



## **ODIHR MISJA SPECJALNA OBSERWACJI WYBORÓW Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie, 28 czerwca 2020 r.**

---

### **STAOWISKO W SPRAWIE WSTĘPNYCH WNIOSKÓW I USTALEŃ**

---

Wybory prezydenckie w dniu 28 czerwca 2020 roku w Rzeczypospolitej Polskiej były przeprowadzone w sposób profesjonalny, pomimo niepewności prawnej podczas procesu wyborczego. Wybory prezydenckie kolidowały z wybuchem pandemii COVID-19, a decyzja o kontynuowaniu wyborów wymagała dostosowania zarówno z punktu widzenia prawnego oraz praktycznego. Zmiany zagroziły stabilności i jasności skądinąd odpowiednich przepisów wyborczych i miały praktyczne konsekwencje dla rejestracji kandydatów, kampanii i finansowania kampanii, metod głosowania oraz rozwiązywania sporów wyborczych. Kampania wyborcza cechowała się negatywną i nietolerancyjną retoryką, co dodatkowo zaostrzyło i tak już konfrontacyjną atmosferę. W ewidentnie spolaryzowanym i tendencyjnym środowisku medialnym, nadawca publiczny nie zapewnił zrównoważonej i bezstronnej relacji, a raczej był narzędziem kampanii prezydenta ubiegającego się o reelekcję.

Wybory prezydenckie zostały początkowo zarządzane na 10 maja, a informacja została podana do wiadomości publicznej przez Marszałka Sejmu (niższa izba Parlamentu) 5 lutego 2020. Po wybuchu pandemii COVID-19, rząd zdecydował nie ogłaszać stanu nadzwyczajnego oraz zaproponował rozwiązania w celu podjęcia organizacji wyborów.<sup>1</sup> Decyzja o kontynuacji procesu wyborczego została silnie skrytykowana przez opozycję. 8 maja weszła w życie ustawa o głosowaniu drogą korespondencyjną oraz częściowym przypisaniu istotnych kompetencji związanych z organizacją wyborów Ministerstwu Aktywów Państwowych, zamiast Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). 10 maja, w dzień planowanych wyborów, PKW wydała uchwałę iż głosowanie na kandydatów nie było możliwe, w następstwie czego wybory nie odbyły się. Nowy termin wyborów (28 czerwca z potencjalną drugą turą wyborów 12 lipca) został ogłoszony dopiero 3 czerwca, po tym jak nowe prawo wyborcze zostało przyjęte 2 czerwca.<sup>2</sup> Pomimo silnych sprzeciwów co do podjęcia środków początkowo proponowanych w celu organizacji wyborów, kluczowi politycy ostatecznie nie zgłosili sprzeciwu co do przeprowadzenia wyborów 28 czerwca.

Ramy prawne wyborów prezydenckich są kompletne i zawierają szczegółowe przepisy dotyczące kluczowych elementów procesu wyborczego. Wiele wcześniejszych rekomendacji ODIHR nie zostało wprowadzonych, w szczególności w przedmiocie: zniesienia odpowiedzialności karnej za zniesławienie, praw wyborczych osób pozbawionych zdolności do czynności prawnych, przejrzystości i nadzoru nad finansowaniem kampanii, bezstronnego i obiektywnego nadawcy publicznego oraz egzekwowania sankcji prawnych za mowę nienawiści. Poprawki przyjęte ze względu na epidemię wirusa COVID-19, mające zastosowanie wyłącznie w przypadku tych wyborów, w znaczący sposób zmieniły kluczowe aspekty ram prawnych wyborów. Ustawa z 8 maja została uchylona poprzez przyjęcie „Ustawy o szczególnych przepisach dotyczących wyborów powszechnych

---

<sup>1</sup> Ramy prawne nie regulują możliwości przełożenia terminu wyborów. Konstytucja przewiduje możliwość ogłoszenia stanu klęski żywiołowej oraz wprowadzenia nadzwyczajnych środków, podczas którego w okresie 90 dni po jego zakończeniu nie mogą odbyć się żadne wybory. Zgodnie z Konstytucją i kodeksem wyborczym, wybory prezydenckie muszą się odbyć nie wcześniej niż 100 dni i nie później niż 75 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Obecna kadencja wygasa 6 sierpnia, a zatem ostatni możliwy termin przeprowadzenia wyborów był 7 maja.

