



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)

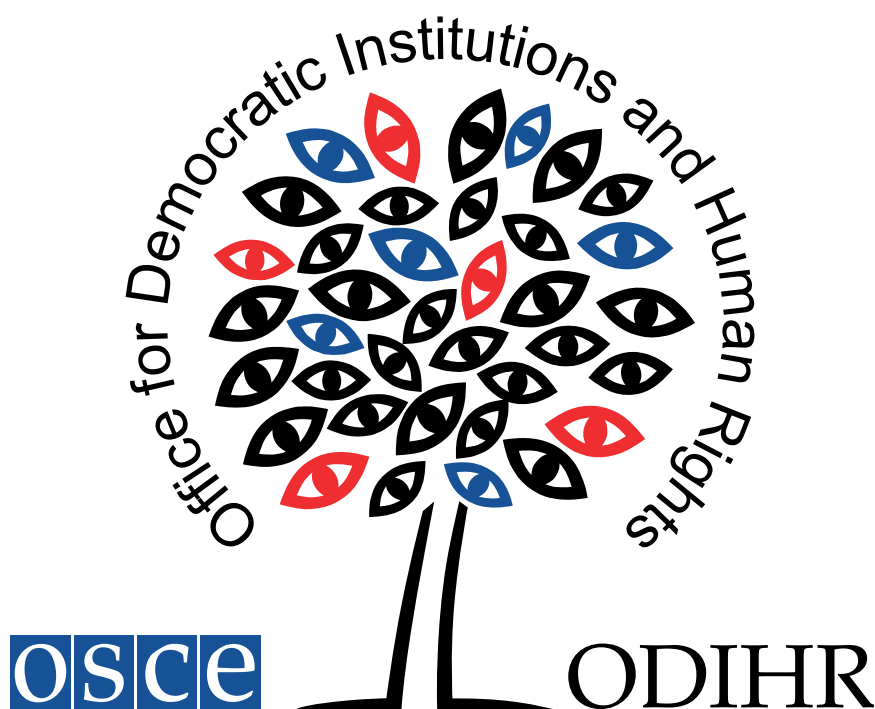
RZECZPOSPOLITA POLSKA

WYBORY PREZYDENCKIE

28 czerwca i 12 lipca 2020 r.

Misja specjalna obserwacji wyborów ODIHR

Sprawozdanie końcowe



Warszawa
23 września 2020 r.

SPIS TREŚCI

I.	STRESZCZENIE	1
II.	WSTĘP I PODZIĘKOWANIA	4
III.	TŁO POLITYCZNE	4
IV.	SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE	5
V.	ADMINISTRACJA WYBORCZA	7
VI.	REJESTRACJA WYBORCÓW	9
VII.	REJESTRACJA KANDYDATÓW	12
VIII.	OTOCZENIE KAMPANII	13
IX.	FINANSOWANIE KAMPANII	16
X.	MEDIA	19
	A. ŚRODOWISKO MEDIALNE	19
	B. RAMY PRAWNE	20
	C. RELACJONOWANIE KAMPANII	21
XI.	SKARGI I PROTESTY	22
XII.	OBSERWACJA WYBORÓW	25
XIII.	DZIEŃ GŁOSOWANIA	25
XIV.	SYTUACJA PO WYBORACH	26
XV.	ZALECENIA	27
	A. ZALECENIA PRIORYTETOWE	28
	B. INNE ZALECENIA	28
	ZAŁĄCZNIK I – OSTATECZNE WYNIKI	31
	INFORMACJA O ODIHR	32

RZECZPOSPOLITA POLSKA
WYBORY PREZYDENCKIE
28 czerwca i 12 lipca 2020 r.

Sprawozdanie końcowe z misji specjalnej oceny wyborów ODIHR¹

I. STRESZCZENIE

Na zaproszenie władz polskich i zgodnie ze swoim mandatem Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ang. ODIHR) uruchomiło 15 czerwca misję specjalną oceny wyborów (ang. SEAM). Celem misji była ocena zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i normami w zakresie demokratycznych wyborów, jak również z przepisami prawa krajowego.

W wydanym 29 czerwca stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń stwierdzono, że wybory „były przeprowadzone w sposób profesjonalny pomimo braku pewności prawnej podczas procesu wyborczego. Wybory prezydenckie zbiegły się w czasie z wybuchem pandemii COVID-19, a decyzja o przeprowadzeniu wyborów wymagała wprowadzenia korekt z punktu widzenia zarówno prawnego, jak i praktycznego. Zmiany zagroziły stabilności i jasności skądinąd odpowiednich przepisów wyborczych i miały praktyczne konsekwencje dla rejestracji kandydatów, prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej, metod głosowania oraz rozwiązywania sporów wyborczych. Kampania wyborcza cechowała się negatywną i nietolerancyjną retoryką, co dodatkowo zaostrzyło już i tak poważne podziały polityczne. W ewidentnie spolaryzowanym i tendencyjnym środowisku medialnym nadawca publiczny nie zapewnił zrównoważonego i bezstronnego relacjonowania wyborów, pełniąc raczej instrumentalną rolę w kampanii prezydenta ubiegającego się o reelekcję”.

Jako że żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, aby zostać wybranym w pierwszej turze, 12 lipca odbyła się druga tura. W wydanym 13 lipca stanowisku w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń stwierdzono, że „druga tura wyborów prezydenckich w Polsce została przeprowadzona prawidłowo, pomimo luk regulujących wiele istotnych kwestii. Kandydaci byli w stanie swobodnie prowadzić kampanię wyborczą w ramach drugiej tury, która odbywała się na zasadzie konkurencji, jednakże ogólna atmosfera wrogości, groźby wobec mediów, retoryka nietolerancji oraz przypadki niewłaściwego wykorzystywania zasobów państwowych umniejszyły całości procesu. Spolaryzowane środowisko medialne, a zwłaszcza stronnicze relacje ze strony nadawcy publicznego, były poważnym powodem do zaniepokojenia. Odmowa obu kandydatów, aby spotkać się we wspólnej debacie, pozbawiła wyborców możliwości porównania ich postulatów. Niedostosowane ramy czasowe rozpatrywania skarg i protestów zakłóciły możliwość dochodzenia roszczeń prawnych pomiędzy dwiema turami”.

Wybory prezydenckie zostały pierwotnie zaplanowane na 10 maja, ale nie odbyły się w tym terminie ze względu na pandemię COVID-19. Data wyborów została wyznaczona na 3 czerwca w następstwie przyjęcia ustawy z dnia 2 czerwca o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Ostatecznie wybory zostały zarządzane na 28 czerwca, a druga tura na 12 lipca.

Przepisy prawa ogólnie umożliwiają przeprowadzenie demokratycznych wyborów. Zmiany wprowadzone ze względu na pandemię COVID-19 istotnie zmieniły zasadnicze aspekty ram prawnych wyborów. Zostały one przyjęte w trybie przyspieszonym bez odpowiednich konsultacji, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami przyjętymi w ramach OBWE. Niezależnie od zmian wprowadzonych w celu przeprowadzenia wyborów podczas pandemii COVID-19, Kodeks wyborczy nie reguluje w

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

odpowiedni sposób istotnych elementów drugiej tury, w tym prowadzenia i finansowania kampanii oraz rozpatrywania skarg i protestów, co podważa przejrzystość ważnych aspektów przepisów prawa dotyczących drugiej tury. Wiele wcześniejszych zaleceń ODIHR pozostało bez reakcji, w tym w odniesieniu do odpowiedzialności karnej za pomówienie, praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychospołeczną oraz kontroli okresowych sprawozdań finansowych z kampanii.

Środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 oraz ustawa z dnia 2 czerwca wpłynęły na funkcjonowanie PKW i wprowadziły możliwość głosowania korespondencyjnego obok osobistego. Bez względu na przyśpieszony tryb działania, administracja wyborcza wypełniała swój mandat w profesjonalny sposób, dotrzymując wszystkich ustawowych terminów dotyczących technicznego przygotowania wyborów. Pomimo zmian w składzie PKW, jakie zostały wprowadzone po zeszłorocznych wyborach parlamentarnych, administracja wyborcza wszystkich szczebli cieszyła się powszechnym zaufaniem. Krótkie terminy doręczenia i odebrania pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego, szczególnie w odniesieniu do drugiej tury, były wyzwaniem logistycznym, zwłaszcza w przypadku głosowania poza granicami kraju. Osoby niepełnosprawne mogą głosować osobiście, korespondencyjnie lub przez pełnomocnika.

System rejestracji wyborców ma charakter bierny, a spisy są sporządzane w oparciu o stały rejestr wyborców. Panuje ogólne zaufanie co do rzetelności i sposobu prowadzenia spisów wyborców. Obywatele mieli możliwość sprawdzenia jedynie osobiście, czy są uwzględnieni w spisie. Tymczasowe umieszczenie w spisie wyborców powodowało niekiedy zamieszanie przed drugą turą, ponieważ wszystkie zmiany w spisie dokonane przed pierwszą turą miały automatycznie zastosowanie do obu tur. Choć rekordowo dużo wyborców w kraju i za granicą zgłosiło chęć głosowania korespondencyjnego, ich ogólna liczba pozostała stosunkowo niska. Osoby ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych pomimo obowiązujących w tym zakresie norm międzynarodowych i wcześniejszych zaleceń ODIHR.

Proces rejestracji kandydatów miał charakter ogólnodostępny. PKW ostatecznie zatwierdziła 11 kandydatów w wyborach rozpisanych na 28 czerwca. Rejestracja kandydatów początkowo zgłoszonych w wyborach 10 maja została efektywnie przedłużona po spełnieniu prostej procedury administracyjnej, a nowi kandydaci mogli się zarejestrować również po uchwaleniu ustawy z dnia 2 czerwca.

Kobiety stanowiły na dzień wyborów zaledwie 26 proc. parlamentarzystów, a ich liczba na wysokich stanowiskach władzy wykonawczej, w tym ministerialnych, pozostaje niska. Brakuje przepisów prawa propagujących udział przedstawicieli każdej płci na wszystkich szczeblach administracji wyborczej; mężczyźni stanowią całość 9-osobowego składu PKW. W wyborach 10 maja zarejestrowała się jedna kandydatka, ale w wyborach, które odbyły się 28 czerwca, nie kandydowała już żadna kobieta. Żaden też spośród męskich kandydatów nie podjął jednoznacznie tematu równości płci podczas kampanii wyborczej.

Jako że wprowadzone w marcu ze względu na COVID-19 ograniczenia dotyczące zgromadzeń publicznych zostały złagodzone 29 maja, kandydaci rozpoczęli kampanię, która okazała się być na ogół nieskrępowana, a zarazem intensywna i nacechowana wysokim poziomem rywalizacji. W miarę nasilania się kampanii przed drugą turą na wiecach wyborczych dochodziło niekiedy do spiek pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami poszczególnych kandydatów. Sposób prowadzenia kampanii wskazywał na wysoki poziom polaryzacji politycznej, a w niektórych przypadkach komunikowane treści cechowały się nietolerancyjną retoryką o charakterze homofobicznym, ksenofobicznym i antysemickim. Częste były przypadki zohydzenia przeciwników i prowadzenia negatywnej kampanii, w tym na portalach społecznościowych. Kilku wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych

angażowało się w agitację wyborczą, co spowodowało zacieranie się granic pomiędzy państwem a partią i przynosiło nienależne korzyści prezydentowi ubiegającemu się o reelekcję.

Ramy prawne dotyczące finansowania kampanii mają wiele luk i nie przewidują skutecznego nadzoru podczas kampanii. Ustawa z dnia 2 czerwca znacząco zmieniła ramy prawne dotyczące finansowania kampanii, przewidując między innymi niższe limity wydatków na kampanię dla komitetów wyborczych utworzonych na wybory 28 czerwca. Nie ma wymogu składania sprawozdań okresowych, a przepływy z funduszy wyborczych partii na rzecz komitetów wyborczych nie są ujawniane przed wyborami. PKW prowadzi jedynie kontrole *ex post*, co oznacza, że wszelkie naruszenia dotyczące finansowania kampanii mogą zostać ujawnione dopiero kilka miesięcy po wyborach. Przejrzystości nie służy także fakt aktywnego prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie. Kwestia ta pozostaje nieuregulowana po zniesieniu sankcji w 2018 r.

Istnienie środków karnych za pomówienie i znieważenie, a także ograniczony dostęp do informacji publicznych są czynnikami, które naruszają konstytucyjnie zagwarantowaną wolność słowa. Media są mocno spolaryzowane i wykazują wyraźną stronniczość. Odmowa współpracy z mediami, które kandydaci uważali za wrogie sobie, doprowadziła do braku realnej wymiany poglądów, ograniczając wyborcom możliwość skonfrontowania programów kandydatów podczas debaty publicznej. Nadawca publiczny (TVP) nie wywiązał się z przewidzianego prawem obowiązku zapewnienia bezstronnego przekazu, który mógłby zrównoważyć tendencyjność mediów prywatnych. Zamiast tego TVP odgrywała instrumentalną rolę w kampanii urzędującego prezydenta. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie monitoruje sposobu relacjonowania kampanii, mimo że posiada uprawnienia w tym zakresie. Ponadto brak jest mechanizmów prawnych umożliwiających wskazywanie i karanie na bieżąco przypadków nierzetelnego relacjonowania kampanii. Odnotowano przypadki nietolerancyjnej retoryki, często ze strony samego nadawcy publicznego, oraz wzrost gróźb wobec dziennikarzy.

Przepisy prawa przewidują możliwość odwołania się od większości postanowień administracji wyborczej. Brakuje natomiast jasno określonych procedur wnoszenia skarg związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii oraz przebiegiem wyborów. Istnieją również luki w przepisach prawa w odniesieniu do terminów wnoszenia skarg i protestów po ogłoszeniu wyników pierwszej tury. Utrudniają one terminowe i skuteczne korzystanie ze środków odwoławczych pomiędzy turami wyborów. Protesty wniesione po pierwszej turze do Sądu Najwyższego zostały uznane za niedopuszczalne. Terminy rozstrzygania sporów wyborczych zostały znacząco skrócone w ustawie z dnia 2 czerwca. Po drugiej turze Sąd Najwyższy oddalił z przyczyn formalnych zdecydowaną większość z blisko 6000 protestów wyborczych i uznał wybory za ważne w przewidzianym prawem terminie.

Misja specjalna oceny wyborów ODIHR nie obejmowała systematycznej i szczegółowej obserwacji przebiegu głosowania w dniu wyborów. W wizytowanych - w ograniczonej liczbie - lokalach wyborczych proces oddawania i liczenia głosów przebiegał w sprawny i uporządkowany sposób, a środki sanitarne wymagane ze względu na pandemię były ściśle egzekwowane.

Niniejsze sprawozdanie zawiera szereg zaleceń mających na celu wsparcie wysiłków na rzecz dalszego dostosowania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań podjętych w ramach OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i norm w zakresie demokratycznych wyborów. Najważniejsze zalecenia dotyczą potrzeby zapewnienia niezależności instytucji odpowiedzialnych za ochronę uczciwości procesu wyborczego, jasnego określenia działalności wyborczej funkcjonariuszy publicznych oraz wykorzystania środków administracyjnych w kampaniach wyborczych, wprowadzenia i egzekwowania mechanizmów przeciwdziałania mowie nienawiści, ustanowienia zabezpieczeń gwarantujących niezależność mediów publicznych oraz przeglądu ram prawnych w celu wprowadzenia wymogu dostatecznej bezstronności w relacjonowaniu kampanii wyborczych w mediach

publicznych. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz w usprawnieniu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w niniejszym i poprzednich sprawozdaniach.

II. WSTĘP I PODZIĘKOWANIA

Na zaproszenie Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Biurze Narodów Zjednoczonych i organizacjach międzynarodowych w Wiedniu oraz w oparciu o zalecenia z misji oceny potrzeb (ang. NAM) przeprowadzonej w dniach 17-20 czerwca 2019 r., Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ang. ODIHR) uruchomiło 15 czerwca misję specjalną obserwacji wyborów (ang. SEAM)².

Członkowie ośmioosobowej misji kierowanej przez Thomasa Boserupa pochodzili z ośmiu państw członkowskich OBWE. Stacjonowali oni w Warszawie, a odwiedzili Gdańsk, Łódź, Radom, Lublin, Płock, Skierniewice, Ciechanów, Dęblin, Sopot i Żyrardów.

