



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Poradnik dla obserwatorów społecznych

Wybory samorządowe 2018

Poradnik dla obserwatorów społecznych

Wybory samorządowe 2018

Karol Bijoś



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

forumIdei



**FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO**

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. +48 22 536 02 00

fax +48 22 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Opracowanie redakcyjne i korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny i okładka: Jerzy Parfianowicz

Zdjęcie na okładce: Brandi Redd

Zdjęcia w tekście: Karol Bijoś, Vladimir Egorov, domsovet.tv, Władysław Majewski,
romanNic

Teksty i zdjęcia udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-41-7

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2018

Spis treści

Wprowadzenie	7
Przepisy	7
Organizacja akcji obserwacyjnej	9
Zasady zachowania obserwatorów	13
Kodeks postępowania obserwatorów społecznych	15
Dzień wyborów	19
Przygotowanie lokali wyborczych	21
Głosowanie	24
Ustalanie wyników głosowania	33
Po wyborach	39
Wyniki obserwacji wyborczej	39
Rekomendacje	40
Protest wyborczy	40
Załączniki	45
Protest wyborczy	46
Lista kontrolna	47
Przykładowe formularze	49
Wzór zaświadczenia dla obserwatora społecznego	57

Poradnik wprowadza w tematykę społecznej obserwacji wyborczej w Polsce przed wyborami samorządowymi, które odbędą się jesienią 2018 roku.

Zależało nam na przygotowaniu opracowania użytecznego przede wszystkim dla osób, które po raz pierwszy zaangażują się w obserwację wyborów. Poradnik składa się z trzech części. We wprowadzeniu opisane zostały obowiązujące przepisy, standardy i dobre praktyki obserwacji społecznej oraz podstawowe założenia dotyczące organizacji akcji obserwacyjnych. Druga część zawiera propozycje działań, jakie mogą podejmować obserwatorzy w dniu głosowania. Opisane zostały procedury związane z otwarciem lokali wyborczych, głosowaniem, zamknięciem lokali, liczeniem głosów i ustalaniem wyników głosowania. Trzecią część poświęcono temu, jak podsumować wyniki obserwacji. Zawiera ona również wzór i opis przykładowego protestu wyborczego.

W załączniku do poradnika znajdują się: przykładowy formularz obserwacyjny, jaki obserwatorzy mogą wykorzystać do notowania uwag w trakcie monitoringu, oraz lista zadań, o których trzeba pamiętać, by dobrze przygotować się do prowadzenia obserwacji.

Wprowadzenie

Przepisy

Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 roku (art. 103 c) wprowadziła do polskiego prawa wyborczego nową instytucję – obserwatorów społecznych. Obserwatorzy mogą być kierowani do komisji wyborczych wszystkich szczebli z wyjątkiem Państwowej Komisji Wyborczej¹. Prawo do ich delegowania przysługuje polskim stowarzyszeniom i fundacjom, do których celów statutowych należy „troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego”. Zgodnie z wyjaśnieniami Państwowej Komisji Wyborczej wystarczy, że w statucie organizacji znajduje się co najmniej jeden z celów wskazanych w Kodeksie². Co ważne, nie jest istotne, za pomocą jakich określeń cele te są sformułowane.

Uprawnione fundacje i stowarzyszenia będą mogły wyznaczać **po jednym obserwatorze** do każdej okręgowej, rejonowej, terytorialnej i obwodowej komisji wyborczej. Należy przez to rozumieć, że w danym momencie pracom komisji może przyglądać się tylko jeden obserwator z danej organizacji³. Jednak obserwatorzy, podobnie jak mężowie zaufania delegowani przez komitety wyborcze, mają prawo zmieniać się w trakcie pracy w komisji. Zgłaszanie obserwatorów odbywa się na podstawie zaświadczenia wydanego przez organizację delegującą, które obserwator zobowiązany jest okazać komisji po przybyciu do lokalu. Nie są wymagane wcześniejsza rejestracja czy zgłoszenie zamiaru prowadzenia obserwacji. OKW po przybyciu obserwatora do komisji sprawdza, czy organizacja

1 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – Kodeks wyborczy, 103c oraz 152 § 2.

2 PKW: ZPOW-501-80/18, Warszawa, 11 czerwca 2018 roku.

3 PKW: ZPOW-501-80/18, Warszawa, 11 czerwca 2018 roku.

delegująca go jest do tego uprawniona. Zasady i sposób tej kontroli określi PKW w specjalnym rozporządzeniu⁴.

Wybory samorządowe w 2018 roku staną się pierwszym poważnym sprawdzianem dla nowych przepisów.

WSKAZÓWKA: Przed rozpoczęciem obserwacji należy zapoznać się z obowiązującym prawem oraz uchwałami i wytycznymi PKW, w szczególności z tymi, które mogą wprowadzać zmiany w dotychczasowych praktykach. Wytyczne PKW dotyczące wyborów samorządowych powinny zostać opublikowane pod koniec września 2018 roku na stronie internetowej www.pkw.gov.pl. Im lepsza orientacja w zasadach funkcjonowania komisji, tym skuteczniejsze „wyłapywanie” ewentualnych błędów.

4 Zgodnie z treścią pisma PKW: ZPOW-501-80/18 z 11 czerwca 2018 roku OKW sprawdza, czy organizacja delegująca obserwatora ma do tego prawo – w tym celu korzysta z numeru KRS. Odpowiednie rozporządzenie dotyczące dokładnych procedur sprawdzania zaświadczeń wydawanych obserwatorom społecznym PKW ogłosi bezpośrednio przed wyborami.

Organizacja akcji obserwacyjnej

Osoby, które chcą zaangażować się w monitoring wyborów, powinny zgłosić się do organizacji, które są uprawnione do delegowania obserwatorów.

Jeśli organizacja lub grupa aktywistów chce zorganizować obserwację społeczną wyborów, musi pamiętać o wcześniejszym opracowaniu metodologii działań. Określić należy:

- cel obserwacji;
- czas trwania obserwacji;
- zasięg terytorialny;
- sposób prowadzenia;
- logistykę oraz sposób kontaktowania się z obserwatorami;
- szkolenia dla obserwatorów;
- sposoby informowania opinii publicznej;
- metody przedstawienia rezultatów obserwacji;
- współpracę z innymi organizacjami obserwującymi wybory.

Cele obserwacji

Troska o dobro demokracji i prawidłowość przebiegu procesu wyborów, a nie próba obrony z góry przyjętej tezy (np. że wybory będą sfałszowane), to ogólne założenie, jakie należy przyjąć przed rozpoczęciem działań. Warto jednak zdefiniować, jakie konkretnie cele chcą osiągnąć organizatorzy akcji obserwacyjnej, tak aby dostosować do nich sposoby działania.

Można wyróżnić kilka celów obserwacji:

- działanie na rzecz poprawy procedur wyborczych przez identyfikowanie problemów;
- zapobieganie nieprawidłowościom przez samą obecność obserwatorów, która może powstrzymać osoby chcące naruszać procedury;
- określenie, przez opublikowanie raportu opartego na solidnej metodologii, czy wybory odbyły się zgodnie z prawem, a ich wynik jest zgodny z głosami oddanymi przez wyborców;
- wykrywanie i nagłaśnianie nieprawidłowości wyborczych (zarówno błędów proceduralnych, jak i fałszerstw);
- analiza przyczyn nieprawidłowości, np. opóźnień w ogłoszeniu wyników, niewłaściwego działania członków komisji wyborczych.

Czas trwania obserwacji

Określenie ram czasowych pozwoli na precyzyjne zaplanowanie aktywności obserwatorów.

Obserwacja może być:

- krótkoterminowa, prowadzona jedynie w dniu głosowania (tej dotyczy ten przewodnik);
- długoterminowa, skupiająca się na monitoringu wszystkich aspektów procesu wyborczego, m.in. na przebiegu i finansowaniu kampanii czy formowaniu administracji wyborczej.

Warto zwrócić uwagę, że zarówno obserwacja krótkoterminowa, jak i długoterminowa są monitoringiem tylko części cyklu wyborczego. Cały cykl obejmuje również zmiany w prawie i przygotowania do wyborów. Głosowanie stanowi jedynie wycinek całego procesu. Szerzej o ciągłości procesu wyborczego w poradnikach OSCE/ODIR⁵.

Zasięg terytorialny obserwacji

Terytorium, na którym ma być prowadzona obserwacja, powinno być określone tak, aby możliwe było równomierne i losowe rozmieszczenie obserwatorów. Dzięki temu możliwe będzie uogólnienie wniosków z monitoringu.

Jeśli będziecie chcieli wypowiadać się na temat przeprowadzenia wyborów na terenie całej gminy, a uda się wam zorganizować obserwację tylko w jednej miejscowości, trudno będzie wyciągać wiarygodne wnioski dotyczące wyborów w całej gminie. Dlatego ważne jest równomierne rozmieszczenie obserwatorów.

Jeśli obejmiecie monitoringiem tylko potencjalnie „kłopotliwe” komisje wyborcze, nie pokażecie przekroju sytuacji, a wyniki nie będą reprezentatywne. Dlatego ważny jest losowy wybór komisji, które zostaną objęte obserwacją.

⁵ Szczególnie warto zwrócić uwagę na *Podręcznik oceny realizacji rekomendacji z obserwacji wyborów*, gdyż on najpełniej opisuje ciągłość procesu wyborczego: *Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, OSCE/ODIHR 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/244941?download=true>, s. 26.

Sposoby prowadzenia obserwacji

Możliwe są dwa modele monitoringu – stacjonarny i mobilny. W obserwacji stacjonarnej obserwatorzy monitorują jedną komisję wyborczą (na każdą komisję powinno przypadać minimum dwóch obserwatorów, którzy będą się zmieniać podczas prowadzenia działań). W obserwacji mobilnej jeden lub dwóch obserwatorów odwiedza w dniu głosowania wiele komisji. Obserwacja mobilna może dotyczyć jedynie przebiegu głosowania, a nie liczenia głosów. Warto pamiętać, że podczas liczenia głosów lokal jest zamknięty, a obserwatorzy nie mogą swobodnie wchodzić i wychodzić. Obserwowanie liczenia głosów, podobnie jak otwarcia lokalu wyborczego, jest możliwe tylko w jednej komisji.

Logistyka

Akcja obserwacyjna opiera się na współpracy obserwatorów z organizatorami akcji. Obecni w lokalach wyborczych obserwatorzy, którzy prowadzą obserwację przebiegu głosowania oraz czynności wykonywanych w lokalu przez komisje obwodowe, przekazują organizatorom zebrane w trakcie monitoringu informacje oraz spostrzeżenia za pomocą formularzy obserwacyjnych. Duże grupy obserwatorów działające na szeroką skalę tworzą zazwyczaj sztab organizacyjny, który na bieżąco przetwarza komunikaty napływające od obserwatorów. Przykładowy formularz z pytaniami znajduje się w załączniku na s. 49.

Szkolenia obserwatorów

Organizatorzy akcji powinni zadbać o to, aby obserwatorzy zostali przeszkoleni w zakresie prawa wyborczego oraz przysługujących im praw i obowiązków – warto także sprawdzić, czy są oni świadomi powierzonych im zadań. Po ukończeniu szkolenia obserwatorzy powinni potwierdzić swoje przygotowanie przez podpisanie zasad obserwacji obowiązujących w obrębie danej akcji obserwacyjnej (przykładowy zbiór zasad – Kodeks postępowania – znajduje się na s. 15). Szkolenia są kluczowym elementem wpływającym na powodzenie akcji obserwacyjnej.