<sup>2</sup> ODIHR wydał we wcześniejszym terminie opinie prawne dotyczące Projektów Ustaw dnia [27 kwietnia](#) oraz [29 maja](#).

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku, z możliwością głosowania korespondencyjnego” (ustawa z 2 czerwca). Ustawa przewiduje możliwość głosowania korespondencyjnego oraz osobiście w lokalach wyborczych. Ustawa też modyfikuje również zasady rejestracji kandydatów, wprowadza zmiany w składzie organów administracji wyborczej niższego szczebla, skraca terminy kwestionowania wyników wyborów oraz reguluje pewne aspekty finansowania kampanii. Ponadto, ustawa ta upoważnia Marszałka Sejmu do zmiany terminów wszystkich działań wyborczych, w porozumieniu z PKW oraz Ministrem Zdrowia. Obie ustawy wprowadziły znaczne zmiany w sposobie głosowania mniej niż miesiąc przed dniem wyborów, co podważa stabilność oraz pewność prawa wyborczego.

Wyborami zarządza administracja trzystopniowa: Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) oraz organ wykonawczy komisji, Państwowe Biuro Wyborcze (PBW), które są podmiotami przewodzącymi całemu procesowi; 49 okręgowych komisji wyborczych oraz 27,230 obwodowych komisji wyborczych. PKW jest jednostką stałą, natomiast inne komisje wyborcze są jednostkami tymczasowymi. Po zmianach dokonanych po wyborach parlamentarnych w 2019 r, w skład PKW wchodzi dwóch sędziów (z Trybunału Konstytucyjnego oraz z Naczelnego Sądu Administracyjnego), jak również siedmiu członków wyznaczonych przez Sejm spośród kandydatów nominowanych przez partie polityczne, proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Mimo iż niektórzy rozmówcy ODIHR SEAM wyrazili wątpliwości co do nowej metody mianowania, administracja wyborcza na wszystkich szczeblach cieszyła się zaufaniem zainteresowanych stron. Nie występują przepisy dotyczące reprezentacji każdej płci. Wszyscy członkowie PKW to mężczyźni; na czele PBW stoi kobieta. Kobiety przewodniczyły 9 z 49 okręgowych komisji wyborczych i stanowiły 35 procent wszystkich członków okręgowych komisji wyborczych.

Pomimo drastycznie skróconych ram czasowych oraz niepewności spowodowanej zmianami prawnymi, administracja wyborcza dotrzymała wszystkich terminów prawnych i prowadziła wszelkie działania w sposób profesjonalny. Uchwały PKW zostały opublikowane w Internecie, zachowując transparentność oraz terminowość. Na działalność PKW miała wpływ konieczność podjęcia działań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, wprowadzenia nowych procedur powoływania, rekrutacji oraz szkolenia hierarchicznie niższych komisji wyborczych, jak również rozszerzona opcja głosowania korespondencyjnego.<sup>3</sup> Szkolenie urzędników wyborczych odbyło się zarówno osobiście jak i na odległość. 15 czerwca, Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie środków sanitarnych i ochronnych, które należy zapewnić w lokalach wyborczych w dniu wyborów. 19 czerwca, w ramach mandatu prawnego oraz na wniosek Ministra Zdrowia, PKW postanowiło przeprowadzić głosowanie wyłącznie drogą korespondencyjną w dwóch gminach, w których wskaźnik zachorowań na COVID-19 był wyższy niż 100 przypadków na 10 000 mieszkańców. Nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a zostały udostępnione w lokalach wyborczych na żądanie, a także w pakiecie do głosowania drogą korespondencyjną. PKW zakwalifikowało ponad połowę lokali wyborczych jako dostępne dla osób niepełnosprawnych, spełniając w ten sposób ustawowy wymóg.