Celem była ocena zgodności procesu wyborczego ze zobowiązaniami w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i normami w zakresie demokratycznych wyborów, jak również z przepisami prawa krajowego. Zgodnie z metodologią ODIHR, misja nie polegała na kompleksowej i systematycznej obserwacji przebiegu głosowania, choć przeprowadzono wizytację pewnej liczby lokali wyborczych w dniu wyborów. Niniejsze sprawozdanie końcowe oparte jest na dwóch stanowiskach w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń, przedstawionych na konferencjach prasowych w Warszawie w dniach 29 czerwca i 13 lipca³.

ODIHR SEAM pragnie podziękować Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowemu Biuru Wyborczemu za współpracę i pomoc. Dziękujemy również innym instytucjom państwowym, partiom politycznym, kandydatom, mediom, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicielom społeczności międzynarodowej za podzielenie się swoimi opiniami.

III. TŁO POLITYCZNE

Polska jest republiką z systemem rządów parlamentarno-prezydenckich. Na czele rządu stoi premier, a wybierany w wyborach bezpośrednich prezydent pełni funkcję głowy państwa. Prezydent ma prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo weta i zwracania projektów ustaw Sejmowi (izbie niższej parlamentu).

Ostatnie wybory parlamentarne odbyły się w październiku 2019 r. Koalicja rządząca kierowana przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) uzyskała większość sejmową i stworzyła rząd. Partie opozycyjne pod przewodnictwem Koalicji Obywatelskiej (Platforma Obywatelska, PO), wraz z niezależnymi kandydatami, uzyskały większość w Senacie (izbie wyższej Parlamentu)⁴.

² Ze względu na ograniczenia w podróżowaniu i inne restrykcje związane z pandemią COVID-19, ODIHR wysłało do Polski specjalną misję oceny wyborów zamiast zaleconej przez ODIHR NAM ograniczonej misji obserwacji wyborów. Misja SEAM skupiła się na kwestiach wskazanych przez ODIHR NAM, aby ocenić, w jakim stopniu wybory zostały przeprowadzone zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE i innymi międzynarodowymi normami dotyczącymi demokratycznych wyborów, jak również z prawem krajowym.

³ Zob. poprzednie [sprawozdania ODIHR na temat wyborów w Polsce](#).

⁴ Po wyborach w 2019 r. w Sejmie zasiadli przedstawiciele PiS (235 mandatów), PO (134), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (Lewica, 49), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL, 16), Konfederacji (11) i Mniejszości Niemieckiej (1). W skład izby wyższej weszło 48 senatorów z PiS, 43 z PO, trzech z PSL, dwóch z Lewicy oraz po jednym z czterech komitetów wyborczych.

Wybory prezydenckie zostały pierwotnie zaplanowane na 10 maja po ich zarządzeniu przez marszałka Sejmu 5 lutego 2020 r. Po wybuchu pandemii COVID-19 rząd postanowił ogłosić „stan epidemii” i zaproponował działania mające na celu doprowadzenie do wyborów w ustalonym terminie⁵. 27 marca Sejm przegłosował w trybie pilnym pakiet ustaw mających na celu chronienie gospodarki przed skutkami pandemii, a także wprowadzających poprawki do Kodeksu wyborczego. Zmiany obejmowały umożliwienie głosowania korespondencyjnego obywatelom powyżej 60. roku życia, jak również osobom objętym kwarantanną. Projekt kolejnej ustawy, wniesiony do Sejmu 6 kwietnia 2020 r., przewidywał przeprowadzenie wyborów 10 maja wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego⁶. Przyznano w nim również marszałkowi Sejmu prawo do zarządzenia zmiany terminu wyborów w „stanie epidemii” i częściowo przeniesiono ważne funkcje związane z wyborami z PKW do Ministerstwa Aktywów Państwowych. Decyzja o nieprzesuwaniu wyborów i proponowany projekt ustawy o przeprowadzeniu wyborów wyłącznie drogą korespondencyjną spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony opozycji. Projekt ustawy wszedł w życie 9 maja, jednak dwa dni wcześniej, 6 maja, przywódcy dwóch ugrupowań koalicyjnych, PiS i Porozumienia Jarosława Gowina, wydali wspólne oświadczenie, w którym opowiedzieli się za zmianą terminu wyborów.

W dniu, w którym miały odbyć się wybory, czyli 10 maja, PKW wydała uchwałę, w której stwierdziła, że nie było możliwości głosowania na kandydatów, dlatego wybory nie odbyły się⁷. 2 czerwca została przyjęta nowa ustawa o wyborach prezydenckich, a 3 czerwca marszałek Sejmu wyznaczyła datę nowych wyborów na dzień 28 czerwca, a ewentualnej drugiej tury na 12 lipca. Oznacza to, że od 10 maja do czasu ogłoszenia nowego terminu utrzymywał się stan próżni prawnej w odniesieniu do wyborów, co oznacza implikacje dla zasady pewności prawa. Wyznaczenie nowej daty wyborów poza ramami czasowymi wynikającymi z Konstytucji jest sprzeczne z pkt 5.3 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.⁸ Pomimo zdecydowanego sprzeciwu wobec środków pierwotnie zaproponowanych w celu doprowadzenia do wyborów, główni uczestnicy sceny politycznej ostatecznie nie zgłosili zastrzeżeń co do wyborów zaplanowanych na 28 czerwca.

Kobiety są wciąż niedostatecznie reprezentowane w życiu publicznym. Przed wyborami kobiety posiadały cztery spośród 24 tek ministerialnych i sprawowały zaledwie dwa spośród 16 urzędów marszałka województwa. W czasie, gdy odbywały się wybory, reprezentacja kobiet w Sejmie wynosiła 28% (131 na 460 posłów), a w Senacie 24% (24 na 100 senatorów). Za pozytywny należy uznać fakt, że kobiety piastują ważne stanowiska, takie jak marszałek Sejmu, pierwsza prezes Sądu Najwyższego czy prezes Trybunału Konstytucyjnego.

IV. SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE

Prezydent jest wybierany bezpośrednio w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym większością ważnych głosów. Jeśli żaden z kandydatów nie otrzyma większości głosów w pierwszej turze, dwa

⁵ Termin przeprowadzenia wyborów prezydenckich określa Konstytucja RP i jedynym sposobem jego zmiany byłoby ogłoszenie odpowiedniego stanu nadzwyczajnego. Konstytucja przewiduje możliwość ogłoszenia stanu klęski żywiołowej i wprowadzenia nadzwyczajnych środków. W tym okresie oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory. Zgodnie z Konstytucją i Kodeksem wyborczym wybory prezydenckie muszą odbyć się nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Obecna kadencja wygasła 6 sierpnia, dlatego wybory mogły odbyć się najpóźniej 17 maja.

⁶ Zob. [opinia prawna](#) ODIHR na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99).

⁷ Zob. [uchwałę PKW z 10 maja](#), dostępną w języku polskim. 11 maja Sąd Najwyższy stwierdził, że nie jest w stanie podjąć decyzji w sprawie ważności wyborów, ponieważ nie otrzymał od PKW wyników głosowania.

⁸ Punkt 5.3 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. uwy pukła „obowiązek rządu i władz państwowych, aby przestrzegać konstytucji i działać w sposób zgodny z prawem”.

tygodnie później organizowana jest druga tura, w której uczestniczą dwaj kandydaci z największą liczbą głosów z pierwszej tury. Zwycięzca wyłaniany jest zwykłą większością oddanych ważnych głosów.

Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych i regionalnych umów i traktatów związanych z organizacją demokratycznych wyborów⁹. Wybory parlamentarne są regulowane przez Konstytucję, Kodeks wyborczy i inne stosowne akty prawne¹⁰. Do wyborów prezydenckich w 2020 r. miała ponadto zastosowanie ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (dalej określana jako „ustawa z dnia 2 czerwca”). Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest uprawniona do wydawania wiążących instrukcji dla komisji wyborczych niższego szczebla oraz urzędników wyborczych, a także wyjaśnień dotyczących przepisów wyborczych dla nadawców, organów władz państwowych i komitetów wyborczych. W przypadku przedmiotowych wyborów PKW uzupełniła ramy regulacyjne o wytyczne i wyjaśnienia dotyczące niektórych aspektów procesu wyborczego¹¹.

Ogólnie rzecz biorąc, ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i szczegółowo regulują najważniejsze elementy procesu wyborczego. Choć większość przepisów ma na ogół zastosowanie do obu tur wyborów, niektóre kwestie dotyczące przeprowadzenia drugiej tury nie są jasno uregulowane w Kodeksie wyborczym. Dotyczy to między innymi braku ram czasowych dla oficjalnego okresu prowadzenia kampanii wyborczej w drugiej turze, niejasnych limitów wydatków na finansowanie kampanii oraz braku możliwości wniesienia pomiędzy turami protestu wobec wyników pierwszej tury w przypadku nieprawidłowości lub wykroczeń mających wpływ na wynik. Niedociągnięcia te podważają zasadę pewności prawa.

Ramy prawne powinny jasno określać sposób przeprowadzenia drugiej tury, np. obowiązujący okres kampanii wyborczej i limity wydatków ponoszonych na jej prowadzenie, a także możliwość wniesienia protestu przeciwko wynikom pierwszej tury.

Szereg poprzednich zaleceń ODIHR w sprawie poprawy ram prawnych pozostaje bez odpowiedzi. Dotyczy to między innymi zniesienia odpowiedzialności karnej za pomówienie (zob. *Media*) oraz praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Niektóre kwestie wymagałyby dopracowania. Dotyczy to na przykład zasad udziału funkcjonariuszy publicznych w kampanii wyborczej i wykorzystania środków publicznych, prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie oraz nadzoru nad finansowaniem kampanii (zob. *Finansowanie kampanii*). Ponadto brak jasno określonych procedur dotyczących skarg związanych z kampanią wyborczą osłabia skuteczność środków odwoławczych (zob. *Skargi i protesty*).

Powstała w odpowiedzi na pandemię COVID-19 ustawa z dnia 2 czerwca została przyjęta w trybie przyspieszonym na mniej niż miesiąc przed dniem głosowania i bez dostatecznej debaty publicznej, co podważyło stabilność i jasność prawa wyborczego¹². Ustawa wprowadziła istotne zmiany w

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

¹⁰ Są to: ustawa o partiach politycznych, ustawa o radiofonii i telewizji, ustawa o zgromadzeniach oraz Kodeks karny.

¹¹ Uchwały PKW dotyczyły wytycznych dla okręgowych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych w sprawie korzystania z technologii informatycznych, układu kart do głosowania, kopert, protokołów, instrukcji przekazywania protokołów, procedur postępowania z pakietami do głosowania, listy kandydatów, listy członków obwodowych komisji wyborczych oraz zarządzenia wyłącznie głosowania korespondencyjnego w dwóch gminach.

¹² Ustawa z dnia 2 czerwca wpłynęła do Sejmu 12 maja, przeszła trzy czytania i została przyjęta tego samego dnia. Senat zajmował się nią od 13 maja do 1 czerwca, wprowadzając kilka poprawek, z których część została przyjęta przez Sejm 2 czerwca. Zgodnie z Kodeksem dobrej praktyki Komisji Weneckiej w sprawach wyborczych, zasadę stabilności prawa wyborczego uznaje się za „kluczową dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest niezbędny dla umocnienia demokracji”. Zob. też pkt. 18.1 Dokumentu moskiewskiego OBWE z 1991 r., w

kluczowych aspektach ram prawnych i procesu wyborczego, takie jak w szczególności zapewnienie wszystkim wyborcom możliwości głosowania korespondencyjnego, zmiany w składzie organów administracji wyborczej niższego szczebla, zaangażowanie Ministerstwa Zdrowia w decyzje związane z terminami czynności wyborczych oraz krótsze terminy wnoszenia protestów przeciwko wynikom wyborów.

Wszelkie zmiany w ordynacji wyborczej, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny być formułowane i przyjmowane jak najwcześniej przed wyborami w wyniku otwartego procesu zapewniającego wystarczającą ilość czasu na konstruktywną debatę publiczną i gwarantującego poszanowanie zasady stabilności prawa.

V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wyborami prezydenckimi zarządzała trójstopniowa administracja: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) wraz z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), czyli jej organem wykonawczym, który kierował całym procesem, a także 49 okręgowych komisji wyborczych i 27 230 obwodowych komisji wyborczych. PKW jest organem stałym, natomiast okręgowe i obwodowe komisje wyborcze mają charakter doraźny¹³. W omawianych wyborach Ministerstwo Spraw Zagranicznych utworzyło w przedstawicielstwach dyplomatycznych i innych wyznaczonych miejscach za granicą 169 obwodowych komisji wyborczych w pierwszej turze, a w drugiej 171. W obu turach działało osiem obwodowych komisji wyborczych na statkach i platformach.

Środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 oraz ustawa z dnia 2 czerwca wpłynęły na funkcjonowanie PKW oraz na tworzenie, obsadę i szkolenie komisji niższego szczebla, a także wprowadziły możliwość głosowania korespondencyjnego obok osobistego.

Skład PKW uległ zmianie po wyborach parlamentarnych w 2019 r. Organ ten składa się obecnie z dwóch sędziów (z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz siedmiu członków mianowanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie¹⁴. Chociaż niektórzy rozmówcy ODIHR SEAM wyrażali obawy dotyczące nowego sposobu obsadzania stanowisk z nadania politycznego, co mogłoby zagrozić niezależności administracji wyborczej, organy wyborcze na wszystkich szczeblach cieszyły się ogólnie zaufaniem społecznym.

Do zadań PKW należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem spisów wyborców, powoływanie komisji wyborczych, sprawowanie nadzoru nad finansowaniem partii i kampanii wyborczych, a także ogłaszanie wyników wyborów. Od czasu ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów na dzień 3 czerwca PKW odbyła 11 posiedzeń, podczas których podjęła liczne uchwały i rozstrzygnięcia dotyczące organizacji wyborów. Wszystkie uchwały były niezwłocznie ogłaszane na stronie internetowej PKW. Pomimo drastycznie przyspieszonego trybu działania administracja wyborcza wypełniała swój mandat w profesjonalny sposób, dotrzymując wszystkich ustawowych terminów¹⁵.

którym stwierdza się, że ustawodawstwo powinno być formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu. Zob. też [opinię ODIHR](#) na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118)

¹³ Liczba obwodowych komisji wyborczych w pierwszej turze wynosiła 27 230, a w drugiej 27 231.

¹⁴ W przeszłości skład PKW obejmował dziewięciu sędziów (czynnych lub w stanie spoczynku) powołanych przez Prezydenta RP. Po trzech sędziów wskazywał Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny.

¹⁵ Ze względu na krótsze terminy PKW miała na zorganizowanie wyborów 25 dni zamiast zwyczajowych dwóch miesięcy.

Krajowe Biuro Wyborcze jest stałym organem wykonawczym, który odpowiada za organizację wyborów od strony administracyjnej, finansowej i logistycznej. Działa poprzez ogólnokrajową sieć 49 delegatur, które wspierają odpowiednie okręgowe komisje wyborcze. KBW zatrudnia łącznie 539 urzędników wyborczych, z których 65 proc. stanowią kobiety. Biurami delegatur KBW kierują 22 kobiety i 27 mężczyzn. Na czas wyborów zatrudniono dodatkowo około 1000 pracowników tymczasowych. Nie obowiązuje wymóg reprezentacji każdej z płci w komisjach wyborczych którejkolwiek szczebla, a dane na ten temat nie są gromadzone na szczeblu PKW/KBW¹⁶. Wszyscy członkowie PKW to mężczyźni, natomiast na czele KBW stoi kobieta. Kobiety przewodniczyły dziewięciu z 49 okręgowych komisji wyborczych i stanowiły 35 proc. spośród 293 członków tych organów.

Wskazane byłoby podjęcie środków prawnych i administracyjnych w celu propagowania udziału kobiet, zwłaszcza na szczeblu PKW. Należałoby kompleksowo gromadzić i publikować zdezagregowane dane dotyczące reprezentacji płci w administracji wyborczej.

Do obowiązków urzędników wyborczych KBW należy między innymi szkolenie członków komisji obwodowych, koordynacja głosowania korespondencyjnego i dystrybucja materiałów wyborczych. Delegatury KBW ściśle współpracują z właściwymi miejscowo gminami w zakresie rejestracji wyborców, głosowania korespondencyjnego oraz dostarczania materiałów i protokołów wyników. Każda gmina posiada wyznaczoną osobę odpowiedzialną za sprawy wyborcze, która współpracuje z delegatem KBW i właściwą miejscowo okręgową komisją wyborczą.