Informowanie o wynikach obserwacji

Przekazywaniem informacji o wynikach obserwacji powinna zajmować się wyłącznie osoba odpowiedzialna za kontakt z mediami bądź rzecznik prasowy akcji obserwacyjnej. Media czekają na oceny procesu wyborczego w trakcie dnia głosowania, jednak odpowiedzialnym obserwatorom pod żadnym pozorem nie wolno stawiać wniosków podsumowujących akcję przed jej zakończeniem (które jest jednoznaczne z opublikowaniem raportu podsumowującego). Organizatorzy akcji powinni odpowiedzialnie podchodzić do kwestii przekazu medialnego. Dlatego najlepiej jest, jeśli w ramach tworzonej grupy obserwatorów wyznaczona zostanie osoba do kontaktu z mediami. Powinna ona być odpowiednio przygotowana do powierzonych jej roli.

Prezentacja rezultatów

Wyniki obserwacji wraz z wnioskami powinny **zostać przedstawione w raporcie końcowym** (więcej na ten temat na s. 39). Podsumowanie wyników obserwacji opartej na solidnych założeniach metodologicznych może być podstawą poważnej debaty publicznej, a także ewentualnego proponowania zmiany przepisów.

Współpraca z innymi organizacjami

Przygotowując małą akcję obserwacyjną, warto rozważyć współpracę z organizacjami planującymi działania zakrojone na szeroką skalę. Pozwoli to na pełniejsze wykorzystanie wyników oraz zwiększy siłę przekazu raportu końcowego i rekomendacji. Przy podejmowaniu współpracy należy zwrócić szczególną uwagę na metodologię działań partnerów. **Nieprofesjonalne działania obserwatorów społecznych, ich upolitycznienie, nierozważne i pochopne oceny procesu wyborczego – wszystko to może w negatywny sposób wpływać na wiarygodność zarówno samych obserwatorów, jak i organizacji, która ich zgłosiła, a tym samym delegitymizować wyniki dokonanych przez nią obserwacji i sformułowane na ich podstawie wnioski.**

Zasady wchodzenia w interakcję z komisją wyborczą

Organizatorzy powinni szczególnie zadbać o to, żeby obserwatorzy wiedzieli, jakie są wewnętrzne procedury działania akcji obserwacyjnej w przypadku zauważenia nieprawidłowości wyborczych. Należy z góry ustalić, czy obserwator powinien pozostać „pasywny” i jedynie zanotować zaobserwowaną nieprawidłowość w formularzu oraz poinformować o niej swój sztab akcji, czy też lepiej, aby zwrócił na nią uwagę komisji. Rozstrzygnięcie należy do organizatorów akcji.

Zasady zachowania obserwatorów

Zasady zachowania obserwatorów społecznych są pochodną praw obserwatorów zapisanych w Kodeksie wyborczym. Wynikają również z dokumentów międzynarodowych oraz dobrych praktyk.

Kodeks wyborczy jasno określa prawa obserwatorów społecznych:

- mają prawo być obecni podczas wszystkich czynności komisji, do której zostali wyznaczeni (103b. § 1 Kodeksu wyborczego);
- mają prawo być obecni w lokalu wyborczym w trakcie procesu głosowania: w czasie przygotowania do głosowania, samego głosowania, ustalania jego wyników i sporządzania protokołu⁶ – o dokładnych godzinach rozpoczęcia konkretnych etapów przeczytacie więcej w następnym rozdziale;
- mają prawo być obecni przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych;
- mają prawo być obecni przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173;
- mają prawo nagrywać działania komisji **przed otwarciem lokali wyborczych** oraz po ich zamknięciu, w trakcie ustalania wyników głosowania⁷.

Podstawowymi obowiązkami obserwatorów są: bezwzględne przestrzeganie prawa, działanie zgodne z wytycznymi PKW oraz z zasadami ustalonymi

⁶ Protokołu z prac komisji OKW2 zawierającego wyniki głosowania w danym obwodzie.

⁷ Kodeks wyborczy: art. 42 § 5: „Od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie czynności, o których mowa w § 1, do rozpoczęcia głosowania oraz od zamknięcia lokalu wyborczego do podpisania protokołu, o którym mowa w art. 75 § 1”.

w obrębie akcji obserwacyjnej. Do obowiązków prawnych obserwatora należy również przedłożenie komisji wyborczej zaświadczenia wydanego przez dane stowarzyszenie lub fundację delegującą.

Należy pamiętać, że – w odróżnieniu od mężów zaufania – obserwatorzy nie mogą:

- wносить do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów;
- być obecni przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

Poza przepisami Kodeksu wyborczego obowiązki, prawa oraz zadania stojące przed obserwatorami powinny być regulowane przez założenia akcji obserwacyjnej. Oznacza to, że sposób komunikacji obserwatorów z organizatorami, czas, który obserwator spędzi w danym lokalu, model prowadzonej obserwacji oraz formularz do wypełnienia będą uzależnione od wewnętrznych założeń danej akcji obserwacyjnej. Warto, aby organizacje kierujące obserwatorów do komisji wyborczych oparły swoje założenia na dobrych praktykach i standardach międzynarodowych.

O roli społecznej obserwacji wyborów i o znaczeniu obserwatorów krajowych dla procesu wyborczego traktuje szereg dokumentów międzynarodowych, m.in.: *Deklaracja światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeks postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*, ogłoszone i upamiętnione 3 kwietnia 2012 roku na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Deklaracja została zaaprobowana przez Komisję Wenecką 21 czerwca 2012 roku. Wszystkim organizatorom akcji obserwacyjnych polecamy lekturę obu tych dokumentów⁸.

Szczególnie ważne jest odwołanie się do *Kodeksu postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*. Jest to 10 zasad, zgodnie z którymi powinni działać obserwatorzy społeczni. Dzięki zastosowaniu się do nich łatwiej będzie prowadzić niezależny i skuteczny monitoring wyborczy.

⁸ Pełny tekst *Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie oraz Kodeks 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).

Kodeks postępowania obserwatorów społecznych



Pracuj na rzecz poprawy procesu wyborczego oraz wdrażania najlepszych praktyk wyborczych, jednak nie związuj się z administracją wyborczą, rządową czy terytorialną.



Prezentuj wysoką kulturę osobistą w relacjach ze wszystkimi uczestnikami procesu wyborczego, niezależnie od ich zachowania. Bezwzględnie wyrzekaj się przemocy i agresji.



Szanuj prawo oraz konstytucję. Postępuj zgodnie z obowiązującym prawem i nakłaniaj innych uczestników procesu wyborczego do tego samego.



Szanuj niezawisłe organy administracji wyborczej i pod żadnym pozorem nie ingeruj bezprawnie w ich działania.



Pomagaj bronić prawa wyborców i potencjalnych wyborców do wyrażenia ich woli w procesie wyborczym.



Pomagaj bronić, ze szczególnym naciskiem na zachowanie bezstronności, równych praw wszystkich kandydatów i kandydatek w wyborach.



Współpracuj z innymi obserwatorami społecznymi, którzy działają w zgodzie z zasadami wyznaczonymi przez deklarację, oraz z obserwatorami międzynarodowymi.



Podczas przekazywania informacji dotyczących sytuacji w lokalu wyborczym działaj bezstronnie oraz bezwzględnie, dokładając wszelkiej staranności w trakcie opisywania faktów (pozytywnych i negatywnych).



Doskonal swoje umiejętności w trakcie szkoleń dotyczących procesu wyborczego oraz sposobów obserwacji wyborów. Jeśli organizujesz akcję obserwacji wyborczej, zadбай o to, aby wszyscy obserwatorzy znali cel obserwacji i jej zasady. Dobrze orientuj się w zapisach Kodeksu wyborczego oraz uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej.



Pozostań bezstronny we wszystkich czynnościach, które wykonujesz jako obserwator wyborów lub trener obserwatorów, bez względu na swoje preferencje polityczne. Pozostań apolityczny i nie związuj się z partiami politycznymi, kandydatami oraz stronami biorącymi udział w wyborach.

Każda akcja obserwacyjna ustala własną metodologię prowadzenia monitoringu i raportowania o nieprawidłowościach. Przykłady działań prowadzonych przez organizacje obserwatorów społecznych na świecie pokazują, w jak różny sposób można odnosić się do kwestii kooperacji lub konfrontacji z komisją wyborczą. Poniżej staramy się pokazać kompromisowe podejście do tych dwóch sposobów prowadzenia obserwacji.

Obserwatorzy społeczni powinni:

- **Obserwować sytuację w lokalu wyborczym.** Do podstawowych zadań należy uważne obserwowanie przebiegu procesu głosowania;
- **Raportować sztabowi akcji obserwacyjnej o sytuacji w lokalu wyborczym.** Rzetelne informowanie przez obserwatorów o przebiegu procesu głosowania pozwala na dokładne oddanie wyników obserwacji w oficjalnych komunikatach akcji obserwacyjnej;
- **Bronić swoich praw do obserwacji wyborów.** Katalog praw obserwatorów społecznych został przedstawiony na s. 13; członkowie komisji mogą nie znać niektórych przepisów, a ich nieprawidłowe zachowania najczęściej nie wynikają ze złej woli, ale z niewiedzy lub błędnego przekonania. **W przypadku, gdy jesteście pewni swoich praw, warto odwołać się bezpośrednio do przepisów je stanowiących. Należy dołożyć jednak wszelkiej staranności, aby w trakcie ewentualnej obrony prawa do obserwacji była zachowana kultura osobista.**

Obserwatorzy społeczni mogą:

- **Wejść w interakcję z komisją wyborczą.** Nie należy zapominać, że oprócz samego obserwowania warto dawać komisji wyborczej sygnały w przypadku zauważonych nieprawidłowości. **Gdy komisja nie zdaje sobie sprawy z zaistniałej nieprawidłowości, można zwrócić na nią uwagę członków komisji, zadając pytanie dotyczące danej sytuacji i prosząc o wyjaśnienie jej.** Dzięki takiej formie interakcji komisja powinna, bez odczuwania presji ze strony obserwatorów, zauważyć problem oraz podjąć kroki w celu jego rozwiązania.
Kwestia tego, czy obserwator może wchodzić w interakcję z komisją i jak daleko taka interakcja ma sięgać, powinna być ustalona i ujednolicona w ramach danej akcji obserwacyjnej.
- **Zawiadomić policję lub złożyć protest wyborczy.** W zależności od wewnętrznych regulacji danej akcji obserwacyjnej oraz możliwości formalnych danego obserwatora czasami konieczne może być zawiadomienie policji bądź złożenie protestu wyborczego.

Zidentyfikowanie nieprawidłowości może przyczynić się do poprawy jakości procesu wyborczego. Dlatego ważne jest wskazanie słabych punktów oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji. Należy jednak przy tym pamiętać, że rolą obserwatorów jest przyglądanie się, a nie ingerowanie w proces wyborczy.

WSKAZÓWKA: Członkowie komisji mogą być zdenerwowani obecnością obserwatorów i „patrzeniem na ręce”. Dlatego ważne jest taktowne zachowanie.

