

**RAPORT OKRESOWY**  
**11-28 kwietnia 2025 r.**

**30 kwietnia 2025 r.**

**I. STRESZCZENIE**

- W dniu 15 stycznia Marszałek Sejmu zarządził wybory prezydenckie na 18 maja 2025 r. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości ważnie oddanych głosów, druga tura odbędzie się 1 czerwca, pomiędzy dwoma kandydatami, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Wybory odbywają się w kontekście głębokiej polaryzacji politycznej, która wpłynęła także na funkcjonowanie niektórych instytucji.
- Ramy prawne regulujące wybory zostały znacząco zmienione w 2023 r., w procesie pozbawionym istotnych konsultacji. Choć poprawki uwzględniły niektóre wcześniejsze zalecenia ODIHR, dotyczące m.in. utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców i poprawy dostępności procesu wyborczego dla osób z niepełnosprawnościami, wiele wcześniejszych rekomendacji pozostało nieuwzględnionych. Dotyczą one m.in.: praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną, dekryminalizacji zniesławienia, zapobiegania niewłaściwemu wykorzystaniu zasobów administracyjnych, przejrzystości finansowania kampanii, równości płci w administracji wyborczej oraz uregulowania procedur drugiej tury wyborów prezydenckich. Większość rozmówców Misji ograniczonej obserwacji wyborów (LEOM) ODIHR uznała, że ramy prawne stanowią odpowiednią podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów.
- Wybory prezydenckie są zarządzane przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) i Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) oraz komisje wyborcze niższego szczebla. Większość członków PKW jest nominowana przez partie parlamentarne. Administracja wyborcza dotychczas przestrzegała wszystkich ustawowych terminów. Posiedzenia PKW nie są publiczne, jednak na wniosek można uzyskać link do transmisji na żywo z posiedzenia oraz protokołów z tych posiedzeń. Choć większość rozmówców Misji LEOM wyraziła zaufanie do zdolności administracji wyborczej do technicznego zarządzania wyborami, inni wskazali na obawy, że upolitycznienie składu PKW negatywnie wpływa na kolegialność i bezstronność podejmowania decyzji.
- Centralny Rejestr Wyborców obejmuje dane ok. 28,9 miliona wyborców. Prawo do głosowania przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończą 18 lat, z wyłączeniem osób pozbawionych praw wyborczych w wyniku orzeczenia sądu lub orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej lub psychospołecznej. Spisy wyborców nie są udostępniane publicznie, lecz wyborcy mają prawo weryfikacji swoich danych oraz składania reklamacji w przypadku nieujęcia lub błędów. Wszyscy rozmówcy Misji LEOM wyrazili zaufanie do obecnego systemu rejestracji wyborców.
- Prawo kandydowania na prezydenta przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończą 35 lat, z wyłączeniem osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, bądź ubezwłasnowolnionych orzeczeniem sądu. PKW zarejestrowała 44 komitety wyborcze; 17 z nich złożyło wymagane 100 000 podpisów poparcia. Spośród nich 13 kandydatów (w tym 2 kobiety) zostało zarejestrowanych, natomiast czterech nie spełniło wymogów rejestracyjnych. Wielu rozmówców Misji LEOM wyraziło obawy dotyczące rzetelności procedur zbierania i weryfikacji podpisów oraz wskazało na brak skutecznych mechanizmów wykrywania fałszywych podpisów.

- Mimo że oficjalna kampania rozpoczęła się 15 stycznia wraz z ogłoszeniem wyborów, nieuregulowane przepisami działania promujące kandydatów były powszechnym zjawiskiem jeszcze przed tym terminem. Zaangażowanie urzędników państwowych w kampanię nie jest wystarczająco uregulowane; niektórzy rozmówcy Misji LEOM wskazywali, że granica między obowiązkami służbowymi a aktywnością kampanijną była czasami zatarta. Szeroko zakrojone działania kampanijne kandydaci prowadzili w regionach oraz w Internecie. Przepisy nie regulują wyraźnie kampanii internetowej, jednak PKW wyjaśniła, że płatne treści online podlegają tym samym zasadom oznaczania i ujawniania, co inne formy aktywności kampanijnej. Przekaz kampanii w dużej mierze koncentrował się na kwestiach politycznych, w szczególności na bezpieczeństwie narodowym, jednocześnie odzwierciedlając wyraźne różnice ideologiczne między kandydatami, w tym w sprawach migracji oraz praw reprodukcyjnych, i niekiedy przybierał charakter konfrontacyjny.
- Kilka instytucji uruchomiło inicjatywy mające na celu ochronę infrastruktury wyborczej oraz kampanii przed ingerencją zewnętrzną, dezinformacją i cyberatakami. Choć rozmówcy Misji LEOM ODIHR generalnie pozytywnie oceniają te działania, niektórzy podkreślili potrzebę ściślejszej koordynacji między instytucjami w celu zapewnienia kompleksowej odpowiedzi. Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim UE, które nie wyznaczyło Koordynatora ds. Usług Cyfrowych zgodnie z unijnym Aktem o Usługach Cyfrowych (DSA).
- W wyborach parlamentarnych w 2023 r. kobiety zdobyły rekordowe 29,4% mandatów w Sejmie, lecz ich reprezentacja w Senacie spadła do 19%. Kobiety są nadal niedostatecznie reprezentowane w życiu publicznym i politycznym. 10 z 27 ministrów i 6 z 16 wojewodów to kobiety. Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR brak jest przepisów dotyczących parytetów płci w administracji wyborczej; wszyscy członkowie PKW to mężczyźni.
- Komitety wyborcze, w tym te, które nie zgłaszają kandydatów, podlegają limitom dotyczącym darowizn i wydatków oraz obowiązkom sprawozdawczym i informacyjnym od momentu ich rejestracji. Kampanie prezydenckie, choć nie są bezpośrednio finansowane ze środków publicznych, mogą być finansowane bez ograniczeń przez partie polityczne, w tym z subwencji z budżetu państwa, a także ze środków własnych kandydatów, darowizn od osób fizycznych oraz pożyczek.. Prowadzenie kampanii przez osoby trzecie jest zakazane, ale jednocześnie nie podlega karze. PKW kontroluje finanse kampanii, otrzymuje i bada raporty finansowe po wyborach i może nakładać sankcje w przypadku naruszeń. Nie istnieje wymóg składania sprawozdań częściowych. Większość wcześniejszych rekomendacji ODIHR w zakresie finansowania kampanii pozostaje niezrealizowana.
- Krajobraz medialny w Polsce jest głęboko spolaryzowany politycznie. Większość rozmówców Misji LEOM ODIHR wskazywała na potrzebę kompleksowej reformy systemu medialnego. Zniesławienie i znieważenie pozostają przestępstwami karnymi, mimo wcześniejszych zaleceń ODIHR. Media publiczne są w trakcie likwidacji i obecnie otrzymują bezpośrednie finansowanie rządowe, po odwołaniu ich kierownictwa w grudniu 2023 roku oraz zawieszeniu finansowania publicznego i dodatkowego. Kodeks wyborczy przewiduje przyznanie wszystkim kandydatom bezpłatnego czasu antenowego u nadawców publicznych w ciągu ostatnich 15 dni kampanii oraz nakłada na telewizję publiczną obowiązek organizacji debat z udziałem wszystkich kandydatów; obecnie zaplanowano jedną taką debatę. Sztab wyborczy jednego z kandydatów zorganizował dyskusję w formie debaty z udziałem niektórych kandydatów na prezydenta, przy wsparciu i transmisji przez telewizję publiczną oraz dwóch głównych prywatnych nadawców. Zaangażowanie telewizji publicznej, niejasność co do statusu prawnego wydarzenia i źródeł jego finansowania, a