Okręgowe komisje wyborcze zostały powołane przez PKW w dniu 15 czerwca. Przewodniczą im zazwyczaj komisarze wyborczy, których PKW powołała na pięcioletnią kadencję z początkiem 2018 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. 31 spośród 100 komisarzy to kobiety. Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem PKW wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa. Do zadań komisarza wyborczego należy powoływanie obwodowych komisji wyborczych, a w razie potrzeby tworzenie obwodów głosowania. Okręgowe komisje wyborcze odpowiadają za nadzorowanie pracy obwodowych komisji wyborczych oraz ustalanie wyników wyborów w danym okręgu wyborczym. Ustawa z dnia 2 czerwca wprowadziła do Kodeksu wyborczego zmianę polegającą na tym, że okręgowe komisje wyborcze mają składać się z czterech do dziesięciu członków, oprócz przewodniczącego, mianowanych spośród osób, które posiadają stopień naukowy w dziedzinie prawa, ale niekoniecznie są sędziami¹⁷.

Obwodowe komisje wyborcze zostały powołane przez komisarzy wyborczych w terminie do 15 czerwca spośród kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze i składały się maksymalnie z 13 członków w zależności od liczby wyborców przypisanych do obwodu głosowania¹⁸. Jeśli liczba kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze była niewystarczająca, komisarz wyborczy mógł uzupełnić skład obwodowej komisji wyborczej spośród kandydatów zgłoszonych przez obywateli. W przypadku zrzeczenia się członkostwa obwodowej komisji wyborczej wolne miejsce zajmuje osoba z listy rezerwowej. PKW poinformowała o 5709 przypadkach zrzeczenia się członkostwa pomiędzy turami głosowania¹⁹. Zmiany te nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych. Ustawa z dnia 2 czerwca zmniejszyła z pięciu do trzech minimalną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych. Krajowe Biuro Wyborcze opracowało standardowy program

¹⁶ Punkt 40.13 Dokumentu moskiewskiego OBWE z 1991 r. zobowiązuje państwa uczestniczące do „zapewnienia gromadzenia i analizy danych w celu odpowiedniej oceny, monitorowania i poprawy sytuacji kobiet”.

¹⁷ Niezależnie od tej zmiany sędziowie stanowili 83 proc. członków okręgowych komisji wyborczych.

¹⁸ Komitety wyborcze są samodzielnymi osobami prawnymi, które mają prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach. Mogą one również wykonywać inne czynności wyborcze, a w szczególności mają wyłącznie prawo do prowadzenia kampanii na rzecz kandydatów.

¹⁹ Liczba członków obwodowych komisji wyborczych w pierwszej turze wynosiła 209 084, w drugiej 210 098.

szkoleń i podręcznik dla członków obwodowych komisji wyborczych, a szkolenia były prowadzone przez urzędników wyborczych oraz innych przedstawicieli KBW i administracji lokalnej. Szkolenia dla członków obwodowych komisji wyborczych różniły się formą w całym kraju i odbywały się online lub bezpośrednio.

PKW i KBW publikowały materiały edukacyjne dla wyborców dotyczące dnia wyborów i sposobu głosowania, a także ogólne informacje na temat procesu wyborczego, w tym filmy na swojej stronie internetowej, a także w mediach tradycyjnych i społecznościowych. Ważne informacje na temat rejestracji wyborców i operacyjnych aspektów procesu wyborczego były również publikowane przez gminy. Telewizja publiczna emitowała spoty edukacyjne w języku migowym, a informacje wyborcze były publikowane w Internecie w wielu różnych formach.

Osoby niepełnosprawne mogą głosować osobiście, korespondencyjnie lub przez pełnomocnika. Przepisy PKW, Kodeks wyborczy i ustawa z dnia 2 czerwca wymagają udostępnienia w lokalach wyborczych nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a, a na żądanie także ich przesłania wraz z pakietem wyborczym do głosowania korespondencyjnego. PKW wskazała, że ponad połowa lokali wyborczych była łatwo dostępna dla osób z niepełnosprawnością fizyczną, co oznaczało spełnienie wymogów ustawowych.

Doręczenie i odbiór pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego były logistycznym i operacyjnym wyzwaniem dla administracji wyborczej wszystkich szczebli, gmin i innych zaangażowanych instytucji państwowych, zwłaszcza w odniesieniu do głosowania za granicą. Mniej niż 1 proc. zarejestrowanych wyborców krajowych (193 580 i 223 849 odpowiednio w pierwszej i drugiej turze) zgłosiło zamiar głosowania korespondencyjnego. Wyborcy mogli odsyłać karty do głosowania pocztą, przekazać je do urzędu gminy najpóźniej na dwa dni przed wyborami lub odnieść je do właściwego lokalu wyborczego w godzinach jego pracy w dniu głosowania.

Oddawanie głosów za granicą różniło się w zależności od kraju i obejmowało możliwość oddania głosu wyłącznie osobiście, wyłącznie korespondencyjnie lub w dowolny z tych sposobów²⁰. Ustawa z dnia 2 czerwca sprawiła, że terminy zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego w drugiej turze były bardzo krótkie. W przypadku wyborców za granicą termin upłynął 29 czerwca, czyli dzień przed oficjalnym ogłoszeniem wyników pierwszej tury, a dla wyborców w kraju 30 czerwca. Pomimo krótkiego terminu na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, liczba takich zgłoszeń za granicą wzrosła z 343 241 w pierwszej turze do 480 262 w drugiej. W obu turach zgłoszono kilka przypadków problemów z doręczeniem i zwrotem pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego za granicą. Dane na temat wyników pokazują, że wskaźnik zwrotu pakietów wyborczych wyniósł w pierwszej turze 96 proc. w kraju i 87 proc. za granicą, a w drugiej turze – 96 proc. w kraju i 83 proc. za granicą.

VI. REJESTRACJA WYBORCÓW

Prawo do głosowania przysługuje obywatelom, którzy w dniu głosowania mają ukończone 18 lat. Zgodnie z Konstytucją osoby ubezwłasnowolnione, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną, automatycznie tracą czynne, a zatem i bierne prawo wyborcze, co

²⁰ Było to uzależnione od decyzji kraju przyjmującego, między innymi w odniesieniu do rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19. Na przykład wyborcy w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych lub Niemczech mogli odesłać kartę do głosowania tylko za pośrednictwem poczty lub innego operatora, nie zaś osobiście.

jest wbrew zobowiązaniom międzynarodowym i uprzedniej rekomendacji ODIHR²¹. Prawo o stowarzyszeniach zabrania ponadto osobom pozbawionym zdolności prawnej tworzenia lub przystępowania do stowarzyszeń publicznych lub organizowania zgromadzeń publicznych. Pozbawienie praw obywatelskich i inne ograniczenia wolności zgromadzeń i stowarzyszania się są sprzeczne z normami międzynarodowymi²². W 2018 r. Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ wezwał do zniesienia tych ograniczeń²³.

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

Rejestracja wyborców ma charakter bierny. Stały rejestr wyborców stanowi zbiór danych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) i jest prowadzony przez gminy pod nadzorem KBW i PKW. Wyborcy posiadający stałe miejsce zamieszkania są automatycznie ujmowani w rejestrze wyborców. Wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały wpisywani są do rejestru wyborców, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek. Rozmówcy ODIHR SEAM wyrażali ogólne zaufanie co do rzetelności i sposobu prowadzenia spisów wyborców.

Spis wyborców jest sporządzany na podstawie rejestru wyborców w danej gminie najpóźniej w 21 dniu przed dniem głosowania. Wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców. Wyborcy mogą jedynie osobiście sprawdzić w urzędzie gminy, czy znajdują się w spisie²⁴. Nie przewiduje się innego sposobu weryfikacji, na przykład przez Internet. Ostatecznie w spisach znalazło się łącznie 30 204 684 wyborców w pierwszej turze, w tym 373 918 wyborców zarejestrowanych za granicą w 86 krajach oraz 379 wyborców na statkach i platformach. W drugiej turze spisy wyborców zostały zaktualizowane w celu odzwierciedlenia zmian w krajowej ewidencji ludności, w tym w odniesieniu do osób, które niedawno zmarły, ukończyły 18 lat lub zmieniły miejsce zamieszkania między turami. W drugiej turze łączna liczba wyborców wyniosła 30 268 460, w tym 519 431 wyborców za granicą w 87 krajach i 323 wyborców na statkach i platformach.

Należałoby zmienić Kodeks wyborczy, aby rozszerzyć katalog środków, za pomocą których obywatele mogliby sprawdzić i potwierdzić fakt ujęcia ich w spisie wyborców.

²¹ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji i Kodeksu wyborczego ubezwłasnowolnieni obywatele są pozbawieni prawa do głosowania. Rodzaj ubezwłasnowolnienia jest nieistotny; zasada ta ma zastosowanie do ubezwłasnowolnienia zarówno częściowego, jak i całkowitego. Kodeks cywilny przewiduje ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe na mocy orzeczenia sądowego, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną lub psychospołeczną.

²² Artykuł 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych stanowi, że Państwa-Strony mają obowiązek „aktywnego promowania środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zachęcania ich do udziału w sprawach publicznych, w tym do: udziału w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach uczestniczących w życiu publicznym i politycznym kraju, a także w działalności partii politycznych i zarządzania nimi”. Zob. też art. 1 i 12 konwencji. Punkt 9.4 komunikatu nr 4/2011 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z 2013 r. stanowi, że „pozbawienie prawa głosu ze względu na postrzeganą lub rzeczywistą niepełnosprawność psychospołeczną lub intelektualną, w tym jego ograniczenie na podstawie zindywidualizowanej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność”. Zob. też. pkt 7.3 i 24 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.

²³ W pkt. 52 Uwag końcowych do wstępnego raportu nt. Polski z 2018 r. (CRPD/C/POL/CO/1) Komitet zalecił, aby „Państwo-Strona (...) uchyliło wszystkie przepisy, które pozbawiają osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osoby ubezwłasnowolnione prawa głosu oraz wszelkich innych praw politycznych”. Zob. też orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Horváth i Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 11146/11 z 29 kwietnia 2013 r.).

²⁴ Wyborcy mogą sprawdzać, czy znajdują się w spisie wyborców między 21 a 8 dniem przed dniem wyborów.

Wyborcy, którzy chcieli oddać głos drogą korespondencyjną, mieli obowiązek zgłosić taki zamiar najmniej 12 dni przed dniem głosowania, jeżeli przebywali w Polsce, i co najmniej 15 dni przed dniem głosowania w razie pobytu za granicą²⁵. Wyborcy niepełnosprawni i powyżej wieku 60 lat mogli zgłosić zamiar głosowania przez pełnomocnika najpóźniej w dziewiątym dniu przed wyborami²⁶. Głosowanie przez pełnomocnika było krytykowane we wcześniejszych raportach ODIHR jako sprzeczne z normami międzynarodowymi i zobowiązaniami przyjętymi w ramach OBWE w odniesieniu do tajności głosowania.

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

Do czasu zamknięcia spisów wyborcy mogli ubiegać się o zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania, które umożliwiało oddanie głosu w dowolnym lokalu wyborczym w kraju lub za granicą²⁷. Osoby te były wykreślane ze spisu wyborców w miejscu zamieszkania i dopisywane do spisu w wybranym przez siebie obwodzie głosowania²⁸.

Wyborcy przebywający czasowo w danej gminie mogli również zostać dopisani do spisu wyborców tej gminy, o ile złożyli stosowny wniosek najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów. Wszystkie zmiany wprowadzone w spisie wyborców przed pierwszą turą, w tym wnioski o głosowanie korespondencyjne, miały automatycznie i z konieczności zastosowanie w drugiej turze. Spowodowało to zamieszanie wśród niektórych wyborców przed drugą turą. Wyborcy, którzy przed pierwszą turą dopisali się do spisu wyborców poza swoim stałym miejscem zamieszkania, byli zobowiązani do oddania głosu w tym samym lokalu wyborczym w drugiej turze²⁹. Osoby, które nie chciały lub nie mogły tam głosować, mogły również uzyskać zaświadczenie o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania na drugą turę w gminie, w której czasowo dopisały się do spisu wyborców przed pierwszą turą³⁰.

Należałoby rozważyć doprecyzowanie przepisów prawa dotyczących tymczasowego dopisania do spisu wyborców na obie tury oraz odpowiednich informacji dla wyborców udzielanych indywidualnie przy składaniu wniosku.

Należałoby rozważyć utworzenie centralnego rejestru wyborców, który byłby prowadzony przez PKW, aby ułatwić sporządzanie spisów wyborców i dokonywanie w nich zmian. Pozwoliłoby to centralnie

²⁵ Termin zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego odpowiednio w pierwszej i drugiej turze upłynął 15 czerwca i 29 czerwca za granicą oraz 16 czerwca i 30 czerwca w kraju. Wyborcy przebywający w kwarantannie i izolacji mogli zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego do pięciu dni przed wyborami. Wyborca poddany obowiązkowej kwarantannie na mniej niż pięć dni przed wyborami mógł zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego najpóźniej do drugiego dnia przed wyborami.

²⁶ Termin zgłaszania wniosków w sprawie głosowania przez pełnomocnika upłynął 19 czerwca i 3 lipca odpowiednio w pierwszej i drugiej turze. W sumie 16 854 i 21 210 wyborców skorzystało z pełnomocnictwa do głosowania odpowiednio w pierwszej i drugiej turze.

²⁷ Gminy wydawały zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w oparciu o wzór ustalony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zaświadczenia były również dodatkowo zabezpieczone hologramem.

²⁸ W sumie 216 557 wyborców skorzystało z zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania w pierwszej turze i 584 751 w drugiej.

²⁹ Te same procedury obowiązywały podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. PKW poinformowała ODIHR SEAM, że około 260 000 osób zwróciło się z wnioskiem o tymczasowe dopisanie do spisu wyborców poza miejscem stałego zamieszkania przed pierwszą turą. Do PKW wpłynęło wiele skarg w tej kwestii. Według informacji otrzymanych od PKW, około 450 000 osób zostało dopisanych do spisu wyborców przed pierwszą turą i około 650 000 przed drugą.

³⁰ Informacje zostały zamieszczone na stronie internetowej PKW przed obiema turami wyborów.

zarządzać zmianami stałego miejsca zamieszkania, tymczasowym dopisywaniem do spisów wyborców w kraju i za granicą oraz innymi powiązаныmi sprawami.

VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Obywatel, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 35 lat i posiada czynne prawo wyborcze, ma prawo być wybrany prezydentem. Prawo to nie przysługuje osobom skazanym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, jak również osobom ubezwłasnowolnionym orzeczeniem sądu, w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną i psychospołeczną, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowym³¹. Osoby podlegające przepisom lustracyjnym mogą również być pozbawione prawa wybieralności³².

Komitety wyborcze reprezentujące grupy wyborców miały wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów po zebraniu co najmniej 100 000 podpisów. Rejestracja kandydatów w wyborach zarówno 10 maja, jak i 28 czerwca, miała charakter ogólnodostępny. PKW zarejestrowała 35 komitetów wyborczych w wyborach 10 maja³³. Proces rejestracji został efektywnie przedłużony poprzez przyjęcie ustawy z dnia 2 czerwca, która umożliwiła ponowne zarejestrowanie komitetów wyborczych w oparciu o prostą procedurę. Ustawa z dnia 2 czerwca umożliwiła również rejestrację nowych komitetów wyborczych. W rezultacie 23 komitety zarejestrowały się w PKW i mogły zgłaszać kandydatów w wyborach 28 czerwca³⁴.

Czternaście komitetów wyborczych zgłosiło swojego kandydata³⁵. PKW ostatecznie zatwierdziła jedenastu kandydatów, z których dziewięciu zostało zgłoszonych w wyborach pierwotnie planowanych na 10 maja³⁶. Jeden nowy kandydat, Rafał Trzaskowski, został zarejestrowany po zebraniu wymaganej liczby podpisów, a kolejny, Waldemar Witkowski, po postanowieniu Sądu Najwyższego z 12 czerwca (zob. *Skargi i protesty*)³⁷. Wszyscy z jedenastu kandydatów byli mężczyznami.