Rozmówcy ODIHR SEAM wyrazili ogólne zaufanie co do dokładności oraz sposobu prowadzenia listy wyborców. Rejestracja wyborców jest pasywna, a wyborcy mogą osobiście sprawdzić wpis na liście wyborców w swojej gminie. Ostateczny rejestr wyborców zawierał łącznie 30 006 154 wyborców, włączając 373 068 (z których 343 279 osób ubiegało się o głosowanie korespondencyjne) obywateli zarejestrowanych do głosowania za granicą w wyznaczonych misjach dyplomatycznych w

---

<sup>3</sup> Ustawa z 2 czerwca określa że okręgowa komisja wyborcza składa się z 4 do 10 członków mianowanych spośród osób posiadających wykształcenie prawnicze, ale w przeciwieństwie do poprzednich wyborów osoby te niekoniecznie muszą być sędziami. Niezależnie od powyższych zmian, sędziowie stanowią 83 procent obecnych członków okręgowej komisji wyborczej. Minimalna liczba członków obwodowej komisji wyborczej została zmniejszona z 5 do 3.

86 krajach, a także 8 statków i platform. Mniej niż 1 procent wyborców (194 075) zarejestrowanych w kraju zgłosiło chęć głosowania drogą korespondencyjną.

Rejestracja kandydatów w procesie wyborczym 10 maja odbyła się w sposób ogólnodostępny. Rejestracja została jednak skutecznie unieważniona poprzez przyjęcie ustawy z dnia 2 czerwca. Kandydaci zarejestrowani na wybory zarządzane na 10 maja zostali ponownie zarejestrowani na wniosek ich komitetów wyborczych. Ustawa z 2 czerwca upoważniła nowych kandydatów do rejestracji po zebraniu co najmniej 100 000 podpisów do dnia 10 czerwca. Dwadzieścia trzy komitety wyborcze zostały zarejestrowane przez PKW w wyborach zarządzonych na 28 czerwca i mogły ubiegać się o rejestrację swoich kandydatów. PKW ostatecznie zatwierdziła 11 kandydatów: 9 wcześniej zarejestrowanych, 1 nowego kandydata po zebraniu wymaganej liczby podpisów i 1 po orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca. W wyborach zarządzonych na dzień 10 maja została zarejestrowana jedna kobieta; kandydatka jednak zrezygnowała i 11 kandydatów to mężczyźni. Oficjalny okres kampanii wyborczej rozpoczął się 5 lutego. Ze względu na procedury zapobiegające epidemii wirusa COVID-19, fizyczne działania w ramach kampanii zostały ograniczone do maksymalnie 50 osób. Od 31 marca oficjalnie zabroniono zgromadzeń w miejscach publicznych, czego efektem było ograniczenie możliwości prowadzenia kampanii w sposób zwyczajowo przyjęty. Niepewna podstawa prawna do nieprzeprowadzenia wyborów w dniu 10 maja oznaczała, że kampanie i finansowanie kampanii znajdowały się w stanie zawieszenia prawnego między 9 maja a uchwaleniem ustawy z dnia 2 czerwca. Po uchwaleniu ustawy z dnia 2 czerwca, kampanie wyborcze mogły odbywać się w zasadzie bez przeszkód, ponieważ ograniczenia w zgromadzeniach publicznych zostały złagodzone 29 maja, umożliwiając wspólne zebrania nawet do 150 osób. Kilku kandydatów zorganizowało wiece na dużą skalę. Mimo, że przepisy dotyczące liczby uczestników oraz środków dystansowania społecznego nie zawsze były przestrzegane, według policji organy ścigania nie podjęły stosownych działań w stosunku do żadnej z kampanii.