także wykluczenie innych prywatnych nadawców wzbudziły obawy niektórych zainteresowanych stron, w tym organu regulacyjnego ds. mediów, który skierował sprawę do PKW.

- Skargi i odwołania dotyczące procesu wyborczego mogą być składane do organów administracji wyborczej i sądów, przy czym obowiązują krótkie terminy rozpatrzenia. Wyniki wyborów mogą zostać zaskarżone do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od ich ogłoszenia. Sprawy te rozpatruje trzyosobowy skład sędziowski w postępowaniu nieprocesowym, a ostateczną ważność wyborów rozstrzyga Izba w terminie 30 dni od ogłoszenia wyników. Wielu rozmówców Misji LEOM wyraziło zaniepokojenie niezależnością sądownictwa, podkreślając, że takie obawy mogą podważyć zaufanie społeczne do zatwierdzania wyników wyborów.
- Kodeks wyborczy przewiduje możliwość prowadzenia obserwacji krajowej i międzynarodowej przez obserwatorów społecznych oraz mężów zaufania. Kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego poinformowało Misję LEOM o planach prowadzenia obserwacji różnych aspektów procesu wyborczego.

## II. WPROWADZENIE

W odpowiedzi na zaproszenie do obserwacji wyborów prezydenckich wyznaczonych na 18 maja 2025 r. oraz w oparciu o zalecenia Misji Oceny Potrzeb przeprowadzonej w dniach 17–31 stycznia, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) OBWE ustanowiło 11 kwietnia Misję ograniczonej obserwacji wyborów (LEOM).<sup>1</sup> Misją kieruje pani Dunja Mijatović. Składa się ona z 12-osobowego zespołu głównego z siedzibą w Warszawie oraz 16 obserwatorów długoterminowych (LTO), rozmieszczonych od 19 kwietnia w 8 lokalizacjach w całym kraju. Członkowie misji pochodzą z 18 państw uczestniczących w OBWE; 50% członków misji stanowią kobiety.

## III. KONTEKST POLITYCZNY

Polska jest republiką półprezydencką z bezpośrednio wybieranym prezydentem jako głową państwa oraz rządem kierowanym przez premiera, który jest zatwierdzany przez parlament. Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu, składającego się z izby niższej (Sejmu) i izby wyższej (Senatu). Prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta oraz prawo kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego lub ich zwracania do Sejmu.<sup>2</sup> Wybory parlamentarne w październiku 2023 r. zakończyły ośmioletnie rządy Prawa i Sprawiedliwości (PiS) i doprowadziły do powstania rządu koalicyjnego pod przewodnictwem premiera Donalda Tuska. *Koalicja rządząca* obejmuje *Koalicję Obywatelską* (KO), *Trzecią Drogę* złożoną z *Polski 2050* i *Polskiego Stronnictwa Ludowego* (PSL) oraz *Nową Lewicę* (*Lewica*).<sup>3</sup>

Wybory prezydenckie wyznaczone na 18 maja zostały oficjalnie ogłoszone przez Marszałka Sejmu w dniu 15 stycznia. Ustępujący prezydent Andrzej Duda, związany z Prawem i Sprawiedliwością (PiS), kończy swoją drugą i ostatnią kadencję. Wybory odbywają się na tle głęboko spolaryzowanego środowiska politycznego, naznaczonego ostrymi podziałami w narracji społecznej, dyskusji medialnej i polityce tożsamości. Polaryzacja wpływa również na skuteczne funkcjonowanie niektórych instytucji, a rząd kwestionuje legitymację kluczowych organów sądowniczych oraz organów regulacyjnych mediów ze względu na nominacje dokonane za poprzedniego rządu i postrzegany brak niezależności.

<sup>1</sup> Zob. poprzednie [raporty wyborcze ODIHR dotyczące Polski](#).

<sup>2</sup> Wielu rozmówców Misji LEOM ODIHR wskazało, że ustępujący prezydent wykorzystał to uprawnienie w odniesieniu do kilku inicjatyw ustawodawczych rządzącej koalicji po wyborach parlamentarnych w 2023 r.

<sup>3</sup> Koalicja Obywatelska (KO) to sojusz kierowany przez *Platformę Obywatelską* (PO), w skład, którego wchodzi także *Nowoczesna*, *Zieloni* i *Inicjatywa Polska*.