Badania opinii publicznej od początku dawały największe szanse dwóm kandydatom: ubiegającemu się o reelekcję prezydentowi Andrzejowi Dudzie, wspieranemu przez konserwatywną partię rządzącą PiS, oraz prezydentowi Warszawy Rafałowi Trzaskowskiemu, który miał z kolei poparcie liberalnej partii opozycyjnej PO i jej partnerów koalicyjnych³⁸. Innymi popularnymi kandydatami, którzy cieszyli się dużym zainteresowaniem mediów, byli: Szymon Hołownia (niezależny), Krzysztof Bosak (skrajnie prawicowa Konfederacja Wolność i Niepodległość), Władysław Kosiniak-Kamysz (PSL) i Robert

³¹ Zob. art. 3, 12 i 29 KPON.

³² Artykuł 11 ust. 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że sąd może pozbawić prawa wybieralności osobę, która brała udział w działalności organów bezpieczeństwa w latach 1944-1990. Orzecznictwo ETPCz stanowi, że przepisy dotyczące lustracji powinny być poddawane stałemu przeglądowi.

³³ Pięciu spośród czterdziestu zgłoszonych komitetów wyborczych odmówiono rejestracji. Dziesięciu kandydatów zostało zarejestrowanych.

³⁴ Ogółem o ponowną rejestrację ubiegały się 24 komitety wyborcze; dwóm z nich odmówiono ponownej rejestracji z powodu braków administracyjnych. Zarejestrowano natomiast nowy komitet Rafała Trzaskowskiego.

³⁵ Komitety wyborcze nie mają obowiązku zgłaszania kandydatów; komitety zarejestrowane mogą też zgłaszać członków komisji obwodowych.

³⁶ Wszystkich kandydatów w wyborach 10 maja, przy czym jeden kandydat został ponownie zarejestrowany w wyborach 28 czerwca. Tych jedenastu kandydatów to: Robert Biedroń, Krzysztof Bosak, Andrzej Duda, Szymon Hołownia, Marek Jakubiak, Władysław Kosiniak-Kamysz, Mirosław Piotrowski, Paweł Tanajno, Rafał Trzaskowski, Waldemar Witkowski i Stanisław Żółtek.

³⁷ Czterech odrzuconych kandydatów, którzy zebrali mniej niż wymaganą liczbę 100 000 podpisów, wniosło skargę do Sądu Najwyższego, z których uwzględniona została jedna.

³⁸ Kandydatką PO w pierwotnie zaplanowanych na 10 maja wyborach była Małgorzata Kidawa-Błońska, która jednak wycofała się z rywalizacji. Badania opinii publicznej wskazywały na niewielkie poparcie dla jej kandydatury. Jeśli chodzi o kandydata PO, sytuacja diametralnie zmieniła się, gdy Małgorzatę Kidawę-Błońską zastąpił Rafał Trzaskowski.

Biedroń (Lewica). Jako że żaden z jedenastu kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów, aby wygrać w pierwszej turze, dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów, czyli Andrzej Duda (43,5%) i Rafał Trzaskowski (30,4%), przeszło do drugiej tury. Szymon Hołownia, niezależny kandydat z trzecią najwyższą liczbą głosów (13,8%), poparł kandydaturę Rafała Trzaskowskiego w drugiej turze.

VIII. OTOCZENIE KAMPANII

W przypadku wyborów prezydenckich kampania wyborcza rozpoczyna się w dniu ogłoszenia wyborów przez marszałka Sejmu i kończy na 24 godziny przed dniem głosowania, gdy następuje okres ciszy wyborczej. Agitacji wyborczej nie wolno prowadzić w urzędach publicznych i szkołach. Materiały wyborcze mogą być eksponowane tylko za zgodą właściciela, natomiast gminy zapewniają miejsca na ich bezpłatne umieszczanie. Przepisy prawa nie określają terminów rozpoczęcia i zakończenia kampanii wyborczej w drugiej turze. W tej sytuacji obaj kandydaci wznowili kampanię zaraz po ogłoszeniu wyników *exit poll* 28 czerwca, gdy wciąż trwała cisza wyborcza dla pierwszej tury.

Kampania wyborcza pierwotnie rozpoczęła się 5 lutego. Ze względu na środki mające na celu zapobieganie pandemii COVID-19 wprowadzono limit 50 uczestników bezpośrednich spotkań wyborczych. Od 31 marca zaczął obowiązywać zakaz organizowania zgromadzeń publicznych, co ograniczyło możliwość prowadzenia bezpośredniej kampanii. Kandydaci nadal komunikowali się z wyborcami za pomocą narzędzi internetowych. Niepewna podstawa prawna decyzji o nieprzeprowadzeniu wyborów w dniu 10 maja sprawiła, że kampania i jej finansowanie znalazły się w próżni prawnej w okresie od 10 maja do czasu uchwalenia ustawy z dnia 2 czerwca. Po uchwaleniu ustawy z dnia 2 czerwca kampania mogła odbywać się na ogół bez ograniczeń, ponieważ 29 maja złagodzone ograniczenia dotyczące zgromadzeń publicznych, dopuszczając do udziału w nich nawet 150 osób.

Scena polityczna przed wyborami cechowała się głęboką polaryzacją i częstymi przypadkami nietolerancyjnej retoryki w dyskursie publicznym, a także oskarżeniami wysokich urzędników państwowych o korupcję. Wybory postrzegane były jako determinanta przyszłego kierunku rozwoju Polski, zwłaszcza w odniesieniu do praworządności i niezależności instytucji państwowych. Niektórzy rozmówcy ODIHR SEAM wyrażali obawy, że od momentu dojścia do władzy w 2015 r. partia rządząca PiS wprowadziła istotne zmiany w przepisach regulujących sądownictwo i media publiczne, co ich zdaniem podważyło niezależność tych instytucji. Pomimo wyzwań związanych z pandemią, kandydaci i władze zachęcały wyborców – zwłaszcza przed drugą turą – do licznego oddawania głosów.

Po przyjęciu ustawy z dnia 2 czerwca, a przed pierwszą turą, kandydaci prowadzili kampanie głównie za pośrednictwem mediów nadawczych i internetowych, a także portali społecznościowych, natomiast tradycyjne metody prowadzenia kampanii w terenie, takie jak umieszczanie i rozdawanie materiałów wyborczych, były stosowane w mniejszym stopniu. Taktyka kampanii negatywnej, przede wszystkim ze strony dwóch przeciwników uzyskujących najwięcej głosów w badaniach opinii publicznej, przyczyniła się do dalszej polaryzacji już i tak skłóconego środowiska. Pandemia COVID-19 była główną kwestią sporną w kampanii, a partia rządząca i opozycja oskarżały się wzajemnie o wykorzystywanie kryzysu do celów wyborczych. Dominującymi tematami były krajowe kwestie gospodarcze będące następstwem działań podejmowanych w związku z COVID-19, takie jak bezrobocie, podatki, emerytury i świadczenia społeczne.

Przed drugą turą kampania uległa nasileniu: obaj kandydaci jeździli po kraju i odbywali wiele bezpośrednich spotkań z wyborcami, poświęcając szczególną uwagę miastom średniej wielkości. Wiece

wyborcze przyciągały duże tłumy, a ograniczenia związane z pandemią na ogół nie były przestrzegane: policja i Państwowa Inspekcja Sanitarno-Epidemiologiczna (SANEPID), czyli wiodący organ w sprawach COVID-19, nie wydawały się regularnie egzekwować obowiązujących obostrzeń³⁹.

Po złagodzeniu ograniczeń związanych z COVID-19 kandydaci mogli swobodnie prowadzić kampanię. Ta jednak okazała się być jeszcze bardziej zaciekle niż przed pierwszą turą. Deklaracje urzędującego prezydenta dotyczące jego osiągnięć stały w jaskrawym kontraście do wypowiedzi Rafała Trzaskowskiego, który wytykał mu brak realizacji złożonych obietnic.

W kilku przypadkach kontrdemonstracje kończyły się słownymi (a czasami fizycznymi) starciami między zwolennikami obu kandydatów, doprowadzając do przerwania oficjalnego wiecu. Niektórzy wybrani przedstawiciele na szczeblu lokalnym i krajowym, reprezentujący oba obozy polityczne, informowali ODIHR SEAM o kierowanych pod ich adresem groźbach pozbawienia życia. Policji zgłaszano także przypadki niszczenia materiałów wyborczych i mienia prywatnego zwolenników obu kandydatów⁴⁰. Kampania była nacechowana negatywnymi emocjami, ostrymi wzajemnymi oskarżeniami i szkalowaniem przeciwników, co przyczyniło się do postrzegania wyborów w kategoriach zero-jedynkowych. Podczas obu tur zespół ODIHR SEAM odnotował przypadki nietolerancyjnej retoryki, szczególnie po stronie urzędującego prezydenta i nadawcy publicznego, która miała charakter ksenofobiczny, homofobiczny i antysemicki⁴¹. Taka narracja wywoływała poczucie zagrożenia i negatywne emocje wobec społeczności LGBTI i innych mniejszości⁴².

Należy zrewidować przepisy prawa, w szczególności Kodeksu karnego, w celu zapewnienia zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka w odniesieniu do „mowy nienawiści”.

Kandydaci powinni powstrzymać się od nietolerancyjnych wypowiedzi, a władze i uczestnicy wyborów powinni bezwzględnie potępiać wszelkie tego typu przypadki.

Prezydent ubiegający się o reelekcję i osoby z jego otoczenia w sposób zawoalowany, ale często ewidentnie negatywny, wypowiadali się o społeczności LGBTI, sugerując, że jest to ideologia, która stoi w sprzeczności z tym, co uznaje się za tradycyjne polskie wartości. Przykładem może być zaproponowana przez urzędującego prezydenta w czasie kampanii zmiana Konstytucji, która

³⁹ Po wiecu prezydenta Dudy i kontrmanifestacji we Wrocławiu 4 lipca policja wszczęła dochodzenie w sprawie naruszeń zasad sanitarnych przez obie strony.

⁴⁰ ODIHR SEAM otrzymał informację o przypadkach malowania sprayem haseł na fasadach prywatnych domów, na których wisiały plakaty jednego z kandydatów, a także przecinania opon w samochodach.

⁴¹ Zob. pkt. 22 Dokumentu końcowego Rady Ministerialnej OBWE z Porto z 2002 r., w którym wzywa się państwa uczestniczące, aby „zobowiązały się zwalczać nawoływanie do nienawiści, zapewniając zgodność takich środków z prawem krajowym i międzynarodowym oraz zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE”.

⁴² Przepisy Kodeksu karnego dotyczące „mowy nienawiści” nie przewidują ochrony ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową wiek i niepełnosprawność. Punkt 6 litery B sekcji I Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2010)5 z 2010 r. stanowi, że „Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki w celu zwalczania wszelkich form wypowiedzi, włączając w to wypowiedzi w mediach i Internecie, które mogą zasadnie zostać odebrane jako mogące wywołać skutek w postaci podżegania, szterzenia czy promowania nienawiści lub innych form dyskryminacji przeciwko lesbijkom, gejom, osobom biseksualnym i transpłciowym. Tego typu «mowa nienawiści» powinna zostać zakazana i publicznie potępiana, gdy tylko się pojawi.” W pkt. 15 Uwag końcowych Komitetu Praw Człowieka z 2016 r. dotyczących siódmego okresowego sprawozdania Polski (CCPR/C/POL/CO/7) odnotowano „wzrost liczby zgłaszanych przypadków przemocy, wypowiedzi szerzących nienawiść i dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i orientację seksualną oraz niedostateczną reakcję władz na te incydenty”. Punkt 7.7 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje państwa uczestniczące, aby zagwarantowały, „że prawo i porządek publiczny pozwolą na przeprowadzanie kampanii politycznych w uczciwej i wolnej atmosferze, w której żadne działania administracyjne, przemoc czy zastraszanie nie będą krępowały partii i kandydatów w swobodnym prezentowaniu swoich poglądów i kompetencji, jak również nie będą utrudniały wyborcom ich poznawania i omawiania, czy też oddawania głosu w sposób wolny od nacisków”.

zakazywałyby adopcji przez osoby pozostające w związkach tej samej płci. Temat ochrony środowiska zyskał większe znaczenie podczas drugiej tury. Kwestie związane z równością płci i prawami kobiet miały marginalne znaczenie. Po wyborach partia rządząca ogłosiła, że Polska wypowie Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencję stambulską).

Odnotowano przypadki agitacji wyborczej, w tym umieszczania plakatów wyborczych urzędującego prezydenta, w kościołach. W swojej retoryce wyborczej ubiegający się o reelekcję prezydent wielokrotnie odwoływał się do tradycyjnych wartości i struktury rodziny oraz do roli, jaką w budowaniu tożsamości narodu odgrywa Kościół katolicki. Kilku rozmówców ODIHR SEAM zauważyło przypadki zaangażowania w kampanię urzędników kościelnych, których publiczne wypowiedzi pobrzmiwały echem politycznych haseł PiS.

Przepisy prawa nie regulują kwestii czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy publicznych w trakcie kampanii wyborczej. Premier Morawiecki jeździł po kraju w swojej urzędowej roli, odwiedzając ponad 80 miast, składając obietnice wyborcze w postaci przydzielania środków publicznych i uroczystie wręczając symboliczne czeki⁴³. Wszystkie wydarzenia były relacjonowane na stronie Kancelarii Premiera na Facebooku⁴⁴. Spowodowało to zacieranie się granic pomiędzy państwem a partią i przynosiło nienależne korzyści urzędującemu prezydentowi, stojąc w sprzeczności z pkt. 5.4 Dokumentu kopenhaskiego OBWE⁴⁵. Z uwagi na ograniczoną obecność w terenie, zespół ODIHR SEAM nie mógł sprawdzić, czy podobne przypadki miały też miejsce na niższych szczeblach administracji.

Należy podjąć kroki w kierunku zapewnienia rozdziału między państwem a partią, w tym poprzez zmianę przepisów prawa w celu odpowiedniego określenia i uregulowania kwestii prowadzenia kampanii wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz wprowadzenia wyraźnego zakazu używania zasobów państwowych do niewłaściwych celów.

Wielu funkcjonariuszy publicznych, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym, w tym burmistrzów i prezydentów miast, a także marszałkowie Sejmu i Senatu, aktywnie działali na rzecz popieranych przez siebie kandydatów, uczestnicząc w ich wiecach lub prowadząc agitację na Facebooku. Rządząca partia PiS złożyła skargę do PKW i prokuratury w sprawie rzekomej agitacji

⁴³ Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych ma łączną wartość 6 mld zł (ok. 1,34 mld euro; 1 euro to ok. 4,47 zł) i jest przeznaczony na dotacje dla gmin i miast (5 mld zł) oraz powiatów (1 mld zł). Chociaż – zgodnie z [oficjalnymi](#) informacjami rządu – fundusz stanowi część rządowej tarczy przed skutkami COVID-19, środki mogą być wykorzystane także na remonty szkół i przedszkoli, inwestycje w wodociągi, kanalizację i drogi. Nie jest jasne, w jaki sposób inwestycje te bezpośrednio wiążą się ze skutkami pandemii. Fundusz nie został jeszcze przyjęty przez Sejm. Na przykład po spotkaniu z przedstawicielami samorządu w Łęcznej (woj. lubelskie) 30 czerwca premier zachęcał zebranych do głosowania na prezydenta Dudę, gdyż tylko jego zwycięstwo miało gwarantować „normalny rozwój”.

⁴⁴ W punktach B.1.1. i B.1.3. Wspólnych wytycznych OBWE i Komisji Weneckiej z 2016 r. w sprawie zapobiegania i przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych w procesach wyborczych stwierdza się, że „ramy prawne powinny zapewniać skuteczne mechanizmy zabraniające przedstawicielom władz publicznych nieuczciwego wykorzystywania zajmowanego stanowiska poprzez organizowanie oficjalnych wydarzeń publicznych dla celów kampanii wyborczej, w tym imprez charytatywnych lub wydarzeń, które faworyzują daną partię polityczną lub kandydata bądź działają na jej lub jego niekorzyść. [...] Aby zapobiec nadużywaniu zasobów administracyjnych w celu zapewnienia równych szans podczas wyborów, ramy prawne powinny zapewniać, aby w trakcie kampanii nie miały miejsca żadne istotne ogłoszenia mające na celu postawienie danej partii lub kandydata w korzystnym świetle”. Punkt 207 Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji partii politycznych stanowi, że „kandydatom ubiegającym się o reelekcję i partiom obecnym kandydatom i partiom rządzącym nie wolno wykorzystywać środków lub zasobów państwowych (tj. materiałów, umów o pracę, transportu, pracowników) dla własnej korzyści”.