Wybuch pandemii COVID-19 znacząco wpłynął na okres przedwyborczy; wymagane było wprowadzenie ograniczenia podstawowych swobód przemieszczania się oraz organizacji zgromadzeń. Kandydaci polegali na prowadzeniu kampanii za pośrednictwem mediów radiowych, telewizyjnych i internetowych oraz mediów społecznościowych, a marketing wyborczy w formie tradycyjnych kontaktów społecznych czy dystrybucji akcesoriów promocyjnych był rzadziej stosowany. Obecny prezydent Andrzej Duda, wspierany przez partię rządzącą Prawo i Sprawiedliwość (PiS), wyraził wolę reelekcji. Znaczącym przeciwnikiem był Rafał Trzaskowski, obecny prezydent Warszawy, wspierany przez Platformę Obywatelską (PO) i jej koalicjantów. Negatywne taktyki kampanii prowadzone głównie przez dwóch pretendentów wiodących w sondażach, przyczyniły się do pogłębiania polaryzacji w już mocno podzielonym społeczeństwie. Pandemia COVID-19 była głównym tematem kampanii, w której zarówno rządzące, jak i opozycyjne partie oskarżały się wzajemnie o wykorzystywanie kryzysu w celu czerpania korzyści wyborczych. Dominującymi tematami kampanii były kwestie ekonomiczne będące konsekwencją walki z pandemią COVID-19 takie jak: bezrobocie, emerytury oraz świadczenia społeczne. Mowa podburzająca stosowana przez prezydenta ubiegającego się o reelekcję miała czasami charakter ksenofobiczny i homofobiczny.

Komitety wyborcze są jedynymi podmiotami mającymi prawo do finansowania kampanii. Finansowanie może odbywać się poprzez darowizny prywatne, pożyczki i fundusze wyborcze partii politycznych. Ustawa z 2 czerwca znacząco zmieniła ramy prawne finansowania kampanii, między innymi umożliwiając komitetom wyborczym wykorzystanie środków zgromadzonych w pierwszej części kampanii, podwajając limity darowizn osób fizycznych i kandydatów, a także gwarancji pożyczek oraz zwiększając limity wydatków dla komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach 10 maja o 50 procent. W przypadku nowo utworzonych komitetów wyborczych w wyborach przewidzianych na 28 czerwca, limit wydatków na kampanię został ograniczony do 50% limitu wydatków przewidzianego w kodeksie wyborczym.

Zmiany te potęgują skutki ram prawnych, którym brakuje transparentności, jak wskazują poprzednie oceny ODIHR. Nadzór nad finansowaniem kampanii prowadzony przez PKW koncentruje się na kontroli *ex post* i nie ma obowiązku składania raportów okresowych do żadnej instytucji. Natomiast mimo iż komitety są zobowiązane do ujawnienia na swoich stronach internetowych darowizn prywatnych, jak również pożyczek przekraczających jedną ustawową minimalną miesięczną pensję, w ciągu siedmiu dni od ich otrzymania, nie są one zobowiązane do deklarowania wpływów otrzymanych z funduszy wyborczych partii. W przypadku tych wyborów, tylko 7 z 11 komitetów opublikowało na swoich stronach internetowych swoje spisy darowizn oraz pożyczek. Zgodnie z ustawą z dnia 2 czerwca, komitety wyborcze są zobowiązane do przedstawienia jednego wspólnego sprawozdania finansowego, wraz z zewnętrzną kontrolą sprawozdania finansowego za oba okresy kampanii, w terminie do trzech miesięcy po wyborach. Komitety wyborcze mają tylko obowiązek składania do PKW rocznych sprawozdań finansowych w terminie do 31 marca 2021 r.

Mimo iż wolność wypowiedzi jest zagwarantowana w Konstytucji, podstawowe ustawodawstwo niewłaściwie ją ogranicza i daje powody do obaw o naruszenie wolności słowa. Pomimo wcześniejszych zaleceń ODIHR i Przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów (RFoM), zniesławienie pozostaje przestępstwem, za które media są często pozywane. Publiczna zniewaga prezydenta jest również przestępstwem. Podczas kampanii policja wniosła oskarżenia przeciwko dwóm osobom za publiczne prezentowanie haseł krytykujących prezydenta. Procesy cywilne są również aktywnie wykorzystywane zarówno przeciwko samym mediom, jak i przez same media. Na przykład, Rafał Trzaskowski złożył pozew przeciwko telewizji publicznej, Telewizji Polskiej (TVP), powołując się na zniekształcenie jego kandydatury, na co TVP ogłosiła zamiar wniesienia pozwu przeciwnego. Ograniczony dostęp niektórych prywatnych koncernów medialnych do informacji będących w interesie publicznym, a posiadanych przez instytucje państwowe, podważa prawo dostępu do informacji.