Na początku 2024 r. rząd przyjął plan działania na rzecz przywrócenia praworządności i niezależności sądownictwa. W maju 2024 r. Komisja Europejska zamknęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Polsce, wszczęte w 2017 r. na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), powołując się na znaczny postęp w kierunku dostosowania do standardów Unii Europejskiej.<sup>4</sup>

Dyskurs przedwyborczy był kształtowany głównie przez kwestie wynikające ze szerszego regionalnego kontekstu geopolitycznego, w tym wojny wywołanej inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, kwestii bezpieczeństwa granic oraz polityki migracyjnej. Ponadto ustawodawstwo dotyczące aborcji oraz tymczasowe zawieszenie praw azylowych, podpisane w marcu 2025 r. w odpowiedzi na wzrost nielegalnej migracji na granicy z Białorusią, znalazły się w centrum debaty krajowej i wywołały krytyczne reakcje międzynarodowe.<sup>5</sup>

Podczas gdy w wyborach w 2023 r. kobiety zdobyły rekordową liczbę 135 mandatów w Sejmie (29,4%), ich reprezentacja w Senacie spadła z 24 do 19 mandatów (z 24% do 19%) i kobiety nadal pozostają niedostatecznie reprezentowane w życiu publicznym i politycznym. Tylko 2 z 21 partii parlamentarnych są kierowane, a kolejne 2 współkierowane przez kobiety. Kobiety zajmują kilka znaczących stanowisk, w tym 10 z 27 stanowisk ministerialnych oraz kierują 6 z 16 województw.<sup>6</sup>

#### IV. RAMY PRAWNE I SYSTEM WYBORCZY

Wybory prezydenckie są regulowane przede wszystkim przez Konstytucję z 1997 r., Kodeks wyborczy z 2011 r. (ostatnio zmieniony w 2023 r.), ustawę o zgromadzeniach z 1990 r. (ostatnio zmienioną w 2016 r.) oraz ustawę o partiach politycznych z 1997 r. (ostatnio zmienioną w 2023 r.). Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest upoważniona do wydawania wiążących uchwał dla administracji wyborczej niższego szczebla, a także wytycznych i wyjaśnień skierowanych do nadawców, organów administracji rządowej oraz komitetów wyborczych.<sup>7</sup> Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych i regionalnych instrumentów dotyczących przeprowadzania demokratycznych wyborów.

Ramy prawne zostały znacząco zmienione w 2023 r., w procesie pozbawionym istotnych konsultacji, jak odnotowano w poprzednich raportach ODIHR.<sup>8</sup> Chociaż poprawki uwzględniły niektóre

<sup>4</sup> W swoim [sprawozdaniu z 2024 r.](#) Komisja Europejska stwierdziła, że „Polska wdraża nowy plan działania na rzecz praworządności, mający na celu rozwianie długotrwałych obaw dotyczących niezależności sądownictwa. Sejm przyjął ustawę mającą rozwiązać obawy związane z Krajową Radą Sądownictwa oraz analizuje projekt ustawy mający rozwiązać poważne obawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Rząd zobowiązał się do wzmocnienia niezależności Sądu Najwyższego. Zreformowano system dyscyplinarny dla sędziów. Niektóre skutki reform wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. dotyczące funkcjonowania sądownictwa powszechnego są odwracane [...]. Nie ma już wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności przez Polskę i [Komisja] wycofała swój uzasadniony wniosek z grudnia 2017 r., zamykając tym samym procedurę z art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do Polski.”

<sup>5</sup> W swoim [raporcie z grudnia 2024 r.](#) dotyczącym dochodzenia w sprawie ograniczeń aborcji (CEDAW/C/POL/IR/1), Komitet ONZ ds. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) stwierdził, że prawo i praktyka w zakresie aborcji naruszają szereg praw człowieka, wzywając do pilnej liberalizacji. Powtarzając obawy zgłaszane przez inne organizacje, w lutym 2025 r. Przedstawiciel Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców [ostrzegł](#), że ustawa przewidująca tymczasowe zawieszenie prawa do azylu narusza Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r., a także prawo międzynarodowe i unijne. Kilku rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziło również zaniepokojenie sytuacją społeczności LGBTI oraz brakiem skutecznych środków ochrony ich praw; kwestia ta pozostaje polaryzującym i kontrowersyjnym tematem w debacie społecznej i politycznej.

<sup>6</sup> Marszałek oraz jeden z wicemarszałków Senatu i dwóch wicemarszałków *Sejmu* to kobiety.

<sup>7</sup> Do tej pory PKW wydała m.in. wytyczne i wyjaśnienia dotyczące rejestracji wyborców oraz prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych, w tym przez organy inne niż komitety wyborcze, a także przyjęła uchwały dotyczące powoływania komisji wyborczych niższego szczebla i komitetów wyborczych.

<sup>8</sup> Zob. również [opinie ODIHR](#) z 2023 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

wcześniejsze zalecenia ODIHR, związane z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców oraz zwiększeniem dostępu do procesu wyborczego dla osób z niepełnosprawnościami, wiele wcześniejszych rekomendacji pozostało niezrealizowanych. Dotyczą one m.in.: praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną, dekryminalizacji zniesławienia, zapobiegania niewłaściwemu wykorzystywaniu zasobów administracyjnych, przejrzystości finansowania kampanii, równości płci w administracji wyborczej oraz szczegółowej regulacji dotyczącej drugiej tury wyborów prezydenckich.<sup>9</sup> Większość rozmówców Misji LEOM ODIHR wskazała, że obecne ramy prawne stanowią odpowiednią podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów.

Prezydent jest wybierany bezpośrednio w jednym, ogólnokrajowym okręgu wyborczym na pięcioletnią kadencję. Jeśli żaden z kandydatów nie otrzyma bezwzględnej większości ważnych głosów oddanych w pierwszej turze, dwa tygodnie później odbywa się druga tura pomiędzy dwoma kandydatami, którzy otrzymali najwięcej głosów. Zwycięzca drugiej tury wyłaniany jest zwykłą większością ważnie oddanych głosów.

## V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wybory prezydenckie są zarządzane przez trójstopniową strukturę, obejmującą PKW, KBW, 49 okręgowych komisji wyborczych, 49 delegatur KBW oraz 31 627 obwodowych komisji wyborczych. PKW deleguje także 100 komisarzy wyborczych na szczebel okręgowy, powierzając im nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz udzielania wyjaśnień komisjom niższego szczebla.

PKW jest stałym organem odpowiedzialnym za decyzje i nadzór nad procesem wyborczym. W jej skład wchodzi dwóch sędziów wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na dziewięcioletnią kadencję oraz siedmiu członków wskazywanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie; wszystkich dziewięciu członków PKW powołuje Prezydent.<sup>10</sup> Przewodniczący PKW musi być jednym z dwóch sędziów wskazanych przez sądy. KBW pełni funkcję organu wykonawczego PKW i odpowiada za administracyjną, finansową i logistyczną organizację wyborów. Okręgowe komisje wyborcze są organami tymczasowymi powoływanymi na potrzeby każdego wyborów i zostały utworzone 31 marca. Wszystkie zarejestrowane komitety wyborcze miały prawo do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych do dnia 18 kwietnia.<sup>11</sup> Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR, brak jest przepisów dotyczących parytetu płci na jakimkolwiek szczeblu administracji wyborczej, a takie dane nie są agregowane. Wszyscy obecni członkowie PKW to mężczyźni, podobnie jak nowo powołany Szeft KBW.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Zmiany wprowadzone w 2023 r. do ustawy o partiach politycznych zmieniły niektóre przepisy dotyczące finansowania kampanii, nie uwzględniając wcześniejszych zaleceń ODIHR dotyczących przejrzystości. Zob. również [opinię ODIHR z 2025 r. w sprawie ustawy o partiach politycznych](#).