⁴⁵ Punkt 5.4 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zaleca „wyraźny rozdział między państwem i partiami politycznymi; w szczególności partie polityczne nie mogą być utożsamiane z państwem”.

wyborczej prowadzonej na rzecz Rafała Trzaskowskiego na stronach internetowych i za pośrednictwem profili społecznościowych Urzędu Miasta Łodzi w postaci banera z zaproszeniem na wiec wyborczy.

W porównaniu z wiecami ton kampanii na oficjalnych kontach obu kandydatów na Facebooku był bardziej umiarkowany. Politycy korzystali z profili społecznościowych głównie w celu mobilizowania wyborców, w tym poprzez ogłaszanie wieców, a także umieszczanie materiałów, filmów i linków do swoich wystąpień. Niemniej jednak przed drugą turą nasiliła się negatywna agitacja wyborcza w serwisach społecznościowych, która była wymierzona głównie w Rafała Trzaskowskiego. Informacje wprowadzające w błąd były również rozpowszechniane za pośrednictwem różnych platform mediów społecznościowych⁴⁶.

IX. FINANSOWANIE KAMPANII

W przypadku omawianych wyborów prezydenckich przepisy prawa dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych zostało uzupełnione ustawą z dnia 2 czerwca. Akt ten znacząco zmienił ramy prawne dotyczące finansowania kampanii wyborczej na mniej niż miesiąc przed wyborami, zezwalając komitetom wyborczym na wykorzystanie środków zgromadzonych podczas pierwszej części kampanii, podwajając limity wpłat od osób fizycznych i kandydatów oraz poręczeń kredytów, a także zwiększając limity wydatków⁴⁷. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2 czerwca spotęgowały skutki braku przejrzystości ram prawnych finansowania kampanii, na który wskazywało ODIHR w swoich wcześniejszych ocenach. Szereg wcześniejszych zaleceń ODIHR, w tym dotyczących sprawozdawczości okresowej, uregulowania kwestii prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie i skuteczności nadzoru, pozostało bez reakcji.

Przepisy prawa przewidują prywatne źródła finansowania kampanii. Wybory prezydenckie nie są finansowane ze środków publicznych, ale partiom politycznym przysługuje roczna subwencja z budżetu państwa, która jest uzależniona od liczby głosów uzyskanych w wyborach do Sejmu⁴⁸. Partie polityczne, ich koalicje i komitety wyborcze wyborców mogą również otrzymać jednorazową dotację z budżetu państwa z tytułu wydatków na kampanię wyborczą w wysokości proporcjonalnej do liczby uzyskanych mandatów posła i senatora. Partie polityczne mogą finansować działalność komitetów wyborczych tylko ze specjalnie utworzonego funduszu wyborczego, który może być zasilany wyłącznie z wpłat własnych partii oraz darowizn, spadków i zapisów.

Komitety wyborcze wyborców są jedynymi podmiotami mającymi prawo do finansowania kampanii prezydenckich. Mogą to robić za pośrednictwem darowizn osób fizycznych, kredytów i wypłat z funduszy wyborczych partii politycznych. Prawo dopuszcza wpłaty od kandydatów i od obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie kraju⁴⁹. Anonimowe darowizny, a także wpłaty z zagranicznych źródeł i od osób prawnych są zabronione. Osoby fizyczne mogą przekazywać

⁴⁶ Pojawił się na przykład post, że wyborcy, którzy oddali swój głos na prezydenta Dudę w pierwszej turze, nie muszą głosować ponownie w drugiej. PKW opublikowała na swojej stronie internetowej stanowisko, w którym potępiła „szkodliwe” rozpowszechnianie informacji mogących wprowadzać w błąd i podkreśliła, że takie zachowanie jest szczególnie naganne w przypadku osób piastujących funkcje publiczne.

⁴⁷ Obywatel polski mógł do 10 maja wpłacić na rzecz danego komitetu wyborczego maksymalnie 39 000 zł (15-krotność płacy minimalnej), a po 10 maja 39 000 zł, czyli w sumie 78 000 zł. Kandydat mógł wpłacić na rzecz swojego komitetu wyborczego maksymalnie 117 000 zł (45-krotność płacy minimalnej) do 10 maja i tyle samo po tym terminie, czyli w sumie 234 000 zł. Poręczyciel mógł udzielić poręczenia kredytu w wysokości do 39 000 zł (15-krotność płacy minimalnej) do 10 maja i w tej samej kwocie po 10 maja, czyli w sumie 78 000 zł. 1 euro to ok. 4,39 zł.

⁴⁸ Subwencja przysługuje partiom politycznym, które uzyskały co najmniej 3 proc. ważnych głosów (6 proc. w przypadku koalicji). Po wyborach parlamentarnych w 2019 r. siedem partii politycznych miało prawo do otrzymania rocznej subwencji z budżetu państwa w łącznej wysokości 70,4 mln zł (ok. 16 mln euro) do 2023 r.

⁴⁹ Dopuszcza się darowizny od tej samej osoby na rzecz różnych komitetów wyborczych.

świadczenia niepieniężne, o ile polegają one na rozpowszechnianiu materiałów wyborczych, pomocy w pracach biurowych, użyczeniu samochodu lub nieodpłatnym udostępnieniu własnego lokalu w celu umieszczenia materiałów wyborczych. Kodeks wyborczy nie przewiduje limitów dozwolonych świadczeń niepieniężnych i tego typu świadczenia nie są wliczane do ogólnego limitu wydatków, co stoi w sprzeczności z normami międzynarodowymi⁵⁰.

Ramy prawne powinny zostać zmienione w celu określenia limitów wkładów i wydatków w odniesieniu do dozwolonych świadczeń niepieniężnych.

Brak wymogu sprawozdawczości okresowej szkodzi przejrzystości finansowania kampanii⁵¹. Komitety mają wprawdzie obowiązek ogłaszania wpłat od osób fizycznych i kredytów o wartości przekraczającej kwotę miesięcznej płacy minimalnej na swojej stronie internetowej w terminie 7 dni od otrzymania wpłaty lub kredytu, ale nie muszą ujawniać wpłat otrzymanych z funduszy wyborczych partii w okresie kampanii. W przypadku omawianych wyborów zaledwie siedem z jedenastu komitetów opublikowało rejestr wpłat i kredytów na swojej stronie internetowej. Pozostałe cztery komitety, w tym urzędującego prezydenta, powoływały się na brak danych w rejestrach wpłat i kredytów na swoich stronach internetowych lub twierdziły, że rejestry te są puste, co oznaczałoby, że komitety te są finansowane z funduszy wyborczych partii bądź nie otrzymują żadnych dochodów. Za pozytywny należy uznać fakt, że pomimo iż nie jest to wymagane prawem, obaj czołowi kandydaci opublikowali przed pierwszą turą swoje oświadczenia majątkowe.

Aby zwiększyć przejrzystość, przepisy prawa powinny przewidywać obowiązek sporządzania okresowych sprawozdań z finansowania kampanii oraz ujawniania szczegółowych informacji na temat wszystkich przychodów i wydatków na stronach internetowych komitetów wyborczych w trakcie kampanii.

Kodeks wyborczy ustanawia wprawdzie limit wydatków na kampanię, ale nie określa, czy dotyczy on jednej czy obu tur. Limit wydatków obliczany jest poprzez pomnożenie liczby uprawnionych do głosowania przez 0,64 zł. Wydatki komitetu wyborczego na reklamę wyborczą nie mogą przekraczać 80% limitu wydatków. Ustawa z dnia 2 czerwca zwiększyła o 50 proc. limit wydatków dla komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach 10 maja, dopuszczając tym samym limit w wysokości 150 proc. Komitety wyborcze utworzone w celu udziału w wyborach 28 czerwca mogły wydatkować na kampanię wyborczą kwotę ograniczoną sumą 50% normalnych limitów przewidzianych w Kodeksie wyborczym. Zgodnie z interpretacją przepisów prawa przez PKW, limit wydatków w wysokości 0,64 zł na jednego zarejestrowanego wyborcę dotyczył łącznie obu tur, wynosząc w sumie 28,6 mln zł dla Andrzeja Dudy i około 9,6 mln zł dla Rafała Trzaskowskiego. Komitet wyborczy Rafała Trzaskowskiego wielokrotnie wskazywał w mediach, że taki przepis jest niesprawiedliwy i nie zapewnia równych szans.

⁵⁰ Punkt 175 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczących regulacji partii politycznych](#) stanowi, że „rozsądne ograniczenia dotyczące darowizn osób prywatnych mogą obejmować określenie maksymalnego pułapu wkładu ze strony pojedynczego darczyńcy. Wykazano, że takie ograniczenia są skuteczne w minimalizowaniu możliwości korupcji lub kupowania wpływów politycznych (...)”. Artykuł 9 [Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec\(2003\)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych](#) stanowi, że „państwa powinny rozważyć przyjęcie środków zapobiegających nadmiernym potrzebom partii politycznych w zakresie finansowania, takich jak ustanowienie limitów wydatków na kampanie wyborcze”.

⁵¹ Zob. art. 7 ust. 3 [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r.](#), który stanowi, że „każde Państwo Strona rozważy ponadto podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych, zgodnych z celami niniejszej konwencji i podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów na wybieralne urzędy publiczne oraz, w odpowiednim zakresie, finansowania partii politycznych”. Punkt 201 [Wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczących regulacji partii politycznych](#), który stanowi, że „(...) skuteczne ujawnianie informacji jest warunkiem skutecznego wdrażania innych regulacji”.

Chociaż prawo do prowadzenia kampanii jest zastrzeżone wyłącznie dla komitetów, Kodeks wyborczy dopuszcza również taką możliwość w odniesieniu do wyborców. Kwestia prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie pozostaje jednak nieuregulowana, a przepis dotyczący sankcji za prowadzenie kampanii bez pisemnej zgody komitetu został uchylony, co samo w sobie jest pozytywne, ale zarazem powoduje brak pewności prawnej w tym zakresie⁵². W trakcie omawianych wyborów były przypadki osób trzecich, które angażowały się w kampanię na rzecz danego kandydata lub przeciwko niemu⁵³. Fakt, że osoby te nie mają obowiązku składania sprawozdań finansowych ani ujawniania źródeł finansowania i wydatków, podważa przejrzystość finansowania kampanii i skuteczność obowiązujących pułapów⁵⁴. PKW próbowała wcześniej zaradzić tej luce, przedstawiając stanowisko, w którym stwierdziła, że – w sytuacji braku regulacji – prowadzenie przez inne podmioty agitacji wyborczej w Internecie należy uznać za przestępstwo przeciwko wyborom⁵⁵. PKW przyznała zarazem, że ma ograniczone możliwości monitorowania finansowania kampanii w Internecie.

Należy rozważyć uregulowanie kwestii prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie, w tym wprowadzenie wymogów dotyczących rejestracji, finansowania i ujawniania informacji o takich osobach.

Brak jasno określonych procedur dotyczących skarg związanych z kampanią wyborczą osłabia skuteczność środków odwoławczych. PKW otrzymała ponad 20 skarg związanych z finansowaniem kampanii, z których większość dotyczyła prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie przed pierwszą turą i po niej. Skargi te zostały przekazane policji lub prokuraturze, jako że PKW nie miała uprawnień do ich rozpatrzenia przed dniem głosowania. PKW poinformowała ODIHR SEAM, że skargi zostaną rozpatrzone dopiero po złożeniu przez komitety końcowych sprawozdań finansowych, co ma nastąpić w terminie trzech miesięcy po wyborach.

Nadzór PKW nad finansowaniem kampanii skupia się na kontroli *ex post*, co oznacza, że kontrole i decyzje dotyczące naruszeń związanych z finansowaniem kampanii, bez względu na ich powagę, mogą być podejmowane dopiero po ustaleniu wyników wyborów. Zgodnie z ustawą z dnia 2 czerwca komitety wyborcze mają obowiązek składania jednego, łącznego sprawozdania finansowego, wraz z opinią biegłego rewidenta, dla okresu obu kampanii w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów. Co istotne, wymaganie PKW, aby dziewięć komitetów, których kandydaci odpadli w pierwszej turze, przedstawiło ostateczne sprawozdania finansowe z kampanii do 28 września, podczas gdy uczestnicy drugiej tury mieli to uczynić do 12 października, wydaje się być niespójne ze stanowiskiem, że w świetle prawa obie tury są traktowane jako jedne wybory. Partie polityczne będą miały obowiązek przedłożenia

⁵² Zob. pkt 8.f [Zalecenia 1516 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2001 r. w sprawie finansowania partii politycznych](#). PKW stwierdziła niemniej w wyjaśnieniach z 3 czerwca 2020 r. (sygn. ZKF-811-16/20), że wszelkie spotkania sprawozdawcze czy informacyjne członków partii, organizacji społecznych, stowarzyszeń, osób pełniących funkcje publiczne lub przedstawicieli komitetów zgłaszających kandydatów w wyborach, organizowane w trakcie kampanii wyborczej, mogą odbywać się tylko pod warunkiem, że nie zawierają żadnych znamion agitacji wyborczej. W przeciwnym razie traktowane są jako element kampanii wyborczej i podlegają regulacjom dotyczącym tej kampanii.

⁵³ Na przykład w ostatnim tygodniu przed wyborami „Gazeta Wyborcza” przygotowała wydanie o nakładzie miliona egzemplarzy, w którym prezydent Duda został przedstawiony w negatywnym świetle. Wydawnictwo było bezpłatnie kolportowane przez „wolontariuszy”. Grupa obywateli o nazwie Spontaniczny Sztab Obywatelski rozmieściła na terenie całego kraju 353 billboardów w ramach kampanii negatywnej przeciwko prezydentowi Dudzie i PiS. Pieniądze na tę akcję pochodziły ze zbiórek publicznych; grupa zebrała ponad 400 000 zł od 5000 darczyńców.

⁵⁴ Artykuł 7 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) z 2003 r. stanowi, że państwa powinny „rozważyć podjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych (...) mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatów na wybieralne urzędy publiczne oraz, w odpowiednim zakresie, finansowania partii politycznych”.

⁵⁵ Zob. [stanowisko](#) PKW.

PKW do dnia 31 marca 2021 r. jedynie rocznego sprawozdania finansowego, zawierającego szczegółowe informacje na temat źródeł finansowania ich funduszy wyborczych.

Odrzucenie sprawozdania przez PKW ze względu na naruszenie zasad finansowania kampanii może prowadzić do przypadku nielegalnie uzyskanych korzyści majątkowych i innych sankcji – od grzywny po karę pozbawienia wolności. Kary są nakładane przez sądy na wniosek prokuratury, policji lub urzędu skarbowego. PKW może zgłaszać tym organom podejrzenie naruszenia przepisów, ale nie ma uprawnień i narzędzi prawnych do prowadzenia dochodzenia. Inne organy, takie jak Centralne Biuro Antykorupcyjne i Najwyższa Izba Kontroli, mają jedynie ograniczone uprawnienia w zakresie kontroli partii politycznych, które nie obejmują finansowania kampanii⁵⁶. Mandat nadzorczy PKW jest jako taki ograniczony, a zatem instytucja ta nie ma pełnego wglądu w finanse komitetów wyborczych, co powoduje nieskuteczność mechanizmów kontroli. Stoi to w sprzeczności z międzynarodowymi normami i dobrymi praktykami⁵⁷.

Aby zapewnić skuteczny nadzór w trakcie kampanii, ramy prawne i instytucjonalne powinny wyraźnie określać organ nadzoru, który jest wyposażony w odpowiednie uprawnienia w zakresie pilnego rozpatrywania skarg związanych z finansowaniem kampanii i egzekwowania środków karnych.

X. MEDIA

A. ŚRODOWISKO MEDIALNE

Polska posiada prężnie funkcjonujący sektor medialny, ale przekaz w mediach odzwierciedla ostre podziały polityczne. Skrajna polaryzacja wpływa na wiele aspektów działalności mediów, w tym na możliwość dostępu do informacji, zlecenie przez spółki skarbu państwa reklam przedsiębiorstwom medialnym sprzyjającym władzy oraz wykluczanie bardziej krytycznych platform bez wyraźnego uzasadnienia ekonomicznego⁵⁸.