Obserwatorzy społeczni nie mogą:

- **Udzielać instrukcji wyborcom.** Jeśli wyborca głosuje, nie korzystając z „miejsca zapewniającego tajność głosowania” (przez co narusza art. 52 § 5 Kodeksu wyborczego), to niedopuszczalne jest zwrócenie mu uwagi. W takiej sytuacji obserwator powinien zapisać dane zdarzenie w formularzu obserwacyjnym.
- **Przeszkadzać komisji wyborczej w wykonywaniu obowiązków.** Pytania można zadawać, gdy komisja nie jest zajęta wykonywaniem innych obowiązków.
- **Przeglądać dokumentów.** Nie można też **żądać, żeby członek komisji przewertował dokumenty dla obserwatora**, ale wolno o to prosić. Przykładem takiego rodzaju obserwacji może być sytuacja, w której obserwator jest obecny przy stemplowaniu kart i wówczas może uważnie patrzeć, aby przekonać się, czy wszystkie karty do głosowania ostemplowano poprawnie. Jednak po ostemplowaniu kart obserwator nie może ich przeglądać, żeby sprawdzić, czy nie brakuje stempli. Podobnie wygląda sytuacja ze spisem wyborców – obserwator może patrzeć na spis wyborców przy okazji obserwowania członków komisji wyborczej, którzy go używają, ale nie może sam spisu wertować, żeby sprawdzić, czy wszystko jest w porządku.
- **Zdradzać swoich preferencji politycznych.** Obserwator, który – jak większość obywateli – ma swoje preferencje polityczne, nie powinien ich ujawniać w żaden sposób, nawet pośrednio, w czasie obserwacji. Obserwując wybory, powinniście zachowywać równy dystans do wszystkich sił politycznych zaangażowanych w proces wyborczy i ujawniać nieprawidłowości z takim samym zaangażowaniem, niezależnie od tego, z której strony one pochodzą. Musicie być gotowi na to, że wasze spostrzeżenia mogą zaszkodzić również tym politykom, których lubicie, albo pomóc tym, których nie lubicie. W trakcie obserwacji należy zachowywać się przyjaźnie wobec komisji wyborczej oraz innych osób, z którymi będziecie mieć do czynienia (mężów zaufania, innych obserwatorów społecznych, obserwatorów międzynarodowych czy dziennikarzy).

Dzień wyborów

W jesiennych wyborach samorządowych wyborcy głosować będą, w zależności od miejsca stałego zamieszkania, w wyborach:

- do rad gmin i powiatów oraz sejmików województw;
- do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy;
- do rad miast w miastach na prawach powiatu;
- na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

W większości lokali wyborczych w Polsce wyborca otrzyma **cztery** karty do głosowania, a w miastach na prawach powiatu **trzy** (z wyjątkiem Warszawy, w której zostanie cztery karty). Szczególną uwagę należy zwrócić na wybory do rad gmin, ponieważ w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wybory odbywają się na podstawie ordynacji proporcjonalnej, co oznacza głosowanie na osoby umieszczone na listach komitetów wyborczych. W pozostałych gminach obowiązuje ordynacja większościowa – wyboru jednego kandydata dokonujemy w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW).

W przypadku głosowania w JOW-ach może okazać się, że kilka okręgów wyborczych obsługiwanych jest przez ten sam obwód (lokal) wyborczy. Warto wówczas pamiętać, że w lokalu tym funkcjonują różne karty do głosowania w wyborach do rady gminy (inne dla każdego okręgu), sporządzane są też różne protokoły. Oczywiście wyborca otrzymuje tylko jedną kartę w wyborach do rady gminy – właściwą dla okręgu, w którym mieszka.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadziła regulacje niespotykane do tej pory w polskim ustawodawstwie, rozdzielające zadania dotychczasowych obwodowych komisji wyborczych pomiędzy nowe ciała wyborcze:

1. obwodową komisję wyborczą ds. **przeprowadzenia głosowania w obwodzie** (dalej: OKW1), której praca kończy się po zamknięciu lokalu wyborczego i protokolarnym przekazaniu materiałów wyborczych;
2. obwodową komisję wyborczą ds. **ustalenia wyników głosowania w obwodzie** (OKW2), której zadaniami są: zliczenie głosów w obwodzie, ustalenie wyników głosowania, podanie ich do publicznej wiadomości oraz przekazywanie protokołów głosowania w obwodzie do komisji wyższego szczebla.

Głosowanie odbywa się jednego dnia bez przerwy, od godz. 07.00 do 21.00. Dzień wyborów trwa jednak dłużej. Rozpoczyna się bowiem od przybycia członków obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (OKW1) do lokalu wyborczego oraz przygotowania lokalu do procesu głosowania najpóźniej o godz. 6.00⁹. Kończy – wraz z zakończeniem prac obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (OKW2), czasami nad ranem dnia następnego.

WSKAZÓWKA: W trakcie dnia głosowania obserwatorzy będą monitorować jedną lub kilka komisji wyborczych. Jeśli monitorowana jest jedna komisja wyborcza, należy pamiętać o dawaniu sobie zmian i odpoczynku. Jeśli obserwacja jest mobilna, pomiędzy wizytami w kolejnych lokalach należy robić przerwy. Obserwator musi wykazywać się uwagą i skupieniem w trakcie wykonywania swoich obowiązków.

⁹ *Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych...* ogłoszone przez wyborami samorządowymi 2014 roku, rozdział III, pkt 20. „W dniu wyborów komisja zbiera się w lokalu wyborczym w możliwie pełnym składzie, z udziałem przewodniczącego komisji lub jego zastępcy, na tyle wcześnie, aby wykonać wszystkie czynności związane z przygotowaniem głosowania, lecz nie później niż o godz. 06.00”.

Przygotowanie lokali wyborczych

WSKAZÓWKA: Rozpoczynając pracę w komisji, obserwator powinien:

- przedstawić się i powiedzieć, jaką organizację reprezentuje;
- okazać komisji niezbędne dokumenty;
- podkreślić, że jest obserwatorem społecznym, a nie mężem zaufania.

Podczas pierwszego etapu obserwacji wyborów obserwator nie może ingerować w prace komisji ani pod żadnym pozorem mieć kontaktu z materiałami wyborczymi, w tym kartami do głosowania czy spisami wyborców. Może obserwować wygląd materiałów wyborczych z pewnej odległości, w taki sposób, aby zauważyć ich istotne elementy.

Część wytycznych dotyczących przygotowania lokali wyborczych do głosowania określa art. 42 § 1–3 Kodeksu wyborczego. Działania, jakie muszą zostać podjęte przed otwarciem lokali wyborczych, a także te związane z drukiem i przechowywaniem kart do głosowania określa przed każdymi wyborami PKW w drodze uchwały.

Do podstawowych czynności komisji w trakcie przygotowywania lokalu wyborczego do głosowania, podejmowanych nie później niż od godz. 6.00 do godz. 7.00, należą:

- sprawdzenie dostarczonych komisji dokumentów oraz pieczęci;
- ponowne przeliczenie kart do głosowania (odrębnie dla każdego wyborów);
- ostemplowanie kart do głosowania swoją pieczęcią;
- zabezpieczenie ostemplowanych kart oraz pieczęci;
- rozłożenie w lokalu w odpowiedni sposób kart do głosowania i spisów wyborców;
- sprawdzenie, czy w lokalu są wywieszone urzędowe informacje o wyborach i obwieszczenia;
- sprawdzenie, czy w lokalu i na zewnątrz nie ma materiałów służących do prowadzenia agitacji wyborczej – jeśli są, to komisja powinna je usunąć;
- sprawdzenie, czy urna wyborcza jest pusta;
- opieczętowanie (zapłombowanie) urny.

Powyższy katalog został opracowany na podstawie wytycznych PKW z lat ubiegłych. Wytyczne dotyczące wyborów samorządowych 2018 roku mogą go częściowo zmodyfikować.



Zdjęcie 1. Nieumiejętnie zaplombowana urna wyborcza w wyborach na Prezydenta Republiki Mołdawii – listopad 2016 roku
Źródło: Zdjęcie autora

Przykładowe nieprawidłowości przed otwarciem lokali wyborczych:

- Brak wymaganej liczby członków obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie zalecanej do przygotowania oraz późniejszego otwarcia lokalu wyborczego. Według wytycznych PKW z 2014 roku komisja powinna zebrać się „w możliwie pełnym składzie”, a w trakcie głosowania (zgodnie z art. 42 § 3 Kodeksu wyborczego) powinno być obecne minimum 2/3 jej składu, w tym przewodniczący lub wiceprzewodniczący.
- Członek komisji wyborczej będący pod wpływem alkoholu bądź innych środków odurzających. Sytuacja ta może mieć negatywny wpływ na przebieg głosowania, szczególnie wtedy, gdy wpłynie na punktualne otwarcie lokalu wyborczego.
- Nieopieczętowanie wszystkich kart do głosowania w trakcie przygotowania do otwarcia lokalu wyborczego. Sytuacja ta stanowi zagrożenie, że komisja wyda omyłkowo nieopieczętowaną kartę wyborcy. Karta taka po wyrażeniu woli przez wyborcę byłaby automatycznie głosem nieważnym. PKW zaleca ostemplowanie przed otwarciem lokalu wszystkich kart, jednak nie stanowi naruszenia prawa, jeśli część z nich zostanie ostemplowana przez komisję zaraz po godzinie 7.00.
- Brak materiałów wyborczych (kart, spisów, obwieszczeń, nakładek, pieczęci, plomb) oraz materiałów biurowych (poduszek do stempli, przyborów do pisania, papieru, sznurka, nawilżaczy, taśmy klejącej itp.).
- Nieprawidłowe opieczętowanie (zaplombowanie) urny. Ze względu na różnorodność plomb wykorzystywanych w Polsce (opaski samozaciskowe,

plomby gumowe, naklejki, kawałki kartki) warto zwrócić uwagę na poprawność ich stosowania. O ile w przypadku plomb papierowych czy naklejek nie ma wątpliwości, jak je prawidłowo stosować, o tyle sytuacja wygląda inaczej w wypadku plomb – opasek samozaciskowych. Może zdarzyć się, że członkowie komisji założą plomby, wkładając opaskę samozaciskową nieprawidłowo, tzn. w drugą stronę. Opaska nie będzie mogła się wtedy zacisnąć i zostanie zablokowana na pierwszym zrębie; w rezultacie możliwe będzie otworzenie plomby bez jej naruszenia i ponowne jej użycie.

Jednym z możliwych sposobów wpływania na wynik wyborczy jest zaplombowanie urny, w której znajdują się już głosy. W praktyce istnieje małe prawdopodobieństwo, aby w trakcie procesu przygotowywania lokalu wyborczego do głosowania okazało się, że zaplombowana została urna zawierająca w środku karty wyborcze. Gdyby jednak tak się stało, może to świadczyć o fałszerstwie polegającym na zмовie członków komisji, którzy umieścili w urnie głosy przed jej zaplombowaniem.

Przed otwarciem lokalu wyborczego obserwator powinien upewnić się:

- czy na otwarcie komisja wyborcza stawiała się wystarczająco wcześniej (nie powinno być to później niż o 6.00 rano);
- czy komisja sprawdziła, czy w lokalu znajdują się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania;
- czy komisja przeliczyła karty do głosowania, które otrzymała;
- czy komisja opieczętowała karty do głosowania;
- czy komisja sprawdziła, czy urna jest pusta;
- czy komisja zamknęła i zaplombowała/opieczętowała urnę pieczęcią komisji;
- czy komisja przechowuje dodatkowe karty do głosowania w bezpiecznym miejscu;
- czy komisja przestrzega procedur związanych z otwarciem lokalu wyborczego, czy proces przebiega bez chaosu, a członkowie komisji wiedzą, jakie czynności mają wykonywać.