<sup>10</sup> Członków PKW nominowanych przez Sejm nie może być więcej niż trzech z jednej partii. Są oni wybierani spośród osób posiadających kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziego lub posiadających zawodowe lub akademickie wykształcenie prawnicze. Wszyscy członkowie PKW są formalnie powołani przez prezydenta. Kadencja członków wyznaczonych przez Sejm trwa cztery lata i wygasa 150 dni po następnych wyborach do Sejmu.

<sup>11</sup> Komitety wyborcze są samodzielnie utworzonymi bytami prawnymi z prawem do zgłaszania kandydatów w wyborach. Mogą również wykonywać inne czynności wyborcze, w szczególności mają wyłączne prawo do prowadzenia kampanii na rzecz kandydatów. Obwodowe komisje wyborcze zostały powołane 28 kwietnia. Każda obwodowa komisja wyborcza może liczyć od 7 do 13 członków, w zależności od liczby zarejestrowanych wyborców. W przypadku zgłoszenia większej liczby członków, odpowiedni komisarz przeprowadza losowanie.

<sup>12</sup> Przewodniczący KBW został wybrany w marcu 2025 r. przy udziale społeczeństwa obywatelskiego w ramach procedury obejmującej publiczne przesłuchania wszystkich kandydatów. KBW ma siedem departamentów, cztery kierowane przez kobiety.

Jak dotąd administracja wyborcza dotrzymała wszystkich ustawowych terminów. Posiedzenia PKW nie są jawne; link do transmisji posiedzenia na żywo oraz protokoły z posiedzeń można uzyskać na żądanie.<sup>13</sup> Podczas gdy większość rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziła zaufanie do zdolności administracji wyborczej do zarządzania technicznymi aspektami procesu wyborczego, inni wyrazili obawy, że upolityczniony charakter składu PKW negatywnie wpływa na kolegialność i bezstronność procesu decyzyjnego. W szczególności ostatnie decyzje o wstrzymaniu finansowania publicznego dla partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) zostały uznane przez większość interesariuszy za działania podważające zaufanie publiczne do pracy PKW.<sup>14</sup>

Administracja wyborcza przygotowuje się obecnie do przeprowadzenia obowiązkowego szkolenia dla wszystkich członków komisji wyborczych. Materiały edukacyjne dla wyborców, dotyczące głosowania korespondencyjnego, głosowania przez pełnomocnika, głosowania poza miejscem stałego zamieszkania oraz zmiany miejsca głosowania, są dystrybuowane przez KBW. Do kart do głosowania dostępne są nakładki w alfabecie Braille'a. Szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego rozpoczęło inicjatywy edukacyjne skierowane do młodych wyborców i osób głosujących po raz pierwszy. Ponadto koalicja 150 organizacji społeczeństwa obywatelskiego we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich ruszyła z kampanią „Wybory dostępne dla wszystkich”, opracowując wytyczne dla kandydatów, jak zapewnić dostępność spotkań wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami oraz monitorując ogólną dostępność spotkań wyborczych i lokali wyborczych w dniu głosowania.<sup>15</sup>

## VI. REJESTRACJA WYBORCÓW

Obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończą 18 lat, są uprawnieni do głosowania, z wyjątkiem osób, którym prawa wyborcze zostały odebrane prawomocną decyzją sądu lub w wyniku orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej lub psychospołecznej.<sup>16</sup> Ograniczenia prawa wyborczego wynikające z niepełnosprawności intelektualnej pozostają niezgodne ze zobowiązaniami OBWE oraz innymi międzynarodowymi standardami w zakresie praw człowieka.<sup>17</sup> Rejestracja wyborców ma charakter bierny i ciągły. Wprowadzony w 2023 r., zgodnie z wcześniejszym zaleceniem ODIHR, Centralny Rejestr Wyborców zastąpił ponad 2400 oddzielnych rejestrów prowadzonych na poziomie gminnym.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Zainteresowane strony mogą poprosić o link do obserwowania posiedzenia PKW na żywo online, ale nagrania nie są przechowywane. PKW poinformowało ODIHR LEOM, że protokoły z posiedzeń stanowią informację publiczną i są dostępne na żądanie. Zgodnie z regulaminem PKW przewodniczący może zaprosić obserwatorów do osobistego udziału w posiedzeniach. Jak dotąd Misja LEOM ODIHR uczestniczyła w jednym posiedzeniu PKW na zaproszenie przewodniczącego.

<sup>14</sup> Podczas posiedzenia PKW w dniu 23 kwietnia 2025 r. członkowie PKW odłożyli decyzję w sprawie uwolnienia subwencji dla partii politycznych na 2025 r., uzasadniając, że taka decyzja musi zostać podjęta przez pełny skład PKW. Obrady dotyczyły przypadków PiS i Konfederacji (zob. *Finansowanie kampanii*).

<sup>15</sup> Zgodnie z prawem co najmniej 50% lokali wyborczych w danej gminie musi być niezależnie dostępnych dla wyborców z niepełnosprawnością fizyczną. Inicjatywa „[Wybory dostępne dla wszystkich](#)” opracowała kwestionariusz mający na celu podniesienie świadomości kandydatów i społeczeństwa na temat potrzeby kampanii i wyborów sprzyjających włączeniu społecznemu.

<sup>16</sup> Prawa wyborcze obywateli mogą zostać odebrane w przypadku przestępstw umyślnych lub przestępstw skarbowych, lub jeśli sąd zdecyduje o odebraniu prawa do głosowania. Informacje o pozbawieniu prawa do głosowania są wprowadzane do Centralnego Rejestru Wyborców.