Media internetowe i telewizja są najważniejszymi źródłami wiadomości. Wskaźnik penetracji Internetu wynosi 78 proc., a 66 proc. osób korzysta z mediów społecznościowych w celach informacyjnych⁵⁹. Sektor telewizyjny jest zdominowany przez trzech nadawców: publiczną Telewizję Polską (TVP) oraz prywatne stacje TVN i Polsat, które przyciągają nieco ponad 75 proc. wszystkich widzów. Każdy z tych trzech nadawców posiada również całodobowy kanał informatyczny. Są to odpowiednio TVP Info, TVN24 i Polsat News.

⁵⁶ Najwyższa Izba Kontroli ma prawo kontroli, w jaki sposób partie wypełniają swoje zobowiązania finansowe wobec państwa, czyli jak zarządzają środkami otrzymywanymi w formie subwencji i dotacji z budżetu państwa. Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi dochodzenia w sprawie przestępstw związanych z finansowaniem partii politycznych.

⁵⁷ Artykuł 14 lit. b) Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2003)4 z 2003 r. w sprawie wspólnych zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych stanowi, że „niezależna kontrola powinna obejmować nadzór nad rachunkowością partii politycznych i wydatkami związanymi z kampaniami wyborczymi, jak również ich prezentacją i publikacją”. Punkty 189 i 214 Wytycznych OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczących regulacji partii politycznych stanowią, że „finansowaniu partii politycznych ze środków publicznych musi towarzyszyć nadzór nad rachunkowością partii” oraz że „organ regulacyjny powinien otrzymać uprawnienia do monitorowania rachunkowości i przeprowadzania kontroli sprawozdań finansowych przedstawianych przez partie”.

⁵⁸ [Analiza](#) wydatków reklamowych spółek skarbu państwa w latach 2015-2019 przeprowadzona przez Tadeusza Kowalskiego, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, w marcu 2020 r.

⁵⁹ [Reuters Institute Digital News Report, 2020 r.](#)

Publiczna telewizja i radio są finansowane z abonamentu radiowo-telewizyjnego i reklam komercyjnych, przy czym większość ich budżetu pochodzi z dotacji państwowych⁶⁰. Niestabilność finansowania nadawcy publicznego oraz brak przejrzystości i procedur powoływania i odwoływania kierownictwa wyższego szczebla stawiają pod znakiem zapytania niezależność telewizji publicznej, czyniąc ją bardziej podatną na naciski ze strony rządu⁶¹.

Aby zapewnić niezależność redakcyjną mediów publicznych, kierownictwo nadawcy publicznego powinno być wybierane w drodze przejrzystego procesu na zasadzie konkursu, a także należy wprowadzić prawne zabezpieczenia jego stabilności i autonomii finansowej.

B. RAMY PRAWNE

Chociaż wolność słowa jest zapisana w Konstytucji, prawo pierwotne nadmiernie ją ogranicza, dając podstawy do obaw o naruszenie wolności słowa. Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR i przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów (ang. RFoM), pomówienie pozostaje przestępstwem, o które często oskarża się dziennikarzy⁶². Przestępstwem jest również publiczne znieważenie głowy państwa; ten rodzaj zarzutów był aktywnie stosowany w trakcie kampanii⁶³. Pozwy cywilne są z kolei szeroko wykorzystywanym narzędziem zarówno przeciwko mediom, jak i przez same media⁶⁴.

Wszelkie przepisy przewidujące sankcje karne za zniesławienie, oszczerstwo, znieważenie i pomówienie powinny zostać zastąpione sankcjami cywilnymi.

Ograniczenia w udostępnianiu niektórym prywatnym mediom informacji publicznych będących w posiadaniu instytucji państwowych naruszają prawo dostępu do informacji⁶⁵. Kilku rozmówców

⁶⁰ TVP prowadzi 16 ogólnokrajowych i 16 regionalnych ośrodków telewizyjnych. Radio publiczne (Polskie Radio) obsługuje 6 stacji ogólnokrajowych i 17 lokalnych. W lutym 2020 r. prezydent podpisał ustawę przyznającą TVP i Polskiemu Radiu rekompensatę w wysokości 2 mld zł, co jest najwyższą kwotą w historii. W 2019 r. rekompensata wyniosła 1,2 mld zł.

⁶¹ W trakcie kampanii wyborczej, w dniu 6 marca, Rada Mediów Narodowych odwołała Jacka Kurskiego ze stanowiska prezesa TVP. Nie podano powodu takiej decyzji, a pozostali członkowie rady dowiedzieli się o niej tego samego dnia. 22 maja Jacek Kurski został ponownie powołany na członka zarządu TVP w ramach tej samej procedury. 7 sierpnia większość Rady Mediów Narodowych odrzuciła wniosek jednego z jej członków w sprawie wyboru prezesa TVP w otwartym konkursie i zamiast tego mianowała na to stanowisko Jacka Kurskiego. Punkt 8.20 [Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1636 z 2008 r.](#) stanowi, że „nadawców publicznych należy chronić przed ingerencją polityczną w codzienne zarządzanie i pracę redakcyjną. Osobom z wyraźną afiliacją partyjną nie należy zezwalać na obejmowanie wyższych stanowisk kierowniczych”.

⁶² Zob. np. pkt. 4.3.2 [Opinii ODIHR z 2015 r. o projekcie nowelizacji niektórych przepisów polskiego Kodeksu karnego](#), a także oświadczenia przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów z [3 sierpnia 2017 r.](#) i [6 czerwca 2019 r.](#) Dane z Ministerstwa Sprawiedliwości i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazują na gwałtowny wzrost stosowania art. 212 § 2 Kodeksu karnego (pomówienie za pośrednictwem środków masowego komunikowania) od 2016 r. W latach 2016-2018 skazano 356 osób (nie tylko dziennikarzy). Przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności do roku, ale w zdecydowanej większości przypadków orzekana jest grzywna. Niemniej jednak rozmówcy ODIHR SEAM twierdzą, że działania te mają wyraźny skutek zniechęcający, zwłaszcza wśród dziennikarzy regionalnych.

⁶³ Trzydzieści spraw dotyczyło zniszczenia plakatów wyborczych prezydenta Dudy, a dwie zostały wytoczone przeciwko osobom protestującym na wiecach urzędującego prezydenta; obie te osoby przyznały się do winy. Kolejna sprawa, dotycząca umieszczonych na samochodzie hasel obrażających prezydenta, została umorzona przez prokuraturę jeszcze w trakcie kampanii.

⁶⁴ Przeciwko „Gazecie Wyborczej” toczy się siedem spraw karnych o pomówienie i 43 sprawy cywilne z powództwa polityków, osób blisko związanych z partią rządzącą lub spółek skarbu państwa. Szacowane koszty obsługi prawnej wynoszą 1,3 mln zł.

⁶⁵ Naczelny Sąd Administracyjny poinformował ODIHR, że w 2019 r. wszczęto łącznie 1148 spraw związanych z dostępem do informacji publicznej. Punkt 26.2 Dokumentu moskiewskiego OBWE z 1991 r. stanowi, że „państwa uczestniczące nie będą dyskryminować niezależnych mediów w odniesieniu do udzielania dostępu do informacji, materiałów i obiektów”. W Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 66/163 z 2011 r. powtórzono, że „przejrzystość jest fundamentem wolnych i uczciwych wyborów, które przyczyniają się do rozliczalności rządów

ODIHR SEAM uważa również, że instytucja prewencyjnego zakazu publikacji powoduje zwiększone zagrożenie dla wolności wypowiedzi, a także krytykuje jako przestarzały przepis Prawa prasowego, który wymaga uzyskania przez dziennikarza autoryzacji przed publikacją⁶⁶.

Zasady relacjonowania kampanii prezydenckiej są uregulowane głównie w ustawie o radiofonii i telewizji oraz w Kodeksie wyborczym. Zgodnie z powołaną ustawą podstawowymi zasadami publicznej radiofonii i telewizji są „pluralizm, bezstronność, wyważenie i niezależność”. Kodeks wyborczy szczegółowo określa przydział bezpłatnego czasu antenowego dla kandydatów, ale nie reguluje kwestii sprawiedliwości i równości w odniesieniu do relacjonowania kampanii. Przed wyborami prezydenckimi kandydaci podzielili się 25 godzinami darmowego czasu antenowego w telewizji publicznej i 35 godzinami w radiu publicznym odpowiednio przed pierwszą turą oraz odpowiednio sześcioma i ośmioma godzinami przed drugą turą. Zarówno TVP, jak i Radio Polskie wywiązały się z obowiązku zapewnienia czasu antenowego.

Konstytucja przewiduje, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) ma stać na straży wolności słowa i interesu publicznego, a ustawa o radiofonii i telewizji dodaje obowiązek zapewnienia pluralizmu i ochrony niezależności środków masowego przekazu. KRRiT posiada mandat do monitorowania przebiegu kampanii, ale nie korzystała z niego. Podczas omawianych wyborów organ ten jedynie reagował na wpływające do niego skargi. Co więcej, proces kontroli pozbawiony jest określonych prawem ram czasowych i sankcji. Kandydaci mogą wprawdzie zwracać się do sądów rejonowych o zastosowanie przyspieszonej procedury odwoławczej, ale dotyczy to jedynie sprostowania nieprawdziwych informacji.

Należy prawnie zagwarantować niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i zobowiązać ją przepisami prawa do aktywnego monitorowania środków masowego przekazu w celu wypełnienia jej mandatu w zakresie zapewnienia bezstronności przekazu w mediach. Należy niezwłocznie ustanowić skuteczny mechanizm prawny rozpatrywania skarg dotyczących zniekształconego przekazu w mediach.

C. RELACJONOWANIE KAMPANII

Podczas kampanii wyborczej telewizja publiczna nie wywiązała się z przewidzianego prawem obowiązku zapewnienia wyważonego i bezstronnego przekazu. Zamiast tego TVP odgrywała instrumentalną rolę w kampanii wyborczej urzędującego prezydenta, często przedstawiając jego głównego rywala jako zagrożenie dla polskich wartości i interesów państwa. Niekiedy przekaz miał podteksty ksenofobiczne i antysemityczne.

Ze względu na silnie spolaryzowany krajobraz medialny, debata nad zasadniczymi kwestiami ograniczała się do powtórzenia przez kandydatów ich stanowisk. Przez cały czas trwania kampanii obaj główni pretendenci stronili od mediów, które uważali za wrogie sobie. Przedstawiciele niektórych mediów, postrzeganych jako sprzyjające opozycji lub bardziej krytyczne wobec urzędującego prezydenta i partii rządzącej, informowali ODIHR SEAM, że mieli problemy, aby umówić się na wywiad z prezydentem lub otrzymać z wyprzedzeniem informacje o jego kalendarzu wyborczym. Stronniczość mediów w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ze strony KRRiT sprawiły, że wyborcy mieli ograniczony dostęp do wyczerpujących informacji, które mogłyby pomóc im w dokonaniu wyboru.

wobec obywateli, co z kolei leży u podstaw społeczeństw demokratycznych”. Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. b) Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) państwa strony mają obowiązek zapewnić „społeczeństwu skuteczny dostęp do informacji”. Zob. też art. 7.3 i 10 Konwencji.

⁶⁶ Przyjęte w 1984 r. Prawo prasowe wymaga uzyskania autoryzacji w ciągu 6 godzin w odniesieniu do dzienników i 24 godzin w odniesieniu do czasopism. W praktyce autoryzacja często oznacza żądanie wprowadzenia zmian w tekście.

Stosownie do wymagań przepisów prawa TVP zorganizowała wspólną debatę wszystkich 11 uczestników przed pierwszą turą wyborów. Debatę była prowadzona w formie jednodominutowych odpowiedzi na identyczne pytania. Nie pozwoliło to na istotną dyskusję, która umożliwiłaby wyborcom porównanie propozycji programowych i ich ocenę. Po debacie urzędujący prezydent otrzymał możliwość wzięcia udziału w długim wywiadzie na żywo, podczas gdy w przypadku innych kandydatów wyemitowano jedynie nagrane wcześniej krótkie wypowiedzi.

Uprzywilejowane traktowanie danego kandydata przez media publiczne należy uznać za niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych i należy mu odpowiednio przeciwdziałać.

W drugiej turze kandydaci zrezygnowali ze wspólnej debaty, decydując się na osobne występy w prawie jednocześnie nadawanych programach na dwóch różnych kanałach. Prezydent pojawił się w TVP, natomiast Rafał Trzaskowski w prywatnej stacji TVN24, a jego wystąpienie było również transmitowane w Polsacie. TVP zaproponowała kandydatom przeprowadzenie debaty z udziałem publiczności, która miała zadawać pytania, ale Rafał Trzaskowski odmówił udziału, wskazując na stronniczość nadawcy publicznego. Powtórzył również swoją deklarację, że w razie zwycięstwa w wyborach zlikwiduje kanał informacyjny TVP Info. Urzędujący prezydent odrzucił z kolei zaproszenie do udziału w debacie organizowanej przez TVN i serwis informacyjny onet.pl, uzasadniając swoją odmowę tym, że są one własnością koncernów zagranicznych. O ingerowanie w kampanię i propagowanie „niemieckich interesów” oskarżył także niektóre media z kapitałem zagranicznym po tym, jak opublikowały krytyczne wobec niego artykuły. Tabloid „Fakt”, który został wymieniony z nazwy przez ubiegającego się o reelekcję prezydenta, zgłosił policji wzrost liczby listów z pogróżkami i gróźb kierowanych wobec jego dziennikarzy na portalach społecznościowych. Kilku innych rozmówców ODIHR SEAM twierdziło, że dziennikarze relacjonujący kampanię czuli się zmuszeni do podjęcia środków ochrony ze względu na wzrost wrogości wywołany retoryką wyborczą urzędującego prezydenta⁶⁷.

Władze powinny szybko reagować na kierowane przeciwko dziennikarzom groźby zarówno w Internecie, jak i poza nim, a politycy powinni powstrzymać się od podburzających wypowiedzi, które mogą skutkować takimi działaniami.

PKW otrzymała 100 skarg dotyczących relacjonowania wyborów, z czego 92 dotyczyły bezpośrednio TVP⁶⁸. Tylko cztery skargi zostały rozpatrzone w trakcie kampanii. W przypadku pozostałych skarg postępowanie nie zakończyło się do czasu publikacji niniejszego raportu.

XI. SKARGI I PROTESTY

Prawo przewiduje środki odwoławcze od postanowień związanych z rejestracją wyborców, odmową rejestracji komitetów wyborczych i kandydatów oraz odrzuceniem przez PKW sprawozdania z

⁶⁷ „Fakt” jest wydawany przez niemiecko-szwajcarski koncern Ringier Axel Springer Polska (RASP), który jest właścicielem około 20 marek medialnych w Polsce, w tym Newsweek Polska i onet.pl. „Fakt” zgłosił policji ponad 200 e-maili i wiadomości z pogróżkami otrzymanych za pośrednictwem portali społecznościowych. Również należący do RASP portal onet.pl poinformował o otrzymaniu 9 lipca wiarygodnie brzmiącej groźby, w związku z czym postanowił nie nadawać programu „Onet Rano” zarówno ze stacjonarnego, jak i z mobilnego studia. Trzydziestu zagranicznych korespondentów i wydawców w Polsce wystosowało 14 lipca list otwarty, w którym potępiło atak personalny ze strony urzędującego prezydenta i TVP na korespondenta niemieckiej gazety „Die Welt”, który wskutek tego otrzymał „tysiące gróźb”.

⁶⁸ 34 skargi dotyczą wydania Wiadomości TVP z 24 czerwca, podczas którego wyemitowano trwający 4 minuty i 23 sekundy materiał o kampanii prezydenta Dudy. Format i treść nie odpowiadały standardom dziennikarskim i przypominały raczej spot wyborczy ubiegającego się o reelekcję prezydenta.

finansowania kampanii. Ponadto Kodeks wyborczy zapewnia możliwość wnoszenia protestów przeciwko wynikom wyborów. Od decyzji w sprawie rejestru wyborców przysługuje wyborcy ubiegającemu się o wpis do rejestru prawo wniesienia skargi w gminie. Skargę w sprawie odmowy rejestracji komitetu wyborczego lub kandydata można wnieść do Sądu Najwyższego. Zarazem nie przysługuje prawo skargi w odniesieniu do rejestracji komitetu wyborczego lub kandydata, co oznacza brak środków odwoławczych. W przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego pełnomocnik finansowy kandydata może wnieść skargę do Sądu Najwyższego.