WSKAZÓWKA: Otwarcie lokali wyborczych zazwyczaj przebiega bardzo szybko i przechodzi płynnie w proces głosowania. Pamiętajcie, że kwestie biurokratyczne związane z waszą rejestracją w komisji mogą trochę potrwać. Może się również zdarzyć, że jeśli przyjdziecie zbyt późno, OKW1 będzie znajdować się już w lokalu wyborczym, więc nie będziecie mogli się z nią skontaktować i poprosić o wpuszczenie do lokalu. Komisje wyborcze rozpoczynają swoją pracę o godz. 6.00 rano. Ważne, aby obserwator społeczny pojawił się w lokalu wyborczym w tym samym czasie.

Głosowanie

Głosowanie rozpoczyna się w momencie otwarcia lokalu dla wyborców, czyli o godzinie 7.00, i trwa aż do momentu, gdy zagłosują ostatni wyborcy, którzy weszli do lokalu przed godz. 21.00¹⁰. Komisja wyborcza powinna działać zgodnie z wytycznymi określonymi poprzez PKW, a głosowanie powinno odbywać się według schematu pokazanego na s. 25.

Część **nieprawidłowości**, na które trzeba zwrócić uwagę, może wystąpić w wyniku niewłaściwego **zachowania komisji wyborczej** bądź być **efektem braków w wyposażeniu lokalu wyborczego**. Inne nieprawidłowości wynikają z **zachowań wyborców**, również tych, którzy działają w porozumieniu z komisją lub któryś z jej członków. Sytuacje takie mogą mieć miejsce w lokalu wyborczym, ale także poza nim.

Organizacja pracy komisji

W trakcie głosowania w lokalu wyborczym powinno być obecne **co najmniej 2/3 pełnego składu komisji, w tym przewodniczący lub jego zastępca**. Należy sprawdzić, czy członkowie komisji przestrzegają tej zasady, a jeśli nie, trzeba zwrócić im na to uwagę, pytając, gdzie są pozostali członkowie komisji (patrz: art. 42 § 3 Kodeksu wyborczego).

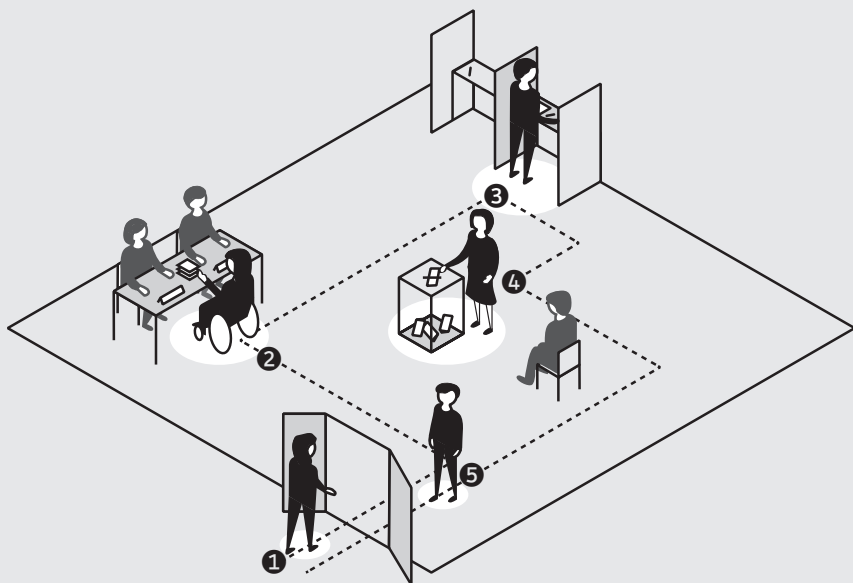
Należy zaobserwować:

- czy członkowie OKW1 sprawdzają dokument tożsamości głosującym;
- czy głosujący podpisują spis wyborców;
- czy głosującym wydawana jest odpowiednia liczba kart do głosowania.

Wyposażenie lokalu wyborczego

Obserwatorzy muszą zwrócić uwagę na to, czy lokal OKW został właściwie oznaczony oraz czy znajdują się w nim wszystkie materiały i urządzenia niezbędne do przeprowadzenia głosowania. **Miejsca zapewniające tajność dokonywanego wyboru** są niezwykle istotne w procesie głosowania. Stosowane w lokalach wyborczych tekturowe „przegrody” częstokroć okazują się niewystarczające,

10 Regulacje prawne dotyczące głosowania określone są przez Kodeks wyborczy (dział I, rozdział 6: „Przepisy wspólne dla głosowania”) oraz odpowiednią uchwałę PKW z wytycznymi organizacji dnia wyborów.



1

Wyborca wchodzi do lokalu wyborczego.

2

Odnajduje członka komisji, do którego przyporządkowany jest jego adres (wpis w spisie wyborców).



Okazuje dokument tożsamości celem potwierdzenia danych.



Składa podpis we właściwej rubryce obok swoich danych w spisie wyborców i uzyskuje wymaganą w danym głosowaniu liczbę kart do głosowania.

3

Udaje się do miejsca przeznaczonego do głosowania.



Wyborca wyraża swoją wolę poprzez zaznaczenie, lub nie, odpowiedniej kratki w karcie do głosowania.



Zgina kartę tak, żeby jego wola nie była widoczna.

4

Po wyrażeniu swojej woli wrzuca kartę do głosowania do urny w taki sposób, aby jej zadrukowana strona była niewidoczna.

5

Po oddaniu głosu opuszcza lokal wyborczy.



Zdjęcie 2. Kandydat Andrzej Sebastian Duda głosuje w trakcie pierwszej tury wyborów prezydenckich w maju 2015 roku

Źródło: Fragment filmu udostępnionego na serwisie YouTube przez użytkownika romanNic – <https://www.youtube.com/watch?v=SEnnRzhnJRs>

aby tę tajność zapewnić. Dobrze obrazuje to głosowanie ówczesnego kandydata na Prezydenta RP Andrzeja Dudy w trakcie pierwszej tury wyborów prezydenckich w maju 2015 roku.

Należy skontrolować:

- czy w lokalu wyborczym znajdują się wymagane instrukcje informujące, jak głosować;
- czy w lokalu wyborczym znajduje się wystarczająca liczba miejsc zapewniających tajność głosowania;
- czy miejsca te rzeczywiście zapewniają tajność głosowania;
- czy w miejscach tych jest wystarczająco jasno, aby można było oddać głos;
- czy komisja dysponuje nakładkami na karty do głosowania w alfabecie Braille’a;
- czy komisja jest prawidłowo oznaczona – zarówno na zewnątrz lokalu wyborczego, jak i wewnątrz;
- czy w danym pomieszczeniu znajduje się tylko jedna OKW1.

Braki w przygotowaniu lokalu wyborczego mogą wpływać na niewłaściwy przebieg procesu głosowania, co może stanowić podstawę do złożenia protestu wyborczego.



Zdjęcie 3. Lokal wyborczy nieprawidłowo zakwalifikowany jako dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych

Autor: Vladimir Egorov

Niedostosowanie lokalu do potrzeb osób niepełnosprawnych

Według art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego w każdej gminie co najmniej połowa lokali wyborczych powinna być dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Warunki techniczne, jakim muszą odpowiadać takie lokale, określa rozporządzenie ministra infrastruktury i budownictwa¹¹. Obserwatorzy powinni sprawdzić, czy lokale, które mają być dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, rzeczywiście odpowiadają tym wytycznym. Lista takich lokali powinna być opublikowana 30 dni przed dniem wyborów¹².

W praktyce czasami okazuje się, że lokale, które powinny być dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie spełniają odpowiednich wymogów. Sytuacja taka widoczna jest na zdjęciu powyżej. Wskazany lokal, oznaczony jako dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie spełniał wymaganych warunków technicznych. Zdjęcie zostało wykonane w trakcie czeskich wyborów do Izby Poselskiej w Pradze w październiku 2017 roku.

Spis wyborców

Kartę do głosowania otrzymuje osoba, której nazwisko znajduje się w spisie wyborców. Spisy odpowiednie dla każdej z obwodowych komisji wyborczych są

11 Dz.U., 2017, poz. 2468, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170002468/O/D20172468.pdf>.

12 Art. 16. § 1.3 Kodeksu wyborczego określa sposób publikacji obwieszczenia dotyczącego lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

przygotowywane przez właściwe organy, zazwyczaj gminy¹³. W trakcie wyborów często zdarza się, że wyborca znajdujący się w lokalu nie może znaleźć swojego nazwiska w spisie. Obywatel ten powinien ustalić, czy od ostatnich wyborów nie zmienił miejsca zameldowania lub czy nie dopisał się do spisu wyborców w innym miejscu. Jeśli okaże się, że rzeczywiście powinien być ujęty w spisie wyborców w danej OKW, wówczas OKW1 ustala w urzędzie gminy, czy wyborca jest ujęty w rejestrze wyborców. Gdy urząd gminy potwierdzi, że wyborca znajduje się w rejestrze i został omyłkowo pominięty w spisie wyborców w danym obwodzie, OKW1 dopisuje go do spisu¹⁴.

Dopisanie do spisu w wyborach samorządowych w dniu wyborów podlega jednak pewnym warunkom:

- wyborca musi udokumentować, że stale zamieszkuje na terenie danego obwodu głosowania, a urząd gminy ma za zadanie potwierdzić, że nie otrzymał zawiadomienia o utracie przez danego wyborcę prawa wybierania; nie wystarczy też, że dana osoba jest znana wszystkim w lokalu wyborczym;
- urząd gminy musi potwierdzić (najczęściej telefonicznie), że wyborca nie jest wpisany do spisu wyborców w innym obwodzie.

Ponadto OKW1 dopisuje do spisu i dopuszcza do głosowania wyborcę skreślonego ze spisu dla danego obwodu głosowania w związku z wpisaniem go do spisu wyborców w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeśli udokumentuje on, iż opuścił tę jednostkę przed dniem wyborów.

W wyborach samorządowych, w odróżnieniu od innych wyborów w Polsce, nie można dopisać się do spisu wyborców w danym obwodzie na podstawie zaświadczenia o głosowaniu poza miejscem stałego zamieszkania.

Sprawdźcie:

- czy spisy wyborców są poszeregowane i uporządkowane;
- czy wyborcy za każdym razem podpisują się w spisie wyborców;
- czy, jeśli w lokalu pojawili się wyborcy, którzy nie widnieją w spisie, ich dopisanie (lub odmowa dopisania) odbyło się zgodnie z prawem.

13 Kodeks wyborczy: art. 26 § 10, art. 34 § 1 i art. 35 § 1.

14 Kodeks wyborczy: art. 51 § 2.2.

Karty wyborcze

Karty do głosowania, które wydawane są wyborcom, powinny być właściwie opieczetowane. W przypadku wyborów samorządowych będą to **dwie pieczęcie**: jedna – terytorialnej komisji wyborczej (w postaci gotowego nadruku na karcie), druga – konkretnej obwodowej komisji wyborczej (do przystawienia przez OKW1). Może się zdarzyć, że członkowie OKW1 nie opieczetują jakiejś karty do głosowania i wydadzą ją wyborcy. Taka karta będzie nieważna, a głos oddany na niej nie zostanie wzięty pod uwagę.