<sup>17</sup> Punkt 7.3 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 r. stanowi, że państwa uczestniczące „zagwarantują powszechne i równe prawa wyborcze dorosłym obywatelom”. Zob. art. 12 i 29 Konwencji o [prawach osób niepełnosprawnych](#). Zob. również pkt 48 [Komentarza ogólnego nr 1](#) do art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który stanowi, że „zdolność danej osoby do podejmowania decyzji nie może być uzasadnieniem dla jakiegokolwiek wykluczenia osób niepełnosprawnych z korzystania z [...] czynnego [i] biernego prawa wyborczego”.

<sup>18</sup> Centralny Rejestr Wyborców, prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji, jest aktualizowany przez gminy i zawiera rejestry wszystkich obywateli w wieku powyżej 17 lat, w tym osób pozbawionych prawa do głosowania.

Wyborcy mogą złożyć pisemny lub elektroniczny wniosek o zmianę miejsca głosowania w okresie od 44 do 3 dni przed dniem wyborów. Ponadto wszyscy wyborcy mogą wnioskować o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania, składając wniosek osobiście w dowolnym urzędzie gminy najpóźniej do trzech dni przed dniem wyborów, co umożliwi oddanie głosu w dowolnym lokalu wyborczym. Wyborcy z niepełnosprawnościami mogą również wnioskować o wpisanie do spisu wyborców w lokalu dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami na terenie swojej gminy lub skorzystać z możliwości głosowania przez pełnomocnika bądź głosowania korespondencyjnego po okazaniu odpowiedniego zaświadczenia o niepełnosprawności. Wyborcy przebywający za granicą muszą aktywnie zarejestrować się online, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub składając pisemny wniosek, najpóźniej na 5 dni przed dniem wyborów, aby móc zagłosować w jednym z 511 lokali wyborczych utworzonych za granicą. Głosowanie w specjalnych lokalach wyborczych — takich jak placówki medyczne, domy pomocy społecznej, ośrodki detencyjne, akademiki oraz na statkach pod polską banderą — może zostać zorganizowane na wniosek, pod warunkiem zgłoszenia się co najmniej 15 uprawnionych wyborców zainteresowanych oddaniem głosu w danym miejscu.

Aktualne spisy wyborców przeznaczone do wykorzystania w dniu głosowania są sporządzane nie później niż na dwa dni przed dniem wyborów. Według danych PKW, na dzień 31 marca 2025 r. całkowita liczba wyborców wynosiła 28 912 955. Spisy wyborców nie są dostępne do publicznego wglądu, jednak wyborcy mają prawo do weryfikacji swoich danych w odpowiednim urzędzie gminy lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Reklamacje dotyczące pominięć lub nieprawidłowości w spisach mogą być składane do właściwego burmistrza (wójta, prezydenta miasta) i podlegają rozpatrzeniu przez odpowiedni sąd rejonowy. Wszyscy rozmówcy Misji LEOM ODIHR wyrazili zaufanie do obecnego systemu rejestracji wyborców.

## VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Kandydować na urząd Prezydenta mogą obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończą 35 lat i posiadają czynne prawo wyborcze. Osoby prawomocnie skazane na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe są pozbawione prawa wybieralności, podobnie jak osoby ubezwłasnowolnione na mocy orzeczenia sądu. Ponadto kandydaci podlegający przepisom ustawy lustracyjnej mogą zostać pozbawieni prawa do kandydowania.<sup>19</sup>

Rejestracja kandydatów jest procesem dwuetapowym. Komitety wyborcze utworzone przez grupy co najmniej 15 wyborców mają wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów, po zebraniu co najmniej 1000 podpisów wyborców, najpóźniej do 55 dni przed dniem wyborów (w przypadku tych wyborów — do 24 marca). Aby zarejestrować kandydata, komitet wyborczy musi złożyć w PKW wniosek poparty łącznie 100 000 podpisów wyborców, najpóźniej na 44 dni przed dniem wyborów (4 kwietnia). Chociaż partie polityczne nie mają formalnie prawa do rejestrowania komitetów wyborczych, kandydaci są zobowiązani do ujawnienia swojej przynależności partyjnej.

W ustawowym terminie PKW zarejestrowała 44 komitety wyborcze.<sup>20</sup> Siedemnaście komitetów wyborczych złożyło wymaganą liczbę podpisów, aby zgłosić kandydatów. Spośród nich Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) zarejestrowała 13 kandydatów, w tym 2 kobiety. Czterech potencjalnych kandydatów zostało odrzuconych z powodu niezłożenia wymaganej liczby ważnych podpisów. Jeden z odrzuconych kandydatów odwołał się do Sądu Najwyższego, który podtrzymał decyzję o odmowie

---

Centralny Rejestr Wyborców opiera się na centralnym rejestrze stanu cywilnego, w którym każdemu mieszkańcowi przypisany jest 11-cyfrowy unikalny numer identyfikacyjny.

<sup>19</sup> Kandydaci urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r. muszą złożyć, wraz ze zgodą na kandydowanie na prezydenta, oświadczenie do PKW o tym, czy współpracowali lub pracowali dla komunistycznych państwowych służb bezpieczeństwa.

<sup>20</sup> Początkowo 53 komitety wyborcze powiadomiły PKW o zamiarze wystawienia kandydatów.

rejestracji między innymi ze względu na niezgodność danych adresowych wyborców wskazanych na listach poparcia z danymi zawartymi w Centralnym Rejestrze Wyborców (CRW). PKW ogłosiła ostateczną listę kandydatów w dniu 23 kwietnia.<sup>21</sup> Nazwiska kandydatów zostaną umieszczone na kartach do głosowania w kolejności alfabetycznej.

Wielu rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziło obawy dotyczące rzetelności procesu zbierania i weryfikacji podpisów oraz wskazało, że obecnie brak jest skutecznego mechanizmu umożliwiającego wykrywanie fałszywych wpisów. Rozmówcy zwracali również uwagę, że niektórzy kandydaci procesu wyborczego korzystali z komercyjnie dostępnych baz danych obywateli, zawierających także dane zmarłych wyborców, w celu uzupełnienia list poparcia.<sup>22</sup> KBW poinformowało Misję LEOM ODIHR, że nie posiada podstawy prawnej oraz odpowiednich zasobów do przeprowadzania dogłębnej weryfikacji podpisów.