Ze względu na pluralistyczny, ale ostro spolaryzowany krajobraz medialny, debata na temat kluczowych kwestii ogranicza się do oponentów oznajmujących swoje stanowiska. Zarządzanie i finansowanie publicznego nadawcy TVP nie zapewnia niezależności redakcyjnej i umożliwia rządowi wywieranie presji na treści TVP. Podczas tej kampanii, w okresie badanym jakościowo przez ODIHR SEAM, TVP nie wywiązała się z ustawowego obowiązku zapewnienia zrównoważonych i bezstronnych relacji medialnych. Zamiast tego działała jako narzędzie kampanii dla prezydenta ubiegającego się o reelekcję i często przedstawiała jego głównego kontrkandydata jako zagrożenie dla polskich wartości i interesów narodowych. Niektóre z reportaży miały wyraźnie wydźwięk ksenofobiczny oraz antysemicki. TVP zapewniła wszystkim kandydatom prawnie ustanowiony bezpłatny czas antenowy i zorganizowała jedyną wspólną debatę telewizyjną. Format debaty, w którym wyrażano jednogminutowe oświadczenia w odpowiedzi na identyczne pytania, nie pozwolił na istotne zaangażowanie, które umożliwiłoby wyborcom ocenę propozycji kandydatów na zasadzie konkurencji. Po debacie obecnie sprawujący urząd prezydent miał możliwość wypowiedzi podczas długiego wywiadu na żywo, podczas gdy emitowane były tylko krótkie, wcześniej nagrane setki innych kandydatów. Według Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), regulatora mediów elektronicznych odpowiedzialnego za zapewnienie pluralizmu w mediach, w 39 skargach otrzymanych w okresie poprzedzającym wybory, 36 bezpośrednio dotyczyło relacji TVP z wyborów. Pomimo posiadania mandatu KRRiT nie monitorowała niezależnie kampanii. Stronniczość redakcji w całym środowisku medialnym w połączeniu z brakiem skutecznego nadzoru ograniczyła dostęp wyborców do wyczerpujących informacji, które pomagają w dokonywaniu wyborów.

Sąd Najwyższy poinformował ODIHR SEAM, że otrzymał 36 skarg dotyczących uchwały PKW z dnia 10 maja, w której stwierdzono, że nie będzie możliwe przeprowadzenie głosowania. Spośród tych skarg, 33 sprawy zostały odrzucone jako niedopuszczalne z przyczyn formalnych; w 3 przypadkach postępowanie jest wciąż w toku. W przypadku odwołań, Sąd Najwyższy weryfikuje zgodność z prawem uchwał PKW, dotyczących rejestracji komitetów wyborczych oraz kandydatów.

Ogółem, do Sądu Najwyższego wpłynęło 8 odwołań w sprawie rejestracji komisji wyborczych oraz 13 w sprawie rejestracji kandydatów, z których jedna została uznana za zasadną. 6 maja, Marszałek Sejmu zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o wyjaśnienie z wnioskiem, dotyczącym uprawnień Marszałka do zmiany ustalonej już daty wyborów w przypadku wystąpienia stanu wyjątkowego. Wprawdzie przepis ten - choć włączony w ustawę z 8 maja - nie został uwzględniony w ustawie z dnia 2 czerwca, sprawa jest w toku. Ustawa z dnia 2 czerwca znacznie skraca terminy rozstrzygania sporów wyborczych. Skargi kwestionujące wyniki wyborów należy składać w Sądzie Najwyższym w ciągu 3 dni, a Sąd orzeka o ważności wyników wyborów w ciągu 21 dni zamiast terminów odpowiednio 14 i 30 dni, określonych w kodeksie wyborczym, odzwierciedlając jak niestabilność prawa wyborczego wpływa na efektywność środków zadośćuczynienia.