Warto również upewnić się, czy kandydaci figurujący na karcie do głosowania są zarejestrowani przez właściwe terytorialne komisje wyborcze. Można to sprawdzić na stronie internetowej PKW lub wcześniej zaopatrzyć się w wydruk. Jeśli istnieją rozbieżności między listami kandydatów ustalonymi przez komisje terytorialne a treścią kart wyborczych, to sprawa taka może być przedmiotem protestu wyborczego (art. 28 Kodeksu karnego). Sytuacja taka miała np. miejsce w wyborach samorządowych w 2014 roku w Tarnowie, gdzie Sąd Okręgowy wydał postanowienie o nieważności wyborów¹⁵.

Należy sprawdzić:

- czy wszystkie karty do głosowania wydawane wyborcom są prawidłowo opieczetowane;
- czy karty wyborcze wydawane wyborcom posiadają nadrukowaną pieczęć.

Urna wyborcza

Kluczowym wyposażeniem każdego lokalu wyborczego jest urna wyborcza. W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2015 roku w Polsce obowiązują urny przezroczyste. Sposób wykonania urny określa uchwała PKW¹⁶.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadziła do obowiązków członków OKW1 nowe zadanie. Zgodnie z art. 52 § 6a Kodeksu w trakcie głosowania jeden członek OKW1 (tzw. strażnik urny wyborczej) powinien być cały czas obecny przy urnie do głosowania, aby czuwać nad jej nienaruszalnością i przestrzeganiem

15 Sygn. akt. I Ns 161/14 z 13 stycznia 2015 roku.

16 Uchwała PKW z 21 marca 2016 roku w sprawie wzorów urn wyborczych, http://pkw.gov.pl/490_Uchwały/1/12853_Uchwała_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_21_marca_2016_r_w_sprawie_wzorow_urn_wyborczych. Zob. również wyjaśnienia PKW dotyczące urn zebrane pod adresem: http://pkw.gov.pl/345/1/18524_Zbior_wyjasnien_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_dotyczacych_przezroczystych_urn_wyborczych.

przez wyborców zasad głosowania. Jedna z tych zasad brzmi następująco: „Wyborca wrzuca kartę do urny [...] w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna”.

Należy sprawdzić:

- czy urna jest przezroczysta (zgodnie z wytycznymi);
- czy urna jest stabilna, a jej ścianki przywierają do siebie, nie tworząc przerw ani dziur;
- czy urna jest prawidłowo zaplombowana;
- czy przy urnie znajduje się członek komisji;
- czy w urnie nie leżą przedmioty lub kartki inne niż karty do głosowania.

W Polsce trudno sobie wyobrazić sytuację, w której członkowie komisji wspólnie dokonują fałszerstw, np. dorzucają głosy do urny. Do takiego procederu dochodzi w niektórych lokalach wyborczych w Federacji Rosyjskiej. Jest on określany jako *vbros*.

Warto wiedzieć, jak taką wrzutkę rozpoznać. Zadanie to ułatwiają transparentne urny, przez które widać rozkład kart we wnętrzu. W normalnej sytuacji, gdy wyborcy opuszczają głosy do urny pojedynczo, karty do głosowania rozsypują się. Kiedy mamy do czynienia z wrzutką głosów, karty są zazwyczaj ułożone równomiernie, tworząc pliki papieru, pliki kart do głosowania.



Zdjęcie 4. Dosypane głosy w prawyborach rosyjskich w 2016 roku. Autor: Vladimir Egorov

Agitacja wyborcza

Według art. 107 § 1 Kodeksu wyborczego od godz. 00.00 dnia poprzedzającego wybory na terenie całego kraju obowiązuje cisza wyborcza. Oznacza to, że „prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione”.

Członkowie OKW1 powinni regularnie sprawdzać, czy w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym znajduje się ten lokal, nie jest prowadzona agitacja wyborcza. Jeśli obserwatorzy zidentyfikują elementy czy przejawy agitacji wyborczej, których nie zauważyła OKW1, można zapytać przewodniczącego

komisji, czy komisja jest ich świadoma. Jako agitację rozumiemy każde publiczne działanie mające na celu zarówno aktywne nakłanianie do głosowania na konkretnego kandydata lub przeciw komuś (przekonywanie, dyskusje polityczne, wznoszenie okrzyków, deklarowanie, na kogo oddało się głos), jak i działanie pasywne (wywieszanie plakatów, rozkładanie ulotek).

Nie we wszystkich krajach w dniu głosowania obowiązuje cisza wyborcza. Na Węgrzech według prawa wyborczego prowadzenie kampanii w dniu wyborów jest dopuszczalne, pod warunkiem że ma miejsce nie bliżej niż 150 m od lokalu wyborczego. Zdjęcie obok pokazuje kampanię wyborczą prowadzoną na ulicy w Budapeszcie w trakcie dnia głosowania, podczas węgierskich wyborów samorządowych 8 kwietnia 2018 roku.



Zdjęcie 5. Kampania w dniu wyborów – Węgry, kwiecień 2018 roku. Źródło: Zdjęcie autora

Tajność głosowania

Jedną z najczęstszych nieprawidłowości, czasem wynikających z błędnych przyzwyczajęń¹⁷, jest nieprzestrzeganie tajności głosowania, co wiąże się z **publicznym wypełnieniem karty do głosowania bądź wrzuceniem karty wyborczej do urny w niewłaściwy sposób**. Polskie prawo w jasny sposób określa tajność głosowania jako obowiązek, a nie przywilej¹⁸. Art. 52 § 6 Kodeksu wyborczego stanowi, że wyborca wrzuca kartę do urny w taki sposób, „aby strona zadrukowana była niewidoczna”. Dodatkowo ustawodawca w nowelizacji Kodeksu wprowadził art. 52 § 6a, czyli instytucję wspomnianego wcześniej

17 W czasach PRL-u, w trakcie wyborów, które były niedemokratyczne, propagowano głosowanie „bez skreśleń”. Powodowało to manifestacyjne omijanie kabin zapewniających tajność głosowania – taki sposób głosowania oznaczał bezwarunkowe i ostantacyjne poparcie dla ówczesnej władzy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że pewne przyzwyczajenia wyborców pozostały niestety obecne w kulturze głosowania pomimo zmiany systemu.

18 Konstytucja, art. 169: „1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych; 2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. [...]”; Kodeks wyborczy, art. 52: „[...] § 5. Po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udaje się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania. § 5a. Tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób”.

„strażnika urny”. Polskie prawo wymaga bezwzględnego przestrzegania zasady tajności głosowania (szerzej opisanej w dokumencie Komisji Weneckiej¹⁹). Niestety jest ono niespójne, jeśli chodzi o sankcje za jej naruszenie²⁰.

Tajność głosowania stanowi podstawową gwarancję przeciwko kupowaniu głosów i zastraszaniu wyborców (głosowanie na konkretną opcję w zamian za korzyść pieniężną czy materialną lub pod groźbą utraty pracy). **Tajność głosowania stanowi więc zasadę bezwzględnie obowiązującą, a każdy wyborca, członek komisji, mąż zaufania czy obserwator społeczny ma zarówno prawo, jak i obowiązek jej przestrzegać.**

Karuzela wyborcza

Poważnym nadużyciem jest proceder kupowania głosów, czyli tzw. karuzela wyborcza. W Polsce wyniesienie karty do głosowania z komisji wyborczej jest penalizowane przez art. 497a Kodeksu wyborczego, natomiast odstąpienie swojego głosu osobie trzeciej, jego sprzedaż bądź kupno są kwalifikowane jako występki określony w art. 248 i 250a Kodeksu karnego²¹.

Ważne, aby obserwatorzy zwracali uwagę na to, czy wszyscy wyborcy wrzucają karty do głosowania do urny, oraz na to, co wrzucają do urny.

Istnieje prawdopodobieństwo, że osoba wynosząca karty z lokalu wyborczego przekaze je osobie trzeciej, która zaznaczy swoich kandydatów, a następnie „wypełnione” karty przekaze kolejnemu wyborcy, który udaje się do lokalu. Ten wrzuci je do urny, a karty otrzymane od komisji przekaze na zewnątrz. Tak powstaje „karuzela wyborcza”. Innym mechanizmem, bardzo trudnym do

19 *Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report*, Venice, 18–19 October 2002 (przekład Marcin Skubiszewski). „4. Głosowanie tajne: a) Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem, ale także obowiązkiem, jego niespełnienie musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona. b) Głosowanie musi być indywidualne. Głosowanie rodzinne oraz wszelkie inne formy kontroli jednego wyborcy nad głosem innego wyborcy muszą być zabronione”, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

20 Przestępstwem jest: zapoznanie się z treścią głosu wbrew woli głosującego (art. 251 Kodeksu karnego), zastraszanie wyborców, kupowanie głosów od wyborców lub sprzedaż głosów przez wyborców (art. 250 i 250a Kodeksu karnego), wyniesienie karty z lokalu (art. 497a Kodeksu wyborczego). Polskie ustawy nie przewidują natomiast żadnej sankcji za oglądanie cudzego głosu, jeśli nie występują żadne z okoliczności opisanych we wzmiankowanych tu przepisach.

21 W przypadku odstąpienia karty do głosowania innej osobie czyn taki kwalifikowany jest jako występki ścigany na mocy art. 248 Kk, natomiast gdy w trakcie odstępowania karty do głosowania nastąpi proceder uzyskania korzyści majątkowej, wtedy czyn taki podlega pod art. 250a Kk. Warto o tym pamiętać w trakcie ewentualnego składania protestu wyborczego.

zaobserwowania, jest pokazywanie zdjęcia karty jako dowodu na oddanie głosu po myśli kupującego.

WSKAZÓWKA: Z powodu używania telefonów komórkowych proceder sprzedaży głosów oparty na wykonywaniu zdjęć karty do głosowania jest bardzo trudny do wykrycia. Najczęściej udaje się przyłapać tylko nieostrożnych wyborców, którzy nie wyłączyli lampy błyskowej lub dźwięku w telefonie w trakcie wykonywania zdjęcia.

Jednak nie każdy, kto robi zdjęcie w kabinie do głosowania, jest uczestnikiem karuzeli wyborczej opartej na sprzedaży głosów. Za sprawą mediów społecznościowych i smartfonów wykonywanie zdjęć stało się nieodłączną częścią życia wielu osób. Podobnie może wyglądać sytuacja w przypadku próby zabrania karty ze sobą. Wyborcy, którzy nie mają na kogo głosować, mogą chcieć po prostu wyrzucić kartę lub zatrzymać ją jako „pamiątkę”. Bezwzględnie należy zadbać o to, aby wyborcy, którzy nie znają regulacji prawnych i nie zdają sobie sprawy z konsekwencji swych czynów, zrozumieli, jakie następstwa może rodzić wynoszenie kart wyborczych bądź ich fotografowanie. Pouczeniem wyborcy powinna zająć się jednak komisja wyborcza, a nie obserwator.

Ustalanie wyników głosowania

Nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadziła wiele zmian w procedurach liczenia głosów i ustalania wyników głosowania. Najistotniejszą zmianą, o której już wspominaliśmy, jest obowiązek powoływania dwóch obwodowych komisji wyborczych:

- obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (OKW1);
- obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie (OKW2).

Zmienione zostały zasady **ważności głosu**. Obecnie dopiski w obrębie kratki do głosowania nie muszą powodować nieważności głosu. Osobę, na którą chcemy oddać głos, można zaznaczyć za pomocą co najmniej dwóch (a nie wyłącznie dwóch, jak dotychczas) przecinających się linii.