## VIII. ŚRODOWISKO KAMPANII

Oficjalny okres kampanii wyborczej rozpoczął się 15 stycznia, w dniu ogłoszenia wyborów. Jednak, według rozmówców Misji LEOM ODIHR, działania o charakterze kampanijnym były szeroko rozpowszechnione w całym spektrum politycznym na długo przed tą datą oraz przed rejestracją komitetów wyborczych. Obejmowały one wydarzenia związane z ogłaszaniem kandydatur, prezentacje priorytetów programowych i materiałów wyborczych oraz podróże regionalne połączone z przekazem kampanijnym.<sup>23</sup> Podobnie jak w poprzednich wyborach, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) powtórzyła, że prowadzenie wczesnej kampanii wyborczej stanowi obejście prawa, apelując do uczestników procesu wyborczego o powstrzymanie się od takich działań, jednocześnie przyznając brak wyraźnych przepisów regulujących lub sankcjonujących tego rodzaju aktywność.<sup>24</sup>

Ramy prawne w niewystarczającym stopniu regulują zaangażowanie urzędników publicznych w kampanię wyborczą, poza ogólnym obowiązkiem bezstronności oraz oddzielenia działań kampanijnych od wykonywania obowiązków służbowych. Niektórzy kandydaci sprawujący funkcje publiczne zapowiedzieli wzięcie urlopu na czas kampanii wyborczej. Kilku rozmówców Misji LEOM ODIHR wskazało, że granica między wykonywaniem obowiązków służbowych a działalnością kampanijną była czasami zatarta, a urzędnicy publiczni oraz partie polityczne angażowali się w działania kampanijne.<sup>25</sup> PKW wydała wyjaśnienia, przypominając o obowiązku oddzielenia pełnienia funkcji publicznych od prowadzenia działalności kampanijnej oraz podkreśliła, że partie polityczne nie mogą udzielać kandydatom wsparcia rzeczowego wykraczającego poza dozwolone wpłaty na rzecz komitetów wyborczych.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Są to Artur Bartoszewicz (niezależny), Magdalena Biejat (niezależna; popierana przez Nową Lewicę), Grzegorz Braun (popierany przez Konfederację Korony Polskiej), Szymon Hołownia, (popierany przez Polskę 2050 i Trzecią Droge), Marek Jakubiak (popierany przez Federację dla Rzeczypospolitej), Maciej Maciak (niezależny; popierany przez Ruch Dobrobytu i Pokoju), Sławomir Mentzen, (popierany przez Konfederację Wolność i Niepodległość), Karol Nawrocki (niezależny; popierany przez PiS), Joanna Senyszyn (niezależna), Krzysztof Stanowski (niezależny), Rafał Trzaskowski (popierany przez PO), Marek Woch (popierany przez Bezpartyjnych Samorządowców - Łączy Nas Polska) oraz Adrian Zandberg (popierany przez Razem).

<sup>22</sup> Do tej pory PKW skierowała do prokuratury sprawę jednego z kandydatów, któremu odmówiono rejestracji, uzasadniając to tym, że jego lista podpisów poparcia zawierała dane zmarłych wyborców.

<sup>23</sup> Przykładowo, Sławomir Mentzen zainaugurował swoją kampanię podczas [konwencji](#) 31 sierpnia 2024 r. w Warszawie, a następnie zaprezentował [billboard](#) kampanijny. 27 listopada Karol Nawrocki wystąpił na [konferencji prasowej](#) w Warszawie, a 7 grudnia na [spotkaniu](#) z młodzieżą i politykami PiS w Lublinie, przedstawiając się jako kandydat i nakreślając priorytety swojej kampanii. Szymon Hołownia zainaugurował swoją kampanię na konwencji w Gdańsku 7 grudnia, prezentując swój [spot wyborczy](#). 8 grudnia Rafał Trzaskowski zaprezentował swój [baner wyborczy](#) i priorytety kampanii podczas [inauguracyjnego wydarzenia](#) w Gliwicach.

<sup>24</sup> Proszę zapoznać się z najnowszym [wyjaśnieniem](#) PKW w tej sprawie z dnia 17 kwietnia 2023 r.

<sup>25</sup> Obejmowało to wsparcie w organizacji wydarzeń, wygłaszanie przemówień, popieranie kandydatur i promocję w sieciach społecznościowych.

<sup>26</sup> Zob. wyjaśnienia PKW z dnia [18 lutego r. 2025 oraz 31 marca 2025 r.](#)



Działania kampanijne były widoczne, a wielu kandydatów prowadziło intensywne podróże po regionach, organizując wiece, spotkania z wyborcami oraz konferencje prasowe. Przekaz kampanijny w dużej mierze koncentrował się na kwestiach politycznych, odzwierciedlając odmienne stanowiska ideologiczne kandydatów i czasami przybierając charakter konfrontacyjny. Bezpieczeństwo narodowe, dobrobyt gospodarczy i opieka zdrowotna stanowiły główne priorytety programowe, obok kwestii budzących głębokie podziały społeczno-polityczne, takich jak migracja, wsparcie dla Ukrainy, prawa reprodukcyjne oraz wartości liberalne i tradycyjne.<sup>27</sup>

Chociaż ponad 86 procent populacji korzysta z Internetu, mniej niż połowa użytkowników wykorzystuje media społecznościowe jako źródło informacji.<sup>28</sup> Media internetowe i sieci społecznościowe odgrywają znaczącą rolę w kampanii wyborczej, a większość kandydatów i ich zwolenników korzysta zarówno z treści organicznych, jak i płatnych. Choć ustawodawstwo nie reguluje wprost kampanii prowadzonej w Internecie, PKW wyjaśniła, że płatne treści online podlegają tym samym zasadom oznakowania i ujawniania informacji, co inne formy prowadzenia kampanii, natomiast nieodpłatne poparcie udzielane przez osoby fizyczne w ich prywatnym charakterze jest dozwolone.<sup>29</sup> Misja LEOM ODIHR monitoruje kampanię prowadzoną w sieciach społecznościowych.<sup>30</sup>

Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które nie wyznaczyło Koordynatora ds. usług cyfrowych zgodnie z unijnym Aktem o usługach cyfrowych (DSA), mimo upływu terminu 17 lutego 2024 r.<sup>31</sup> W grudniu 2024 r. Komisja Europejska wydała uzasadnioną opinię w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz ogłosiła, że rozważa skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.<sup>32</sup>

Kilka instytucji uruchomiło inicjatywy oraz mechanizmy mające na celu zapobieganie, wykrywanie i ochronę infrastruktury wyborczej oraz kampanii przed ingerencją zewnętrzną, dezinformacją i

cyberatakami, w tym poprzez działania informacyjne i szkoleniowe.<sup>33</sup> Podczas gdy rozmówcy Misji LEOM ODIHR generalnie pozytywnie ocenili te działania, niektórzy podkreślili potrzebę większej koordynacji międzyinstytucjonalnej w celu zapewnienia bardziej kompleksowej i spójnej reakcji.<sup>34</sup> We

---

<sup>27</sup> Kandydat Grzegorz Braun jest objęty śledztwem prowadzonym przez prokuraturę w sprawie próby uniemożliwienia przeprowadzenia zabiegu aborcji w szpitalu w Oleśnicy w dniu 18 marca. Incydent ten przyciągnął uwagę opinii publicznej i wywołał falę nienawistnych komentarzy pod adresem lekarza na portalach społecznościowych.