Ramy prawne pozwalają na obserwację obywatelską bez uprzedniej rejestracji w PKW, przez stowarzyszenia, które zgodnie ze swoimi dokumentami założycielskimi, działają na rzecz demokracji, praw obywatelskich i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ponad 1000 przedstawicieli czterech różnych organizacji obserwowało wybory.

Zespół ODIHR SEAM nie podejmował systematycznej czy szczegółowej obserwacji w dniu wyborów. W ograniczonej liczbie odwiedzonych lokali wyborczych, proces głosowania i liczenia był uporządkowany i przestrzegano procedur. Wyborcy jednak czasami nie korzystali z osłon do głosowania i oddawali swoje głosy w sposób jawny. Sprzęt ochronny był konsekwentnie stosowany zarówno przez personel lokali, jak i wyborców. Odwiedzone obwodowe komisje wyborcze zgłosiły spowolniony sposób radzenia sobie z głosującymi ze względu na konieczność przestrzegania wszystkich wytycznych sanitarnych. W połączeniu ze stosunkowo wysoką frekwencją (szacowaną na 63 procent) doprowadziło to do powstania kolejek wyborców. Nieoficjalne sondaże wyników wyborów były publikowane w Internecie w ciągu dnia, co narusza przepisy ciszy wyborczej.

***Angielska wersja tego raportu jest jedynym oficjalnym dokumentem.***  
***Nieoficjalne tłumaczenie jest dostępne w języku polskim.***

---

#### **INFORMACJE O MISJI I PODZIĘKOWANIA**

---

Warszawa, 29 czerwca 2020 r. - Niniejsze Stanowisko o wstępnych ustaleniach i wnioskach jest oceną dokonaną w celu określenia, czy wybory były zgodne z wytycznymi OBWE, zobowiązaniami międzynarodowymi i standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów oraz z ustawodawstwem krajowym.

ODIHR zatwierdziło Deklarację dot. Międzynarodowej Obserwacji Wyborów z 2005 r. Niniejsze oświadczenie o wstępnych ustaleniach i wnioskach przedstawiane jest przed zakończeniem procesu wyborczego. Ostateczna ocena wyborów będzie zależeć, po części, od przebiegu pozostałych etapów procesu wyborczego, w tym liczenia, zestawiania i ogłaszania wyników oraz rozpatrywania ewentualnych skarg lub odwołań powyborczych. ODIHR wyda kompleksowy raport końcowy, zawierający zalecenia dotyczące potencjalnych ulepszeń, w ciągu 8 tygodni od zakończeniu procesu wyborczego.

Misja ODIHR SEAM, kierowana przez Thomasa Boserupa, rozpoczęła pracę 15 czerwca i składa się z zasadniczego zespołu ośmiu międzynarodowych ekspertów stacjonujących w Warszawie. ODIHR SEAM nie przeprowadzał systematycznej ani kompleksowej obserwacji procedur dotyczących głosowania, liczenia i przygotowania zestawień wyników głosowania w dniu wyborów, zgodnie z

metodologią ODIHR dotyczącą misji oceny wyborów. Członkowie misji odwiedzili jednak niewielką liczbę lokali wyborczych w dniu wyborów.

ODIHR SEAM pragnie podziękować władzom Rzeczypospolitej Polskiej za zaproszenie do obserwacji wyborów oraz Państwowej Komisji Wyborczej i Ministerstwu Spraw Zagranicznych za pomoc. Wyrażają również uznanie dla innych instytucji państwowych, partii politycznych, mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawicieli społeczności międzynarodowej za ich współpracę.

W celu uzyskania informacji prosimy o kontakt:

- Thomas Boserup, szef ODIHR SEAM, w Warszawie (+48 697 651 184);
- Katya Andrusz, rzeczniczka ODIHR (+48 609 522 266) lub Hamadziripi Munyikwa, doradca wyborczy ODIHR w Warszawie (+48 723 960 008);

**Adres ODIHR SEAM:**

Hotel Hilton

ul. Grzybowska 63, 24 piętro

00-844 Warszawa

tel .: 697 652 727; email: [office@odihhr-seam.pl](mailto:office@odihhr-seam.pl)