzyła kart nieważnych, w ponad 14 procentach nie ustaliła liczby głosów ważnych i nieważnych, a w prawie 17 procentach nie porównała ilości policzonych głosów ważnych i nieważnych z ilością kart ważnych.

## 7.5. Protokoły końcowe (Tabulacja)

Generalnie proces sporządzania protokołów został przez obserwatorów oceniony wysoko. W pojedynczych przypadkach, komisje wykazały się całkowitym brakiem wiedzy o procedurach i obowiązujących przepisach, co ma odzwierciedlenie w niektórych ocenach bardzo złych.

Obserwatorzy ocenili proces sporządzania protokołów wyników jako dobry lub bardzo dobry w ponad 78 procentach obserwowanych lokali wyborczych.

Praca komisji wyborczych oraz ich wiedza oceniona została jako dobra lub bardzo dobra w prawie 86 procentach obserwowanych lokali. Jednak w ponad siedmiu procentach lokali, obserwatorzy ocenili wiedzę komisji wyborczych jako bardzo złą.

We wszystkich obserwowanych lokalach komisja wywiesiła protokoły końcowe w widocznym miejscu po ich podpisaniu i wydrukowaniu. W prawie 93 procentach lokali, wszyscy obecni członkowie komisji podpisali protokoły końcowe.

Aplikacja ‘Protokoły Obwodowe’ (Aplikacja) wykazała błędy w protokołach próbnych w ponad połowie obserwowanych lokali wyborczych. Może to być przejawem nadmiernego skomplikowania procedur

<sup>13</sup> Zgodnie z przepisami, karta nieostemplowana jest kartą nieważną.

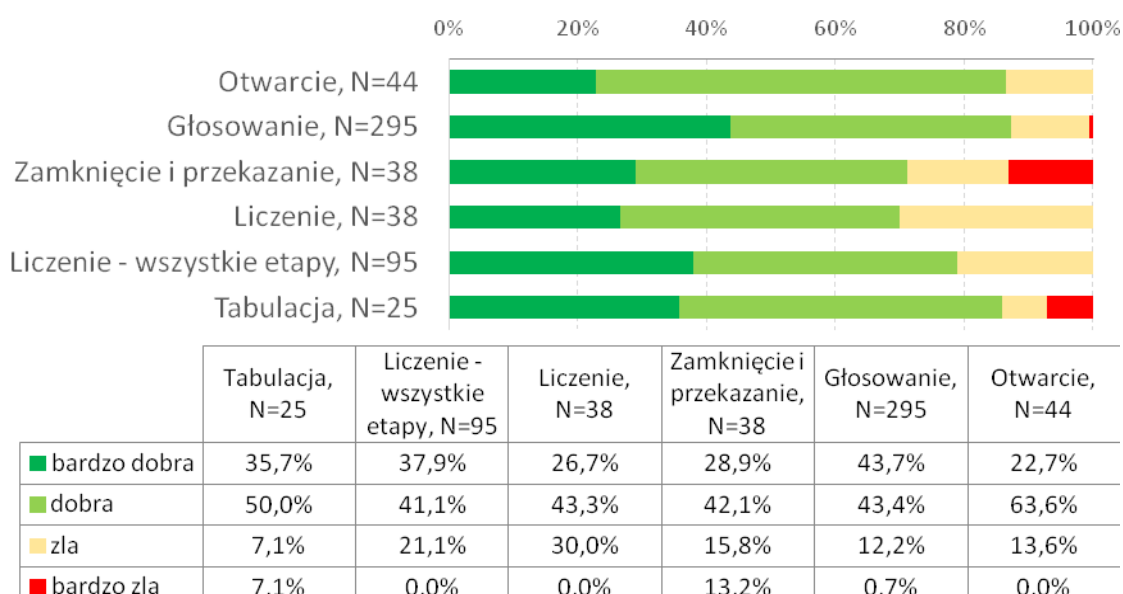
wypełniania protokołów lub niedostatecznego wykszolenia członków komisji wyborczych. Prawie równie wysoki był odsetek lokali wyborczych, gdzie Aplikacja przekazała ostrzeżenia po wprowadzeniu danych z próbnych protokołów.



## 8. Porównawcza ocena etapów procesu wyborczego

Oceny obserwatorów w odniesieniu do różnych etapów procesu wyborczego nie różnią się, mimo kilku wyjątków, znacząco od siebie i są generalnie pozytywne. Jedyne wysokie odsetki odpowiedzi ‘bardzo zła’ dotyczy poziomu wiedzy członków komisji wyborczych nt. procedury zamykania lokalu i przekazywania materiałów oraz wypełniania protokołów końcowych (13.2% i 7.1% odpowiednio). Według obserwatorów może to być efektem braku odpowiedniego wykształcenia członków komisji.

### Ocena wiedzy członków komisji OKW-1/OKW-2



### Ocena generalna całości procesu wyborczego