<sup>28</sup> Według Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego w 2023 roku 86,4 procent ludności Polski korzystało z Internetu. Chociaż według [Raportu Cyfrowa Polska 2025](#), około 29 milionów tożsamości w sieciach społecznościowych pochodzi z Polski, Instytut Reuters [podał](#), że w 2024 r. tylko 48 procent korzystało z sieci społecznościowych jako źródła wiadomości. Najpopularniejszą platformą jest Facebook, a następnie TikTok, Instagram i X, podczas gdy YouTube jest wiodącą platformą do udostępniania wideo.

<sup>29</sup> Zob. wyjaśnienia PKW z dnia [31 marca 2025 r](#)

<sup>30</sup> W dn. 21 kwietnia Misja LEOM ODIHR rozpoczęła monitorowanie 40 kont kandydatów, wybranych partii politycznych oraz osób i instytucji publicznych na Facebooku, TikTok i X.

<sup>31</sup> Chociaż przeprowadzono dwie rundy konsultacji, niezbędne przepisy wciąż czekają na przyjęcie.

<sup>32</sup> Zob. [komunikat prasowy](#) Komisji Europejskiej z grudnia 2024 r.

<sup>33</sup> Kilka z wielu inicjatyw obejmuje „Radę Odporności” Ministerstwa Spraw Zagranicznych we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, program „Parasol wyborczy” prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji i Naukę i Akademicką Sieć Komputerową (NASK), a także działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego MSW. W dniu 15 stycznia 2025 r. Minister Cyfryzacji [ogłosił](#), że kampania dezinformacyjna powiązana z Federacją Rosyjską próbowała wpłynąć na nadchodzące wybory. Zobacz również: raport Rady Odporności „Razem przeciw manipulacji”, opublikowany 28 kwietnia 2025.

<sup>34</sup> W dniu 2 kwietnia Ministerstwo Cyfryzacji [potwierdziło](#) cyberatak na systemy informatyczne PO i biuro kampanii pana Trzaskowskiego, ostrzegając kandydatów o możliwości przyszłych ataków.

wrześniu 2024 r. rząd przyjął politykę cyfrowej transformacji edukacji, ustanawiając długoterminowe plany włączenia edukacji medialnej i umiejętności korzystania z mediów do systemu oświaty.<sup>35</sup>

## IX. FINANSOWANIE KAMPANII

Finansowanie partii politycznych oraz kampanii wyborczych jest regulowane przez Kodeks wyborczy oraz ustawę o partiach politycznych, a także uzupełnione wyjaśnieniami wydawanymi przez PKW. Zmiany prawne wprowadzone w 2023 r. wprowadziły obowiązek elektronicznego składania sprawozdań finansowych, włączyły zastosowanie limitu wydatków na kampanię do obu tu wyborów oraz ograniczyły podstawy odrzucania sprawozdań finansowych. Większość wcześniejszych rekomendacji ODIHR dotyczących finansowania kampanii pozostaje nieuwzględniona, w tym zalecenia odnoszące się do kampanii prowadzonych przez osoby trzecie oraz do bardziej kompleksowego ujawniania informacji finansowych przed dniem wyborów.

Komitety wyborcze, niezależnie od tego, czy zgłaszają kandydatów, są zobowiązane do otwarcia rachunków bankowych, jeśli planują przyjmować środki finansowe i ponosić wydatki na kampanię.<sup>36</sup> Komitety mogą otrzymywać nieograniczone finansowanie od jednej lub kilku partii politycznych, jednak nie mogą od nich przyjmować wsparcia rzeczowego.<sup>37</sup> Partia polityczna może przekazywać fundusze wielu komitetom wyborczym, natomiast komitety wyborcze nie mogą przekazywać środków między sobą. Chociaż nie przewidziano publicznego finansowania kampanii prezydenckich, niektórzy rozmówcy Misji LEOM ODIHR zauważyli, że większość środków na kampanie pochodzi z publicznego finansowania partii politycznych.<sup>38</sup> Finansowanie publiczne oraz zwrot wydatków poniesionych podczas kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych w 2023 r. zostały ograniczone dla partii Prawo i Sprawiedliwość z powodu domniemanego niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych w trakcie tych wyborów.<sup>39</sup>

Partie polityczne i komitety wyborcze mogą przyjmować darowizny pieniężne i rzeczowe wyłącznie od obywateli polskich na stałe zamieszkałych na terytorium Polski, a także zaciągać pożyczki bankowe.<sup>40</sup> Darowizny od osób prawnych, zza zagranicy oraz anonimowe są zabronione. Chociaż nie ma szczegółowej metodologii wyceny darowizn rzeczowych, określony limit wartości darowizn ma

<sup>35</sup> W dniu 13 marca 2025 r. Minister Cyfryzacji [ogłosił](#) plany przeznaczenia do 2 miliardów złotych (ok. 470 mln EUR; 1 PLN / 0,23 EUR) na edukację w zakresie kompetencji cyfrowych, w tym umiejętności korzystania z mediów. Szereg inicjatyw w zakresie umiejętności korzystania z mediów zostało również opracowanych przez media publiczne i społeczeństwo obywatelskie.

<sup>36</sup> Podczas gdy partie mogą otrzymywać składki członkowskie i darowizny do kwoty 4 666 PLN rocznie w gotówce, komitety wyborcze muszą otrzymywać wszystkie darowizny przelewem bankowym.

<sup>37</sup> Wyjaśnienia PKW z [29 maja 2023 r.](#), [16 stycznia 2025 r.](#) i [18 lutego 2025 r.](#) stanowią, że partie nie mogą publikować materiałów kampanii kandydatów w mediach społecznościowych, a komitety wyborcze nie mogą korzystać z lokali i sprzętu partii politycznych.