Oprócz wspomnianych wyżej postanowień PKW, Kodeks wyborczy przewiduje możliwość wnoszenia skarg na uchwały PKW zawierające wytyczne wiążące komisje wyborcze i komisarzy wyborczych w zakresie wykonywania zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów. Do Sądu Najwyższego nie wpłynęły żadne skargi na uchwały PKW regulujące przebieg omawianych wyborów. Jednak nie wszystkie uchwały i postanowienia podlegają kontroli sądowej, co oznacza brak środków odwoławczych w przypadku innych decyzji lub działań PKW⁶⁹.

Kodeks wyborczy powinien zostać zmieniony, aby zapewnić kontrolę sądową wszystkich administracyjnych postanowień i uchwał wydawanych przez PKW.

Każdy wyborca może zgłosić policji wykroczenia mające miejsce w dniu głosowania. W Kodeksie wyborczym brakuje jasnych przepisów dotyczących procedur składania skarg i odwołań w zakresie postępowania organów administracji wyborczej, a także nie jest zagwarantowany dostęp do kontroli sądowej w odniesieniu do działalności PKW oraz okręgowych i obwodowych komisji wyborczych. PKW nie otrzymała żadnych oficjalnych skarg dotyczących działalności okręgowych i obwodowych komisji wyborczych podczas pierwszej i drugiej tury.

PKW poinformowała ODIHR SEAM o dużej liczbie nieformalnych zapytań otrzymanych od wyborców w sprawach wykraczających poza jej urzędowe kompetencje, takich jak domniemane naruszenia przepisów dotyczących kampanii⁷⁰. W związku z tym do różnych instytucji, w tym do policji, prokuratury i Rzecznika Praw Obywatelskich, wpłynęły skargi dotyczące niezgodnego z prawem wykorzystania zasobów administracyjnych oraz innych nieprawidłowości związanych z kampanią i dniem głosowania. Rozmówcy ODIHR SEAM zwrócili uwagę na brak jasno określonych obowiązków i procedur, w tym terminów składania skarg dotyczących prowadzenia i finansowania kampanii. Fakt ten osłabia skuteczność środków odwoławczych. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich otrzymało szereg skarg związanych z głosowaniem korespondencyjnym za granicą. Dotyczyły one w szczególności krótkich terminów, braku odpowiednich informacji oraz opóźnień w dostarczeniu pakietów wyborczych.

Należy zmienić ramy prawne w celu zapewnienia jasnych procedur i gwarancji dotyczących skarg związanych z postępowaniem organów administracji wyborczej. Zmiany te powinny również realnie uwzględniać naruszenia i nieprawidłowości związane z kampanią wyborczą i dniem głosowania oraz zapewnić skuteczną kontrolę sądową.

Sąd Najwyższy poinformował ODIHR SEAM o otrzymaniu 36 skarg dotyczących uchwały PKW z 10 maja stwierdzającej brak możliwości przeprowadzenia głosowania. Wszystkie skargi zostały odrzucone jako niedopuszczalne ze względów formalnych, ponieważ do Sądu Najwyższego może być jedynie

⁶⁹ Punkt 5.10 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje państwa uczestniczące, aby zagwarantowały, że „każdy będzie dysponował skutecznymi środkami odwoławczymi od decyzji administracyjnych w sposób gwarantujący poszanowanie praw podstawowych i bezpieczeństwo prawne”. Zasada 1A Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2004)20 stanowi, że „wszystkie akty administracyjne powinny być przedmiotem kontroli sądowej”. Zob. też Kodeks dobrej praktyki Komisji Weneckiej w sprawach wyborczych, pkt. II.3.3.c, Raport wyjaśniający, pkt 97.

⁷⁰ PKW prowadzi nieformalną bazę danych takich zapytań do celów archiwalnych.

wniesiony protest przeciwko ostatecznym wynikom głosowania. W przypadku skargi Sąd Najwyższy bada zgodność z prawem uchwał PKW dotyczących rejestracji komitetów wyborczych i kandydatów. Łącznie do Sądu Najwyższego wpłynęło 8 skarg dotyczących rejestracji komitetów wyborczych i 13 dotyczących rejestracji kandydatów, z których tylko jedna została uwzględniona⁷¹. W dniu 6 maja marszałek Sejmu zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie wyjaśnień dotyczących uprawnień marszałka do zmiany ustalonego już terminu wyborów w nadzwyczajnych okolicznościach. Wniosek jest wciąż rozpatrywany przez TK.

Sąd Najwyższy odpowiada za rozpatrywanie protestów przeciwko ważności wyborów. Protest może wnieść wyborca, przewodniczący właściwej komisji wyborczej i pełnomocnik wyborczy⁷². Do Sądu Najwyższego wpłynęło siedem protestów dotyczących wyborów pierwszej tury, ale wszystkie z nich pozostały nierozpoznane z przyczyn formalnych. Sąd Najwyższy poinformował ODIHR SEAM, że protesty przeciwko wynikom wyborów mogą być wnoszone dopiero po ogłoszeniu ostatecznych wyników głosowania. Protesty po pierwszej turze są zatem „przedwczesne” i uznaje się je za niedopuszczalne z przyczyn formalnych. Chociaż protesty dotyczące przestępstw i naruszeń w pierwszej turze mogły być wnoszone do Sądu Najwyższego po drugiej turze, nie zapewnia to szybkiego nadzoru sądowego. W związku z tym nie ma skutecznych środków odwoławczych w przypadku przestępstw i naruszeń związanych z wyborami, które mogły mieć wpływ na przebieg głosowania i ustalenie wyników głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich, co jest sprzeczne z pkt 5.10 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.

Należy zmienić Kodeks wyborczy, aby zapewnić skuteczne środki odwoławcze w odniesieniu do protestów przeciwko wynikom wyborów w pierwszej turze.

Terminy rozstrzygania sporów wyborczych zostały znacząco skrócone w ustawie z dnia 2 czerwca. Protesty przeciwko wyborowi prezydenta można było wносить do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni, a sąd miał 21 na rozstrzygnięcie o ważności wyboru. W Kodeksie wyborczym terminy te wynoszą odpowiednio 14 i 30 dni, co pokazuje, w jaki sposób zagrożenia dla stabilności prawa wyborczego mogą wpływać na środki odwoławcze.

Sąd Najwyższy poinformował ODIHR SEAM, że wprowadził dodatkowe środki, aby móc dotrzymać ustalonych terminów, takie jak oddelegowanie dodatkowego personelu administracyjnego z innych izb Sądu Najwyższego, wydłużenie czasu pracy, w tym pracę w weekendy, wcześniejsza digitalizacja akt, poprawa obiegu dokumentacji sądowej oraz ścisła współpraca z PKW i prokuraturą umożliwiającą składanie wymaganych dokumentów tego samego dnia. W odniesieniu do protestów złożonych za granicą zawarte zostało porozumienie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, na mocy którego właściwi konsulowie mieli obowiązek przekazywania protestów do Sądu Najwyższego w ciągu 24 godzin od ich otrzymania, aby umożliwić szybkie rozpatrzenie sprawy.

⁷¹ PKW odmówił 7 kwietnia rejestracji Waldemara Witkowskiego w wyborach pierwotnie zaplanowanych na 10 maja ze względu na brak wymaganej liczby 100 000 ważnych podpisów; postanowienie PKW zostało podtrzymane przez Sąd Najwyższy 15 kwietnia. Z tego samego powodu 10 czerwca PKW ponownie odmówiła rejestracji tego kandydata, tym razem w wyborach 28 czerwca. 12 czerwca Sąd Najwyższy przychylił się do skargi kandydata. W swojej wykładni ustawy z dnia 2 czerwca uznał on, że podpisy poparcia zebrane w obu okresach rejestracji – przed wyborami 10 maja i 28 czerwca – mogły zostać zliczone, dając łącznie ponad 100 000 podpisów. Sąd stwierdził, że jakakolwiek restrykcyjna wykładnia naruszyłaby czynne prawo wyborcze zwolenników kandydata.

⁷² Protesty mogą być wnoszone z powodu domniemanego dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, bądź naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Terminy rozstrzygnięcia sporów wyborczych powinny być odpowiednio długie, aby skarżącym umożliwić przygotowanie wniosków spełniających wymogi prawne, a Sądowi Najwyższemu pozwolić rozpoznać i rozstrzygnąć każdy protest oraz wydać postanowienie wraz z pełnym uzasadnieniem.

XII. OBSERWACJA WYBORÓW

Kodeks wyborczy przewiduje możliwość obserwacji procesu wyborczego przez obywateli. Stowarzyszenia, które w swoich statutach przewidują działania na rzecz demokracji, praw obywatelskich i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, mogą wyznaczyć obserwatorów do komisji wyborczych i mają podobne prawa co pełnomocnicy partii i kandydatów. Nie mogą natomiast wnosić uwag do protokołów komisji obwodowych ani być obecnymi przy przewożeniu protokołów do komisji wyborczej wyższego stopnia. Podobnie jak pełnomocnicy partii i kandydatów, obserwatorzy społeczni nie wymagają akredytacji ze strony PKW⁷³. Kodeks wyborczy zapewnia międzynarodowym obserwatorom prawo do obserwowania pracy komisji wyborczych wszystkich stopni. Oprócz zespołu ODIHR SEAM czterech obserwatorów ze Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) obserwowało obie tury wyborów⁷⁴.

Co najmniej pięć grup obserwatorów społecznych obserwowało obie tury wyborów. Największą była Obywatelska Kontrola Wyborów, grupa popierana przez Komitet Obrony Demokracji (KOD), która wystawiła blisko 1000 obserwatorów w pierwszej turze i około 4000 w drugiej. Działania obserwatorów społecznych skupiały się głównie na dniu głosowania. Szereg rozmówców ODIHR LEOM kojarzyło niektóre działania z zakresu obserwacji społecznej wyborów z konkretnymi kandydatami, partiami politycznymi lub członkami obwodowych komisji wyborczych. Praktyki takie, choć nie są zabronione prawnie, sprawiały, że zacierały się granice między partyjną i społeczną obserwacją wyborów⁷⁵.

XIII. DZIEŃ GŁOSOWANIA

15 czerwca Ministerstwo Zdrowia wydało rozporządzenie w sprawie środków sanitarnych i ochronnych, które należało zastosować w lokalach wyborczych w dniu głosowania. Został on uzupełniony rozporządzeniem z dnia 6 lipca, które dopuściło preferencyjne traktowanie podczas drugiej tury osób starszych, kobiet w ciąży, niepełnosprawnych i rodziców z małymi dziećmi. Pandemia i przyjęte środki mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa nie miały znaczącego wpływu na przebieg głosowania w obu turach. W ramach przysługujących jej uprawnień i na wniosek Ministerstwa Zdrowia PKW podjęła 19 czerwca decyzję o przeprowadzeniu głosowania wyłącznie drogą korespondencyjną w dwóch gminach, w których wskaźnik aktywnych przypadków COVID-19 przekraczał 100 na 10 000 mieszkańców⁷⁶.

Misja specjalna oceny wyborów ODIHR nie obejmowała systematycznej i szczegółowej obserwacji przebiegu głosowania w dniu wyborów. W wizytowanych lokalach wyborczych, których była ograniczona liczba, proces oddawania i liczenia głosów przebiegał w sprawny i uporządkowany sposób, a środki bezpieczeństwa sanitarnego były ściśle egzekwowane. W niektórych przypadkach wyborcy nie korzystali z dostępnych osłon i wypełniali karty do głosowania w widocznym miejscu. Karty do głosowania często nie były składane. Osłony były niekiedy ustawione w sposób, który mógł nie

⁷³ Obserwatorzy społeczni musieli w dniu głosowania przedstawić obwodowej komisji wyborczej zaświadczenie od organizacji, która ich wyznaczyła.

⁷⁴ Zob. oświadczenia PACE po [pierwszej turze](#) i [drugiej turze](#).

⁷⁵ Zob. art. 4 i 5 części „Bezstronna, niezależna kontrola procesów wyborczych” [Deklaracji ogólnych zasad bezstronnej obserwacji i monitorowania wyborów przez organizacje społeczne z 2012 r.](#)

⁷⁶ Gminy Marklowice i Baranów, w których zarejestrowano odpowiednio 4275 i 6018 wyborców.

zapewniać tajności głosowania. PKW donosiła o szeregu drobnych incydentów podczas dnia głosowania w obu turach. W większości przypadków dotyczyły one niszczenia materiałów wyborczych i naruszenia ciszy wyborczej⁷⁷. Wysoka frekwencja (64,5% w pierwszej turze i 68,2% w drugiej) w połączeniu z wymogami zachowania dystansu fizycznego spowodowały powstawanie długich kolejek, ale oczekujący w kolejce w momencie zamykania lokali wyborczych mieli wciąż możliwość oddania głosu. Chociaż w niektórych odwiedzonych lokalach wyborczych zliczanie głosów było długotrwałe, nie miało to wpływu na dokładność wyników. Dodatkowe szkolenia mogłyby jednak przyspieszyć ten proces.

Kodeks wyborczy przewiduje nadmiernie surowe kryteria ważności oddanego głosu, nawet jeśli intencje wyborcy są oczywiste. Karty do głosowania, na których postawiono inny znak niż dwie przecinające się linie lub znak został postawiony poza kratką, są nieważne. Niemniej jednak liczba nieważnych głosów była bardzo niska: 0,3 proc. w pierwszej i 0,86 proc. w drugiej turze.

Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące ważności oddawanych głosów powinny zostać zrewidowane i złagodzone w celu zapewnienia ważności głosu, jeżeli intencje wyborcy są jasne i oczywiste.

W dniu ogłoszenia wyników, zarówno po pierwszej, jak i po drugiej turze, PKW udostępniła szczegółowe zestawienie wyników w łatwej w obsłudze bazie danych na swojej stronie internetowej. Następnie opublikowane zostały skany protokołów ze wszystkich lokali wyborczych i okręgowych komisji wyborczych, co wpisywało się w ogólną przejrzystość działania PKW.

XIV. SYTUACJA PO WYBORACH

PKW ogłosiła ostateczne wyniki 13 lipca. Na drugą kadencję ponownie wybrany został Andrzej Duda, który otrzymał 51,03 proc. głosów, a na Rafała Trzaskowskiego zagłosowało 48,97 proc. wyborców. Po ogłoszeniu wyników prezydent Duda zadeklarował kontynuowanie swojej polityki i przeprosił tych, którzy poczuli się urażeni jego wypowiedziami podczas kampanii. Rafał Trzaskowski publicznie uznał swoją przegraną i wyraził zamiar stworzenia szerokiego ruchu obywatelskiego na bazie poparcia, jakie otrzymał w wyborach⁷⁸. Jego partia, PO, uruchomiła stronę internetową w celu ułatwienia obywatelom zgłaszania domniemych nieprawidłowości i złożyła skargę do Sądu Najwyższego m.in. w sprawie niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych, stroniczego relacjonowania przez TVP i nieprawidłowości w głosowaniu korespondencyjnym za granicą.

PKW nie opublikowała żadnych informacji na temat procedur zgłaszania protestów przeciwko wynikowi wyborów. Szczegółowych informacji na temat skarg wyborczych udzielił Sąd Najwyższy, jednak zostały one opublikowane na jego stronie internetowej dopiero 14 lipca 2020 r., czyli na dwa dni przed upływem terminu składania protestów. Lukę tę wypełniły organizacje społeczeństwa obywatelskiego, publikując odpowiednie wskazówki na swoich stronach internetowych⁷⁹.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło 5847 protestów komitetów wyborczych i wyborców przeciwko ważności wyborów. Wiele z wniesionych protestów miało na celu unieważnienie wyników wyborów ze względu na szereg rzekomych nieprawidłowości w procesie wyborczym, w tym wyznaczenie dnia głosowania poza terminem wynikającym z konstytucji, rolę mediów publicznych i funkcjonariuszy

⁷⁷ Policja poinformowała o 530 przypadkach wykroczeń i przestępstw wyborczych łącznie w obu turach.