Wszystkie czynności OKW2 powinna robić **wspólnie**, w liczbie nie mniejszej niż 2/3 pełnego składu, z udziałem przewodniczącego lub zastępcy. **Niedopuszczalne**

są „dzielenie się” przez członków komisji pracą oraz rozdział obowiązków na zespoły²².

WSKAZÓWKA: Proces liczenia głosów będzie dla obserwatorów niezmiernie wymagający. Pomimo zmęczenia powinni wykazać się szczególną uwagą i skupieniem, dlatego warto, żeby obserwatorzy się wcześniej zmienili. Ustalanie wyników może potrwać wiele godzin, a w niektórych przypadkach – przeciągnąć się do rana. Trzeba pamiętać o przygotowaniu kanapki i napoju.

Poniżej prezentujemy schemat ustalania wyników głosowania:

1. O godzinie 21:00 lokale wyborcze na terenie całego kraju są zamykane i kończy się głosowanie²³.
2. Przewodniczący OKW1 razem z przewodniczącym OKW2 opieczetowują otwór urny wyborczej.
3. Przewodniczący OKW1 w obecności wszystkich członków OKW1 i OKW2 przekazuje przewodniczącemu OKW2:
 - a. spis wyborców,
 - b. urnę wyborczą (ze znajdującymi się w niej kartami do głosowania),
 - c. egzemplarze protokołu głosowania w obwodzie,
 - d. niewykorzystane karty do głosowania,
 - e. akty pełnomocnictwa,
 - f. pieczęć komisji.
4. Następnie członkowie OKW1 w obecności członków OKW2 oraz przewodniczących OKW1 i OKW2 ustalają liczbę:
 - a. niewykorzystanych kart do głosowania,
 - b. zaświadczeń o prawie do głosowania,
 - c. aktów pełnomocnictwa.
5. Z przekazania dokumentów wyborczych, o których mowa powyżej, komisje sporządzają protokół, w którym znajdują się następujące dane:
 - a. nazwa komisji, miejsce, data i godzina wydania protokołu,
 - b. liczba niewykorzystanych kart do głosowania, zaświadczeń o prawie do głosowania oraz aktów pełnomocnictwa,
 - c. w protokół wpisuje się inne istotne informacje.

22 Art. 69 § 3a: „Czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji”. Art. 71 § 1a: „Wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wykonywane są wspólnie przez członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego lub jego zastępcę”.

23 Z wyjątkiem sytuacji, w których w lokalu znajdują się jeszcze wyborcy chcący oddać głos. Wówczas OKW1 zobowiązana jest do umożliwienia „spóźnialsom” wyborcom oddania głosu.

Protokół podpisują wszyscy obecni członkowie OKW1 i OKW2, w tym przewodniczący OKW1 i OKW2. Z chwilą podpisania protokołu **OKW1 kończy pracę, a jej członkowie opuszczają lokal wyborczy.**

WSKAZÓWKA: Obserwator ma prawo zażądać kopii protokołu!

6. Członkowie OKW2 ustalają na podstawie spisu wyborców liczbę osób uprawnionych do głosowania oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania.
7. **OKW2 umieszcza niewykorzystane karty do głosowania w zapieczętowanych pakietach.**
8. Przewodniczący OKW2 otwiera urnę, po czym członkowie OKW2 ustalają liczbę:
 - a. wyjętych z urny kart do głosowania – według podziału na poszczególne wybory,
 - b. kart ważnych,
 - c. kart nieważnych,
 - d. głosów oddanych na poszczególne listy kandydatów,
 - e. głosów oddanych na poszczególnych kandydatów,
 - f. głosów nieważnych,
 - g. OKW2 nie bierze pod uwagę kart wyborczych przedartych na dwie lub więcej części,
 - h. otwierane i weryfikowane są również koperty oraz głosy osób korzystających z głosowania korespondencyjnego.

Pamiętajcie: Liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu, określana jest na podstawie liczby ważnych kart do głosowania.

9. OKW2 sporządza w dwóch egzemplarzach protokół, w którym powinny zostać wymienione liczby:
 - a. głosów nieważnych, z wyszczególnieniem przyczyn nieważności i liczby głosów odpowiadających każdej z tych przyczyn,
 - b. głosów ważnych, z wyszczególnieniem liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list,
 - c. niewykorzystanych kart do głosowania,
 - d. ważnych kart do głosowania,
 - e. nieważnych kart do głosowania,
 - f. wyborców głosujących przez pełnomocnika.

W protokole podaje się czas rozpoczęcia i zakończenia głosowania oraz omawia zarządzenia i podjęte decyzje, wymienia się również inne istotne okoliczności związane z przebiegiem głosowania – prawdopodobne przyczyny niektórych niezgodności, uwagi mężów zaufania i członków komisji. Protokół opatruje się pieczęcią komisji.

W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego protokół papierowy sporządzany jest przed wprowadzeniem danych do sieci elektronicznego przekazywania danych.

WSKAZÓWKA: Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2015 roku wprowadziła obowiązek używania w wyborach przezroczystych urn. Urny wykonane są z plastiku, co sprawia, że karty do głosowania mogą przywrzeć do ścianek. W związku z koniecznością ich wyjęcia uwaga komisji może być rozproszona pomiędzy tą czynnością a pilnowaniem kart już wyjętych.

Zdjęcie 6. Wymowianie z urny naelektryzowanych kart do głosowania w trakcie liczenia głosów – Nadarzyn, 4 marca 2018 roku



Źródło: Władysław Majewski, *Obserwatorium Wyborcze – sprawozdanie z przedterminowych wyborów wójta gminy Nadarzyn*, <https://ow.org.pl/2018/03/06/predterminowe-wybory-wojta-gminy-nadarzyn-4-marca-2018-r/>

Nieprawidłowości przy liczeniu głosów

Głosowanie na więcej niż jedną listę

Jeśli karta do głosowania będzie miała format broszury (tzw. książeczka), szczególnie ważne jest, aby członkowie komisji przeglądali wszystkie jej kartki, nawet gdy na którejś z pierwszych stron widnieje już znak „X” (co najmniej dwie przecinające się linie). W przeciwnym razie może się zdarzyć, że osoba sprawdzająca kartę uzna głos za ważny, oddany na rzecz jakiegoś komitetu, nie biorąc pod uwagę, że głos może okazać się nieważny, bo na pozostałych kartkach wyborca również zaznaczył znak „X”. Niedokładne sprawdzenie „książeczki” może przyczynić się do zawyżania liczby głosów oddanych najczęściej na pierwszy komitet, a zarazem zmniejszać liczbę głosów nieważnych.

Kryterium określenia ważności głosu

Według Kodeksu wyborczego dopiski w obrębie kratki do głosowania nie powodują nieważności głosu. Oznacza to, że poprzez całkowite zaczerńnienie kratki obok nazwiska kandydata uzyskujemy możliwość dokonania ponownego wyboru.

☐	Kowalski Jan Józef
☒	Kowalski Maksymilian Marek
☐	Nowak Anna Maria

Według uzyskanej od PKW²⁴ odpowiedzi precyzującej zapisy Kodeksu – gdy kratka zostaje całkowicie zaczerńniona, nie wpływa to na nieważność głosu, jednak gdy zakreslenie (w zamiarze zaczerńnienie) kratki będzie polegało na postawieniu wielu widocznie przecinających się linii, OKW2 będzie zmuszona każdorazowo do oceny ważności takiego głosu. Sytuacja ta może tworzyć wiele problemów związanych z brakiem obiektywności OKW2 w zakresie uznania ważności głosu. Obserwator powinien każdorazowo odnotowywać takie zdarzenie.

WSKAZÓWKA: Po wyjęciu kart z urny przez komisję zwróć uwagę, czy nie znajdowały się w niej żadne inne przedmioty oprócz ostemplowanych kart do głosowania.

Jeśli po otwarciu urny okaże się, że liczba znajdujących się w niej ostemplowanych kart do głosowania różni się od liczby kart wydanych, a z urny wyjęto np. gazetę bądź kartkę przypominającą kartę do głosowania, może to oznaczać, że w trakcie dnia głosowania doszło do „karuzeli wyborczej” (sam proceder opisany został na s. 32).

Przed postawieniem podejrzeń zaistnienia karuzeli wyborczej (które powinny być sformułowane w komunikacie do sztabu akcji, a nie komisji) ważne jest, aby mieć pewność, że komisja ostemplowała wszystkie karty do głosowania przed rozpoczęciem wydawania ich wyborcom. Nieostemplowana karta do głosowania mogła zostać wrzucona do urny w wyniku nieuwagi komisji, a nie celowego działania wyborców.

24 Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 1 marca 2018 roku, nr ZPOW-501-18/18.

Przekładanie głosów

Gdy członkowie komisji nie pracują wspólnie, może dojść do tzw. przekładanki kart. Fałszerstwo to polega na celowym przełożeniu głosów oddanych np. na kandydatkę „B” i umieszczeniu ich w pliku głosów na kandydata „A”. Przy ponownym zliczaniu dużej liczby głosów członkowie komisji nie zauważą głosów „podrzuczonych”, jeśli będą liczyć jedynie liczbę kart do głosowania (tzw. liczenie po rogach)²⁵.

Błędy przy tworzeniu protokołów

Nowelizacja Kodeksu wyborczego wprowadziła zmiany w kolejności sporządzania protokołu i wprowadzania informacji do sieci elektronicznego przekazywania danych. Obecnie dane wpisane do papierowego protokołu, po jego podpisaniu przez osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, które były obecne przy jego sporządzaniu i opatrzeniu pieczęcią komisji, są następnie wprowadzane do sieci elektronicznego przekazywania danych. Może to powodować konieczność ponownego sporządzenia protokołu w wypadku odrzucenia przez system informatyczny zawartych w nim danych ze względu na błędy arytmetyczne. W wypadku, gdyby protokół został odrzucony, obserwator powinien zwrócić uwagę na przyczyny zaistniałej sytuacji.

25 Sytuację taką obrazuje nagranie zarejestrowane w Federacji Rosyjskiej podczas wyborów prezydenckich 4 marca 2012 roku w komisji УИК №462, <https://youtu.be/nvyXvYf4ncE>.

Po wyborach

Wyniki obserwacji wyborczej

Kiedy obserwatorzy skończą pracę w lokalach wyborczych, organizatorzy akcji powinni niezwłocznie rozpocząć analizę uwag zebranych w formularzach. Po wyborach uwaga mediów będzie skupiona na ocenie ich wyników i przebiegu, a informacje od obserwatorów będą budziły duże zainteresowanie. Warto wykorzystać ten moment i najszybciej jak to możliwe, ale bez szkody dla rzetelności, przekazać opinii publicznej wstępne wyniki pracy obserwatorów.

W takim wstępnym raporcie powinny znaleźć się informacje o podstawach metodologicznych monitoringu, zasięgu terytorialnym i zakresie prowadzonej obserwacji oraz spostrzeżenia obserwatorów. Pełne rezultaty obserwacji wraz z rekomendacjami mogą zostać zaprezentowane w późniejszym terminie w tzw. raporcie końcowym, co wynika z konieczności precyzyjnej analizy danych oraz szczegółowego omówienia zaobserwowanych przypadków naruszeń. Warto, aby mniejsze organizacje obserwujące wybory postarały się stworzyć wspólne podsumowanie wyników swojej pracy. Będzie to niezwykle pożyteczne, szczególnie wtedy, gdy organizacje takie będą miały podobną metodologię prowadzenia obserwacji wyborów.

Duże organizacje zajmujące się monitoringiem wyborów, takie jak ukraińska Opora czy rosyjski Gołos, urządzają konferencje prasowe wraz z publikacją raportu wstępnego. W analogiczny sposób zachowują się organizacje międzynarodowe, takie jak OBWE, której misje obserwacyjne – organizowane przez ODIHR – w dzień po wyborach, zazwyczaj w trakcie konferencji prasowej, prezentują wstępny raport i szacunkowe oceny dnia głosowania. Zbiornicze rezultaty

obserwacji wraz z wnioskami pojawiają się najczęściej kilka miesięcy po wyborach. W wypadku OBWE raporty końcowe ukazują się zazwyczaj po trzech miesiącach od dnia głosowania²⁶.

Rekomendacje

Warto, aby w wyniku prowadzonej obserwacji i na podstawie opublikowanych raportów (wstępnego i końcowego) podsumowujących przebieg dnia głosowania organizacja stworzyła rekomendacje dotyczące procesu wyborczego. Rekomendacje te powinny być przesłane do PKW, komisji parlamentarnej zajmującej się zmianami prawa wyborczego, do zainteresowanych organizacji pozarządowych, pozostałych grup obserwacyjnych oraz środków masowego przekazu.

Protest wyborczy

W przypadku, gdy obserwator zauważy nieprawidłowości, oprócz opisanie sytuacji w formularzu i poinformowania organizatorów akcji obserwacyjnej ma on też możliwość złożenia protestu wyborczego (o ile spełnia warunki, o których poniżej). Pamiętajmy jednak, że składanie protestów wyborczych nie jest łatwe, i jeśli zdecydujemy się na taki krok, warto sięgnąć do orzecznictwa i skonsultować się z prawnikiem. Poniższy tekst należy traktować jako wstęp do szerszego poradnika dotyczącego składania protestów wyborczych.

Osoba składająca protest

Prawo do protestu wyborczego przysługuje obywatelowi, jeśli jego **nazwisko w dniu wyborów znajduje się w spisie wyborców w jednym z obwodów w okręgu, którego dotyczy protest**²⁷. Bez spełnienia tego warunku protest wyborczy nie będzie rozpatrywany ze względu na braki formalne.

26 Wybory parlamentarne 2015: *Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, 25 października 2015 roku, <https://www.osce.org/pl/odihr/elections/poland/222546?download=true>.

Wybory prezydenckie 2015: *Osce/Odihr Needs Assessment Mission Report*, 9–12 March 2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/150121?download=true>.

27 Protest wyborczy może złożyć również przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik wyborczy.

Przedmiot protestu

Przed złożeniem protestu wyborczego należy zastanowić się, czego ma on dotyczyć. Kodeks wyborczy (rozdział X) stanowi, że protesty wyborcze można składać przeciwko:

- ważności wyborów,
- ważności wyborów w okręgu,
- wyborowi określonej osoby.

Protest można wnieść z powodu:

- dopuszczenia się (określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego) przestępstwa przeciwko wyborom, które **ma wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyniki wyborów**,
- naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, które **ma wpływ na rezultat wyborów**.

Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum (KK, Rozdział XXXI)

Art. 248.

Kto w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum:

1. sporządza listę kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych,
2. używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych,
3. niszczy, uszkadza, ukrywa, przerabia lub podrabia protokoły lub inne dokumenty wyborcze albo referendalne,
4. dopuszcza się nadużycia lub dopuszcza do nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów,
5. **odstępuje innej osobie przed zakończeniem głosowania niewykorzystaną kartę do głosowania lub pozyskuje od innej osoby w celu wykorzystania w głosowaniu niewykorzystaną kartę do głosowania,**
6. dopuszcza się nadużycia w sporządzaniu list z podpisami obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum,
– podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 250a.

§ 1. Kto, będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób.

Dowody

Protest musi być oparty na **dowodach**. Bez nich sąd nie będzie mógł go rozpatrzeć. Mogą to być filmy wideo, zdjęcia, nagrania, kopie dokumentów wyborczych, zeznania wnoszącego protest czy też zeznania świadków. Należy pamiętać, aby wyszczególnić wszystkie dowody jako załączniki do protestu wyborczego.

Wymagania techniczne

- Ponieważ złożenie protestu wyborczego wszczyna postępowanie sądowe, powinien on spełniać warunki przewidziane dla pisma procesowego zgodnie z art. 126 Kodeksu prawa cywilnego oraz art. 392 Kodeksu wyborczego.
- Protest wyborczy należy wnieść na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Właściwość sądów okręgowych określa aktualne rozporządzenie ministra²⁸.
- Protest wyborczy należy wnieść pocztą lub osobiście.
- Protest wyborczy należy wnieść w terminie 14 dni od podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego wyników wyborów na obszarze województwa²⁹.
- Ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku, a zatem nie dzień nadania pocztą czy kurierem³⁰.
- W danych osobowych należy bezwzględnie podać imię, nazwisko, adres, PESEL oraz adres e-mail i numer telefonu kontaktowego.
- Do protestu, w myśl art. 128 § 1 K.p.c., należy dołączyć jego odpisy wraz z odpisami załączników do protestu. Ponadto, jeżeli wyborca składający protest nie złożył załączników w oryginale, należy dodatkowo złożyć po jednym odpisie każdego z załączników.

28 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 października 2014 roku w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych, Dz.U., 2014, poz. 1407.

29 Kodeks wyborczy: art. 392§ 1. Protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego, w terminie 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 § 1, wyników wyborów na obszarze województwa.

30 Art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego.

Załączniki

Protest wyborczy

Miejscowość, data

Imię i nazwisko

PESEL

Adres: ul., miejscowość, kod pocztowy

Adres e-mail

Nr telefonu

a. W wypadku braków formalnych sąd będzie się z tobą kontaktować. Numer telefonu i adres e-mail usprawnią kontakt.

b. W przypadku wyborów samorządowych odbiorcą będzie właściwy Sąd Okręgowy.

Sąd Okręgowy

Wydział:

Adres sądu:

PROTEST WYBORCZY

Zgłaszam protest wyborczy przeciw ważności wyborów i zwracam się o stwierdzenie nieważności wyborów do (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, burmistrza, prezydenta miasta, etc.) w okręgu wyborczym nr „X”.

Zaznaczam, że jestem wyborcą, którego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w obwodzie... na obszarze okręgu wyborczego...

Uzasadnienie:

c. Pamiętaj, że Twoje nazwisko musi być umieszczone w jednym z obwodów w okręgu, którego dotyczy protest.

1. Opisz sytuację, która miała miejsce, wszystkich uczestników zdarzenia oraz jego okoliczności.
2. Wskaż dowody, na których opierasz swój protest.

Podpis składającej lub składającego protest wyborczy:

Imię i nazwisko

Załączniki:

- 1.
- 2.
- 3.

d. Zwróć uwagę, że protest wyborczy składamy w związku z dopuszczeniem się przestępstwa określonego w rozdz. XXXI Kodeksu karnego lub naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów.

Lista kontrolna

Przed dniem wyborów



Odbywam szkolenie w zakresie obserwacji wyborów oraz zapoznaję się z przepisami Kodeksu wyborczego dotyczącymi dnia głosowania.



Akceptuję zasady zachowania obowiązujące w ramach akcji obserwacyjnej, czyli kodeks postępowania obserwatorów społecznych.



Wiem, na czym polegają moje zadania w trakcie dnia głosowania, zapoznałem się z formularzem obserwacji, umiem kontaktować się z organizatorami akcji i innymi obserwatorami w „moim” obwodzie, wiem, kogo zmieniam i kto jest moim zmiennikiem.



Jestem przygotowany do dnia obserwacji – mam wydrukowane formularz obserwacji, listy kandydatów i komitetów z „mojego” obwodu, zaświadczenie uprawniające do prowadzenia obserwacji i wydruk z KRS, a także jedzenie, picie, ołówki, długopis, naładowany telefon, listę kontaktów.

Dzień wyborów



Pojawiam się w lokalu wyborczym o godz. 6:00.



Witam się z komisją wyborczą, okazuję zaświadczenie upoważniające mnie do obserwacji społecznej.



Sprawdzam, czy sposób komunikacji z organizatorami akcji obserwacyjnej działa bez zastrzeżeń.



Jeszcze raz czytam formularz, aby przypomnieć sobie, na co zwrócić szczególną uwagę.



Rozpaczynam wypełnianie formularza obserwacyjnego.



Sprawdzam, czy przestrzegane są procedury dnia głosowania (czy OKW1 realizuje swoje obowiązki).



Sprawdzam, czy lokal wyborczy został odpowiednio wyposażony, czy pod względem infrastrukturalnym wszystko jest, jak należy.



Gdy dzieje się coś nietypowego, zgłaszam to organizatorom akcji.



Przed liczeniem głosów, jeśli nie mam zmiennika, robię sobie dłuższą przerwę; w jej trakcie powtarzam jeszcze raz procedury liczenia głosów.

Liczenie



Obserwuję zachowanie OKW1 i OKW2 podczas przekazywania materiałów wyborczych; sprawdzam, czy wszystko odbywa się zgodnie z procedurami.



Zwracam szczególną uwagę na te sytuacje, w których komisja musi głosować nad rozwiązaniem problemu (np. gdy chodzi o ważność głosu); każdą odnotowuję w formularzu.



Jeśli coś wydaje mi się nietypowe, robię zdjęcie lub nagrywam.



Po zakończeniu pracy OKW2 odbieram kopię protokołu bądź robię zdjęcie.

Przykładowe formularze

PRZYGOTOWANIE			
IMIĘ I NAZWISKO		NUMER ZESPOŁU	
OKW NR		CZAS OBSERWACJI (OD-DO)	
LICZBA WYBORCÓW W SPISIE OKW	LICZBA CZŁONKÓW OKW1	LICZBA OBECNYCH CZŁONKÓW OKW 1	
Obserwacje			TAK NIE
1. Czy na otwarcie komisja wyborcza stawiała się do godziny 6:00 rano? (jeśli byłeś obecny przed lokalem o 6:00)			☐ ☐
2. Czy komisja sprawdziła, czy w lokalu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania?			☐ ☐
3. Czy komisja przeliczyła karty do głosowania, które otrzymała?			☐ ☐
4. Czy komisja opieczętowała wszystkie karty do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego lub zaraz po otwarciu?			☐ ☐
5. Czy komisja sprawdziła, czy urna jest pusta?			☐ ☐
6. Czy komisja zamknęła i zaplombowała/opieczętowała urnę swoją pieczęcią?			☐ ☐
7. Czy karty do głosowania znajdujące się w lokalu były właściwie zabezpieczone?			☐ ☐
8. Czy do kart do głosowania nie miały dostępu osoby postronne?			☐ ☐
9. Czy komisja przestrzegała procedur związanych z otwarciem lokalu wyborczego?			☐ ☐
10. Czy komisja otworzyła lokal wyborczy dla wyborców o godz. 7:00?			☐ ☐
Jeśli nie, jakie było opóźnienie?			

Załączniki

11. Czy komisja pozwoliła bez problemów obserwować procedury przygotowania lokalu wyborczego do głosowania? ☐ ☐

12. Czy umożliwiono Ci nagrywanie w trakcie działań komisji przygotowania lokalu wyborczego do głosowania? ☐ ☐

13. Czy w OKW byli obecni inni obserwatorzy lub mężowie zaufania? ☐ ☐
Jeśli tak, z jakich organizacji lub komitetów?
.....