⁷⁸ Oficjalna inauguracja odbyła się 5 września. Celem ruchu jest „obrona zasad demokracji, wolnych mediów i samorządów lokalnych”. Inne priorytetowe obszary to edukacja, prawa kobiet, zmiany klimatyczne i młodzież. Szymon Hołownia, który był niezależnym kandydatem, ogłosił również zamiar wzięcia udziału w kolejnych wyborach parlamentarnych wraz z nowo utworzoną partią Polska 2050.

⁷⁹ Były to m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie „Wolne Sądy” i Komitet Obrony Demokracji.

publicznych w kampanii, która spowodowała brak równości szans kandydatów, a także nieprawidłowości w przebiegu głosowania za granicą. Około 88 proc. protestów zostało odrzuconych jako niedopuszczalne z przyczyn formalnych, głównie ze względu na niedotrzymanie przewidzianych prawem terminów na wniesienie protestu oraz braku dowodów uzasadniających zarzuty⁸⁰. Inne powody to wniesienie protestu przez osobę nieuprawnioną lub w sprawie, w której Kodeks wyborczy dawał możliwość złożenia skargi do sądu lub PKW przed dniem głosowania. Niektóre protesty dotyczyły także spraw, które nie wchodziły także w zakres kompetencji Sądu Najwyższego, takie jak kwestie związane z finansowaniem kampanii lub jej relacjonowaniem w mediach publicznych. W ostatecznej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpłynął na ważność wyborów, ponieważ zapewniono nieskrępowany pluralizm mediów⁸¹. Około 600 protestów zostało uznanych za dopuszczalne, ale sąd odrzucił je jako bezzasadne. Sąd Najwyższy uznał, że 93 protesty były zasadne, lecz nie miały wpływu na wynik wyborów. Dotyczyły one głównie opóźnień w doręczeniu pakietów wyborczych lub ich niekompletności oraz nieprawidłowości w spisach wyborców i pracy obwodowych komisji wyborczych w dniu głosowania. Sąd Najwyższy potwierdził ważność wyniku wyborów w ustawowym terminie 3 sierpnia 2020 roku.

Sąd Najwyższy rozpatrywał protesty w składzie trzech sędziów na niejawnych posiedzeniach z udziałem przedstawicieli PKW i prokuratury. Protesty mogą być kierowane na posiedzenia jawne tylko z ważnych przyczyn⁸². Jest to sprzeczne z głównymi normami międzynarodowymi, które gwarantują dostęp do jawnych rozpraw⁸³. Opinie wydawane przez Sąd Najwyższy były uzasadnione i spójne, a także były publikowane na jego stronie internetowej. SN wydawał również komunikaty prasowe w sprawach cieszących się zainteresowaniem mediów, przyczyniając się tym samym do zwiększenia przejrzystości. Posiedzenie, na którym ogłoszono ważność wyborów, było otwarte dla publiczności i mediów, a także transmitowane na żywo przez najważniejsze stacje telewizyjne.

Rozpatrywanie skarg i protestów wyborczych przez Sąd Najwyższy powinno odbywać się na posiedzeniach jawnych.

XV. ZALECENIA

Niniejsze sprawozdanie zawiera szereg zaleceń mających na celu wsparcie wysiłków na rzecz dalszego dostosowania procesu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej do zobowiązań podjętych w ramach OBWE oraz innych międzynarodowych zobowiązań i norm w zakresie demokratycznych wyborów. Zalecenia te należy czytać w powiązaniu z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, które nie zostały dotychczas zrealizowane⁸⁴. Reformy legislacyjne powinny być przeprowadzane na długo przed

⁸⁰ Sąd Najwyższy poinformował ODIHR SEAM, że ze względu na dużą liczbę otrzymanych protestów nie sporządzono statystycznego podziału spraw. SN nie opracował także osobnej statystyki spraw w podziale na pierwszą i drugą turę.

⁸¹ Zob. [angielską wersję](#) uchwały.

⁸² W tych wyborach żadne sprawy nie były rozstrzygane przy udziale publiczności.

⁸³ Artykuł 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ustanawia zasadę niedyskryminacji i równości każdej osoby w dostępie do sprawiedliwego i publicznego przesłuchania przez niezależny i bezstronny sąd przy rozstrzyganiu o jej prawach i zobowiązaniach. Artykuł 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ustanawia i umacnia zasadę równości przed sądami, a także prawo każdego obywatela „do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Zob. też pkt 13.9 Dokumentu wiedeńskiego OBWE z 1989 r. i pkt 5.16 Dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.

⁸⁴ W para. 25 [Dokumentu stambulskiego OBWE z 1999 r.](#) wszystkie państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się „niezwłocznie działać w odpowiedzi na oceny i zalecenia ODIHR dotyczące wyborów”. ODIHR LEOM następująco ocenia realizację wcześniejszych zaleceń zawartych w [Sprawozdaniu końcowym z wyborów parlamentarnych w 2015 r.](#): zalecenia 7, 12 i 17 zostały w pełni wdrożone, natomiast zalecenia 5 i 11 zostały wdrożone częściowo.

wyborami i w oparciu o otwarty proces konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego. ODIHR wyraża gotowość wsparcia władz Rzeczypospolitej Polskiej w dalszym usprawnianiu procesu wyborczego oraz realizacji zaleceń zawartych w niniejszym i poprzednich sprawozdaniach.

A. ZALECENIA PRIORYTETOWE

1. Wszelkie zmiany w ordynacji wyborczej, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny być formułowane i przyjmowane jak najwcześniej przed wyborami, w wyniku otwartego procesu zapewniającego wystarczającą ilość czasu na konstruktywną debatę publiczną i gwarantującego poszanowanie zasady stabilności prawa.
2. Należy podjąć kroki w kierunku zapewnienia rozdziału między państwem a partią, w tym poprzez zmianę przepisów prawa w celu odpowiedniego określenia i uregulowania kwestii prowadzenia kampanii wyborczej przez funkcjonariuszy publicznych oraz wprowadzenia wyraźnego zakazu używania zasobów państwowych do niewłaściwych celów. Uprzywilejowane traktowanie danego kandydata przez media publiczne należy uznać za niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych i należy mu odpowiednio przeciwdziałać.
3. Aby zapewnić niezależność redakcyjną mediów publicznych, kierownictwo nadawcy publicznego powinno być wybierane w drodze przejrzystego procesu na zasadzie konkursu, a także należy wprowadzić prawne zabezpieczenia jego stabilności i autonomii finansowej.
4. Aby zapewnić skuteczny nadzór w trakcie kampanii, ramy prawne i instytucjonalne powinny wyraźnie określać organ nadzoru, który jest wyposażony w odpowiednie uprawnienia w zakresie pilnego rozpatrywania skarg związanych z finansowaniem kampanii i egzekwowania środków karnych.
5. Należy prawnie zagwarantować niezależność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i zobowiązać ją przepisami prawa do aktywnego monitorowania środków masowego przekazu w celu wypełnienia jej mandatu w zakresie zapewnienia bezstronności przekazu w mediach. Należy niezwłocznie ustanowić skuteczny mechanizm prawny rozpatrywania skarg dotyczących zniekształconego przekazu w mediach.
6. Należy zmienić Kodeks wyborczy, aby zapewnić skuteczne środki odwoławcze w odniesieniu do protestów przeciwko wynikom wyborów w pierwszej turze.

B. INNE ZALECENIA

Ramy prawne

7. Ramy prawne powinny jasno określać sposób przeprowadzenia drugiej tury, np. obowiązujący okres kampanii i limity wydatków w ramach kampanii, a także możliwość wniesienia protestu przeciwko wynikom pierwszej tury.

Administracja wyborcza

8. Wskazane byłoby podjęcie środków prawnych i administracyjnych w celu propagowania udziału kobiet, zwłaszcza na szczeblu PKW. Należałoby kompleksowo gromadzić i publikować zdezagregowane dane dotyczące reprezentacji płci w administracji wyborczej.

Rejestracja wyborców

9. Należy znieść wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną.
10. Władze powinny kontynuować wysiłki na rzecz zapewnienia możliwości bezpośredniego udziału w procesie wyborczym wszystkich obywateli, w tym osób niepełnosprawnych, eliminując tym samym potrzebę głosowania przez pełnomocnika.
11. Należałoby zmienić Kodeks wyborczy, aby rozszerzyć katalog środków, za pomocą których obywatele mogliby sprawdzić i potwierdzić fakt ujęcia ich w spisie wyborców.
12. Należałoby rozważyć doprecyzowanie przepisów prawa dotyczących tymczasowego dopisania do spisu wyborców na obie tury oraz odpowiednich informacji dla wyborców udzielanych indywidualnie przy składaniu wniosku.
13. Należałoby rozważyć utworzenie centralnego rejestru wyborców, który byłby prowadzony przez PKW, aby ułatwić sporządzanie spisów wyborców i dokonywanie w nich zmian. Pozwoliłoby to centralnie zarządzać zmianami stałego miejsca zamieszkania, tymczasowym dopisywaniem do spisów wyborców w kraju i za granicą oraz innymi powiązаныmi sprawami.

Otoczenie kampanii

14. Kandydaci powinni powstrzymać się od nietolerancyjnych wypowiedzi, a władze i uczestnicy wyborów powinni bezwzględnie potępiać wszelkie tego typu przypadki.
15. Należy zrewidować przepisy prawa, w szczególności Kodeksu karnego, w celu zapewnienia zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka w odniesieniu do „mowy nienawiści”.

Finansowanie kampanii

16. Ramy prawne powinny zostać zmienione w celu określenia limitów wkładów i wydatków w odniesieniu do dozwolonych świadczeń niepieniężnych.
17. Aby zwiększyć przejrzystość, przepisy prawa powinny przewidywać obowiązek sporządzania okresowych sprawozdań z finansowania kampanii. Szczegółowe informacje o całości przychodów i wydatków powinny być ujawniane na stronach internetowych komitetów wyborczych w trakcie kampanii.
18. Należy rozważyć uregulowanie kwestii prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby trzecie, w tym wprowadzenie wymogów dotyczących rejestracji, finansowania i ujawniania informacji o takich osobach.

Media

19. Wszelkie przepisy przewidujące sankcje karne za zniesławienie, oszczerstwo, znieważenie i pomówienie powinny zostać zastąpione sankcjami cywilnymi.
20. Uprzywilejowane traktowanie danego kandydata przez media publiczne należy uznać za niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych i należy mu odpowiednio przeciwdziałać.

21. Władze powinny szybko reagować na kierowane przeciwko dziennikarzom groźby zarówno w Internecie, jak i poza nim, a także powstrzymać się od podburzających wypowiedzi, które mogą skutkować takimi działaniami.

Skargi i protesty

22. Kodeks wyborczy powinien zostać zmieniony, aby zapewnić kontrolę sądową wszystkich administracyjnych postanowień i uchwał wydawanych przez PKW.
23. Należy zmienić ramy prawne w celu zapewnienia jasnych procedur i gwarancji dotyczących skarg związanych z postępowaniem organów administracji wyborczej. Zmiany te powinny również realnie uwzględniać naruszenia i nieprawidłowości związane z kampanią wyborczą i dniem głosowania oraz zapewnić skuteczną kontrolę sądową.
24. Należy zmienić Kodeks wyborczy, aby zapewnić skuteczne środki odwoławcze w odniesieniu do protestów przeciwko wynikom wyborów w pierwszej turze.
25. Terminy rozstrzygania sporów wyborczych powinny być odpowiednio długie, aby skarżącym umożliwić przygotowanie wniosków spełniających wymogi prawne, a Sądowi Najwyższemu pozwolić rozpoznać i rozstrzygnąć każdy protest oraz wydać postanowienie wraz z pełnym uzasadnieniem.

Dzień głosowania

26. Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące ważności oddawanych głosów powinny zostać zrewidowane i złagodzone w celu zapewnienia ważności głosu, jeżeli intencje wyborcy są jasne i oczywiste.

Sytuacja po wyborach

27. Rozpatrywanie skarg i protestów wyborczych przez Sąd Najwyższy powinno odbywać się na posiedzeniach jawnych.

ZALĄCZNIK I – OSTATECZNE WYNIKI⁸⁵

Kandydat	Procent oddanych ważnych głosów	Liczba oddanych ważnych głosów
I tura, 28 czerwca 2020 r.		
Andrzej Sebastian Duda	43,50	8 450 513
Rafał Kazimierz Trzaskowski	30,46	5 917 340
Szymon Franciszek Hołownia	13,87	2 693 397
Krzysztof Bosak	6,78	1 317 380
Władysław Marcin Kosiniak-Kamysz	2,36	459 365
Robert Biedroń	2,22	432 129
Stanisław Józef Żółtek	0,23	45 419
Marek Jakubiak	0,17	33 652
Paweł Jan Tanajno	0,14	27 909
Waldemar Włodzimierz Witkowski	0,14	27 290
Mirosław Mariusz Piotrowski	0,11	21 065
Dane dotyczące głosowania		
Liczba zarejestrowanych wyborców	30 204 684	
Frekwencja/odsetek osób uprawnionych, które oddały głos	19 483 760 (64,51 %)	
Liczba głosów ważnych ogółem	19 425 459 (99,70%)	
Liczba głosów nieważnych ogółem	58 301 (0,30%)	
II tura, 12 lipca 2020 r.		
Andrzej Sebastian Duda	51,03	10 440 648
Rafał Kazimierz Trzaskowski	48,97	10 018 263
Dane dotyczące głosowania		
Liczba zarejestrowanych wyborców	30 268 460	
Frekwencja/odsetek osób uprawnionych, które oddały głos	20 636 635 (68,18 %)	
Liczba głosów ważnych ogółem	20 458 911 (99,14 %)	
Liczba głosów nieważnych ogółem	177 724 (0,86 %)	

⁸⁵ Źródło: [ostateczne wyniki](#) ogłoszone przez Krajową Komisję Wyborczą.

INFORMACJA O ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. ODIHR) jest główną instytucją OBWE udzielającą wsparcia państwom członkowskim „w zapewnianiu pełnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzeganiu zasad praworządności, propagowaniu zasad demokracji oraz (...) świadczeniu pomocy w budowaniu, umacnianiu i ochronie instytucji demokratycznych, a także inicjowaniu działań na rzecz tolerancji w społeczeństwie” (Dokument helsiński z 1992 r.). Stanowi to tzw. ludzki wymiar OBWE.

ODIHR, którego siedziba mieści się w Warszawie, powstało pod nazwą Biuro ds. Wolnych Wyborów podczas szczytu paryskiego w 1990 r. i rozpoczęło działalność w maju 1991 r. Rok później nazwę zmieniono tak, aby odzwierciedlała rozszerzony mandat obejmujący prawa człowieka i demokratyzację. Obecnie biuro zatrudnia ponad 150 pracowników.

ODIHR jest czołową instytucją w Europie w dziedzinie **obserwacji wyborów**. Corocznie koordynuje i organizuje pracę tysięcy obserwatorów, których zadanie polega na ocenie, czy wybory w regionie OBWE są przeprowadzane zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Stosowana przez biuro unikatowa metodologia zapewnia wnikliwy wgląd w cały proces wyborczy. Poprzez programy wsparcia ODIHR pomaga państwom członkowskim w usprawnianiu systemów wyborczych.

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

ODIHR udziela również państwom członkowskim pomocy w wypełnianiu obowiązków w zakresie propagowania i chronienia **praw człowieka oraz podstawowych wolności** zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE w wymiarze ludzkim. Zadanie to realizuje wspólnie z różnymi partnerami, mając na celu krzewienie współpracy, budowę potencjału i przekazywanie wiedzy w obszarach merytorycznych obejmujących prawa człowieka w kontekście zwalczania terroryzmu, zapewnienia ochrony praw człowieka w związku z handlem ludźmi, edukację i szkolenia w zakresie praw człowieka, monitorowanie praw człowieka i związaną z tym sprawozdawczość, jak również prawa i bezpieczeństwo kobiet.

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

ODIHR doradza państwom członkowskim w zakresie polityki dotyczącej społeczności **Romów i Sintich**. Działa na rzecz budowy potencjału i integracji tych społeczności oraz zachęca ich przedstawicieli do przystępowania do politycznych organów decyzyjnych.

Wszystkie działania ODIHR są prowadzone w ścisłej koordynacji i współpracy z państwami członkowskimi OBWE, instytucjami i jednostkami terenowymi OBWE oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi. Więcej informacji można uzyskać na stronie ODIHR (www.osce.org/odihr).