14. Czy lokal był na liście dostosowanych dla osób niepełnosprawnych? ☐ ☐

15. Czy lokal spełniał wymogi dla osób niepełnosprawnych? ☐ ☐

16. Czy w lokalu wyborczym lub na terenie, na którym się on znajduje, była prowadzona agitacja wyborcza? ☐ ☐
Jeśli tak, to jakie były jej formy?
.....

17. Czy zgłaszałeś komisji uwagi do sposobu jej pracy? ☐ ☐
Jeśli tak, to jaka była reakcja członków OKW1?
.....

Ocena pracy OKW1:

☐ bardzo dobra ☐ dobra ☐ zła ☐ bardzo zła

Dodatkowe komentarze:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

GŁOSOWANIE

IMIĘ I NAZWISKO		NUMER ZESPOŁU
OKW NR	CZAS OBSERWACJI (OD-DO)	
LICZBA WYBORCÓW W SPISIE OKW	LICZBA CZŁONKÓW OKW1	LICZBA OBECNYCH CZŁONKÓW OKW1

Obserwacje	TAK NIE
------------	-----------

1. Czy komisja była prawidłowo oznaczona – na zewnątrz lokalu wyborczego, jak i wewnątrz?	☐	☐
2. Czy w danym lokalu znajdowała się tylko jedna OKW?	☐	☐
3. Czy lokal spełniał wymogi dla osób niepełnosprawnych?	☐	☐
4. Czy w lokalu wyborczym lub na terenie, na którym się on znajduje, była prowadzona agitacja wyborcza? Jeśli tak, to jakie były jej formy?	☐	☐
5. Czy komisja pozwoliła Ci obserwować proces głosowania bez problemów?	☐	☐
6. Czy w OKW byli obecni inni obserwatorzy lub mężowie zaufania? Jeśli tak, z jakich organizacji?	☐	☐
7. Czy członkowie OKW1 sprawdzali dokument tożsamości głosujących?	☐	☐
8. Czy odnotowałeś przypadki niepodpisania spisu przez wyborców?	☐	☐
9. Czy głosującym była wydana odpowiednia liczba kart do głosowania?	☐	☐
10. Czy w lokalu wyborczym znajdowały się wymagane obwieszczenia i informacje o sposobie głosowania?	☐	☐

Załączniki

11. Czy w lokalu wyborczym zapewniono wystarczającą liczbę miejsc gwarantujących tajność głosowania? ☐ ☐

12. Czy komisja dysponowała nakładkami na karty do głosowania w alfabecie Braille'a? ☐ ☐

13. Czy wszystkie wydawane wyborcom karty do głosowania, które zaobserwowałeś, były prawidłowo opieczętowane? ☐ ☐

14. Czy członek komisji pełnił dyżur przy urnie? ☐ ☐

15. Czy dopisywanie do spisu wyborców odbywało się zgodnie z procedurą? ☐ ☐

16. Czy zaobserwowałeś próby wyniesienia kart do głosowania? ☐ ☐
 Jeśli tak, to jaka była reakcja członków OKW1?

17. Czy głosujący wykonywali zdjęcia swoich kart? ☐ ☐

18. Czy przestrzegana była tajność głosowania? ☐ ☐

19. Czy zgłaszałeś komisji uwagi do sposobu jej pracy? ☐ ☐
 Jeśli tak, to jaka była reakcja członków OKW1?

Ocena pracy OKW1:

☐ bardzo dobra ☐ dobra ☐ zła ☐ bardzo zła

Dodatkowe komentarze:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

LICZENIE

IMIĘ I NAZWISKO		NUMER ZESPOŁU
OKW NR		CZAS OBSERWACJI (OD-DO)
LICZBA WYBORCÓW W SPISIE OKW	LICZBA CZŁONKÓW OKW1	LICZBA OBECNYCH CZŁONKÓW OKW1
	LICZBA CZŁONKÓW OKW2	LICZBA OBECNYCH CZŁONKÓW OKW2

Obserwacje	TAK NIE
------------	-----------

1. Czy lokal wyborczy został zamknięty dla wyborców o godz. 21.00?	☐	☐
2. Czy w OKW2 byli obecni inni obserwatorzy lub mężowie zaufania? Jeśli tak, z jakich organizacji lub komitetów wyborczych?	☐	☐
3. Czy w momencie zamknięcia lokalu wszyscy członkowie OKW1 i OKW2 byli obecni?	☐	☐
4. Czy przewodniczący OKW1 razem z przewodniczącym OKW2 opieczętowali otwór urny wyborczej?	☐	☐
5. Czy przewodniczący OKW1 w obecności wszystkich członków OKW1 i OKW2 przekazał przewodniczącemu OKW2 wszystkie wymagane materiały:		
a. spis wyborców,	☐	☐
b. urnę wyborczą (ze znajdującymi się w niej kartami do głosowania),	☐	☐
c. niewykorzystane karty do głosowania,	☐	☐
d. otrzymane w trakcie głosowania zaświadczenia o prawie do głosowania (nieaktualne w wyborach samorządowych) i akty pełnomocnictwa,	☐	☐
e. pieczęć komisji,	☐	☐
f. egzemplarze protokołu głosowania w obwodzie.	☐	☐

Załączniki

6. Czy członkowie OKW1 w obecności członków OKW2 oraz przewodniczących OKW1 i OKW2 ustalili liczbę:

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| a. niewykorzystanych kart do głosowania, | ☐ | ☐ |
| b. zaświadczeń o prawie do głosowania, | ☐ | ☐ |
| c. aktów pełnomocnictwa. | ☐ | ☐ |

7. Czy protokół przekazania podpisali wszyscy obecni członkowie OKW1 i OKW2?

☐ ☐

Ustalenie wyników głosowania:

TAK | NIE

1. Czy członkowie OKW1 – po przekazaniu materiałów OKW2 i podpisaniu protokołu – opuścili lokal wyborczy?

☐ ☐

2. Czy członkowie OKW2 ustalili na podstawie spisu wyborców liczbę osób uprawnionych do głosowania oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania?

☐ ☐

3. Czy członkowie OKW2 umieścili niewykorzystane karty do głosowania w opakowaniach zbiorczych (np. pudłach kartonowych)?

☐ ☐

4. Czy plomby na urnie oraz plomba otworu urny były w nienaruszonym stanie?

☐ ☐

5. Czy członkowie OKW2 policzyli wyjęte z urny karty do głosowania oddzielnie dla wyborów do każdego z ciał i szczebli samorządu?

☐ ☐

6. Czy członkowie OKW2 ustalili liczbę ważnych kart do głosowania wyjętych z urny?

☐ ☐

7. Czy członkowie OKW2 policzyli:

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| a. liczbę kart nieważnych, | ☐ | ☐ |
| b. liczbę głosów oddanych na poszczególne listy kandydatów, | ☐ | ☐ |
| c. liczbę głosów oddanych na poszczególnych kandydatów (w zależności od wyborów)? | ☐ | ☐ |

8. Czy do komisji zostały dostarczone głosy z głosowania korespondencyjnego?

☐ ☐

9. Czy głosy z głosowania korespondencyjnego zostały policzone zgodnie z procedurami? ☐ ☐

Jeśli nie, na czym polegało złamanie procedur?

.....

10. Czy komisja miała problem z ustaleniem ważności głosów? ☐ ☐

Jeśli tak, to opisz, jakie były to problemy i z czego wynikały, w jaki sposób podejmowano decyzje w sytuacjach spornych?

.....

11. Czy były problemy z wypełnieniem protokołu? ☐ ☐

Jeśli tak, to jakie?

.....

12. Czy dane z każdego protokołu liczenia głosów zostały wprowadzone do komputera dopiero po sporządzeniu i podpisaniu tego protokołu? ☐ ☐

13. Czy były problemy z wprowadzeniem danych do systemu elektronicznego przekazywania danych? ☐ ☐

Jeśli tak, to jakie?

.....

14. Czy wszystkie czynności związane z liczeniem głosów były wykonywane wspólnie przez wymaganą większość członków OKW2? ☐ ☐

Jeśli nie, to opisz, jak liczono głosy?

.....

15. Czy każdy obserwator społeczny i mąż zaufania, który o to poprosił, otrzymał kopię protokołu? ☐ ☐

16. Czy komisja wywiesiła protokół w widocznym miejscu? ☐ ☐

17. Czy komisja pozwoliła Ci obserwować proces liczenia bez problemów? ☐ ☐

18. Czy zgłaszałeś komisji uwagi do sposobu jej pracy? ☐ ☐

Jeśli tak, to jaka była reakcja członków OKW2?

.....

Wzór zaświadczenia dla obserwatora społecznego

ZAŚWIADCZENIE DLA OBSERWATORA SPOŁECZNEGO

Ja
(imię - imiona i nazwisko)

działając w imieniu organu uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia/fundacji,¹ do którego(-ej) celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego:

Nazwa stowarzyszenia lub fundacji	
Numer KRS	

zaświadczam, że Pan / Pani:

Imię		Drugie imię		Nazwisko	
Numer ewidencyjny PESEL					

został(-a) wyznaczony(-a) na obserwatora społecznego do:

.....²
(nazwa komisji wyborczej i, w przypadku obwodowej komisji wyborczej, jej numer) W (miejscowość)

w wyborach
(nazwa wyborów)

zarządzonych na dzień
(data wyborów)

.....
(podpis osoby uprawnionej)

1 niepotrzebne skreślić lub pominąć
2 W przypadku wyznaczenia obserwatora społecznego do obwodowej komisji wyborczej zaświadczenie dotyczy zarówno obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie, jak i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, chyba że zostanie w nim wskazana tylko jedna z nich.

Notatnik

[illegible]

O autorze

Karol Bijoś – członek Zarządu Fundacji Odpowiedzialna Polityka (FOP). Edukator i autor programów szkoleń w zakresie społecznego i międzynarodowego monitoringu wyborczego. Inicjator i koordynator programów Obserwatorzy w Działaniu organizowanego przez (FOP) oraz Young Election Observers organizowanego przez Forum Młodych Dyplomatów. Obserwator na misjach ODIHR/OBWE. Absolwent Studium Europy Wschodniej UW.

Podczas wyborów samorządowych w 2018 roku po raz pierwszy nie tylko zagraniczne, ale także polskie organizacje społeczne będą mogły oddelegować do lokali wyborczych swoich obserwatorów. Będą oni monitorować przebieg głosowania i liczenia głosów. Dlaczego warto skorzystać z tej możliwości? Jak zorganizować akcję obserwacyjną i jak zostać obserwatorem? Jakie prawa i obowiązki ma obserwator? Co zrobić w przypadku wykrycia nieprawidłowości? Na te i inne pytania odpowiada Karol Bijoś, międzynarodowy obserwator wyborów.

Poradnik jest kolejną publikacją Fundacji im. Stefana Batorego z serii #ObserwujemyWybory. Dotychczas ukazały się m.in.:

- ***Społeczny monitoring wyborów i kampanii wyborczej. Przykłady działań z wybranych państw*** – Bartosz Wilk (2018)
- ***Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy*** (2018)
- ***Poradnik kandydatki i kandydata w wyborach samorządowych 2018 roku*** – Piotr Jakubowski (2018)
- ***Jak zostać członkiem komisji wyborczej?*** (2018)