<sup>38</sup> Partie i koalicje, które uzyskały odpowiednio co najmniej 3 i 6 procent głosów oddanych w wyborach parlamentarnych, otrzymują finansowanie publiczne proporcjonalne do uzyskanych głosów. Po wyborach w 2023 r. na dziewięć partii przeznaczono 84 mln zł rocznie.

<sup>39</sup> Powodem było *m.in.* prowadzenie kampanii podczas „pikników wojskowych” organizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej; Sąd Najwyższy uwzględnił apelację złożoną przez PiS, podczas gdy PKW nadal nie zastosowała się jeszcze do decyzji sądu. Konfederacja Wolność i Niepodległość może utracić środki publiczne i zwrot kosztów poniesionych podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r., *m.in.* za niezgłoszenie jako darowizny rzeczowej drukowania i wywieszania banerów przez osoby fizyczne; apelacja złożona przez Konfederację jest nadal rozpatrywana przez Sąd Najwyższy.

<sup>40</sup> Kandydaci mogą przekazać na rzecz swojego komitetu wyborczego do 210 000 zł. Osoby fizyczne mogą przekazać do 70 000 zł rocznie na każdy z następujących celów: komitet wyborczy, fundusz wyborczy partii i zwykły rachunek partii

zastosowanie do darowizn przekazywanych partiom politycznym, jednak nie obejmuje to komitetów wyborczych.<sup>41</sup>

Prowadzenie kampanii wyborczej przez osoby trzecie jest zabronione, ale nie podlega karze. Zgodnie z wyjaśnieniami PKW, osoby fizyczne nie mogą wykorzystywać nazw, skrótów ani symboli partii politycznych lub komitetów wyborczych bez ich pisemnej zgody. W przypadku prowadzenia kampanii przez osoby fizyczne bez ich zgody, partie i komitety wyborcze są zobowiązane do powiadomienia o tym fakcie policji. PKW zaleciła również, aby partie polityczne i komitety wyborcze raportowały jako darowizny rzeczowe działania prowadzone przez osoby fizyczne, jeżeli wiążą się one z ponoszeniem jakichkolwiek kosztów, w celu uniknięcia potencjalnych sankcji.<sup>42</sup>

Komitet wyborczy może przeznaczyć na kampanię wyborczą maksymalnie 24,6 mln PLN, obejmującą zarówno pierwszą, jak i ewentualną drugą turę wyborów. Wydatki na reklamę, w tym reklamę internetową, nie mogą przekroczyć 80 procent całkowitych wydatków komitetu. Materiały kampanijne oraz reklamy polityczne, w tym internetowe, podlegają obowiązkowi odpowiedniego oznakowania.

Poza umowami i pożyczkami, partie polityczne są zobowiązane do ujawnienia na swoich stronach internetowych, w terminie 14 dni od ich otrzymania, darowizn przekraczających 10 000 zł, dokonanych na ich bieżące rachunki bankowe, przy czym obowiązek ten nie dotyczy środków wpłacanych na fundusze wyborcze. Przed dniem wyborów komitety wyborcze są zobowiązane do ujawnienia na swoich stronach internetowych, w terminie 7 dni od otrzymania, darowizn przekraczających 4 666 zł oraz pożyczek, nie ma to zastosowania do środków przekazanych przez partie polityczne, zawieranych umów i dokonywanych płatności.

PKW jest upoważniona do kontrolowania finansów partii politycznych oraz kampanii wyborczych. Obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku składania sprawozdań okresowych. Komitety wyborcze, w tym także te, które nie zgłosiły kandydatów, są zobowiązane do złożenia sprawozdań finansowych w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów. Komitety są zwolnione z obowiązku składania sprawozdań, jeżeli powiadomią PKW, że nie uzyskały żadnych dochodów ani nie poniosły wydatków. Sprawozdania finansowe muszą zostać poddane audytowi przez audytorów wybranych przez PKW. PKW ma 30 dni na opublikowanie sprawozdań oraz sześć miesięcy na ich zbadanie i przyjęcie — z zastrzeżeniami lub bez, albo ich odrzucenie. Sankcje za nieprawidłowości obejmują: przepadek środków, utratę finansowania publicznego, grzywny, karę pozbawienia wolności oraz wykreślenie partii politycznej z rejestru.

## X. MEDIA

Krajobraz medialny w Polsce charakteryzuje się znaczną polaryzacją polityczną, co — zdaniem wielu rozmówców Misji ODIHR LEOM — osłabia pluralizm poglądów i pogłębia istniejące podziały społeczne. Podczas gdy większość rozmówców dostrzega poprawę w zakresie wolności mediów w ciągu ostatniego roku, wskazują oni na brak trwałych zmian i apelują o przeprowadzenie kompleksowych reform sektora medialnego. W 2024 r. Ministerstwo Kultury przeprowadziło konsultacje społeczne dotyczące zmian w przepisach medialnych w celu dostosowania ich do wymogów Europejskiej Ustawy o Wolności Mediów, jednak projekt nowej ustawy nie został jeszcze opublikowany.

---

<sup>41</sup> Dopuszczalne formy wsparcia rzeczowego obejmują rozpowszechnianie materiałów kampanii, pracę biurową, korzystanie z pojazdów, urządzeń i innych przedmiotów oraz dostęp do obiektów w celu ekspozycji materiałów kampanii.

<sup>42</sup> Zob. wyjaśnienia PKW z dnia [28 sierpnia 2023 r.](#), [4 marca 2024 r.](#), [20 kwietnia 2024 r.](#), [17 marca 2025 r.](#) i [31 marca 2025 r.](#)

Konstytucja gwarantuje wolność słowa oraz zakazuje cenzury, jednak zniesławienie i znieważenie nadal pozostają przestępstwami, pomimo wcześniejszych zaleceń ODIHR. Wielu rozmówców Misji ODIHR LEOM odnotowało spadek liczby postępowań sądowych skierowanych przeciwko dziennikarzom, w tym wycofanie spraw wszczętych przez poprzedni rząd. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wielokrotnie apelowały o pełną dekryminalizację zniesławienia.<sup>43</sup> Chociaż mowa nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym, politycznym lub religijnym jest karalna, ostatnie zmiany prawne rozszerzające ochronę o przesłanki orientacji seksualnej, płci, wieku i niepełnosprawności, zatwierdzone przez parlament, zostały skierowane przez prezydenta Andrzeja Dudę do Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na obawy dotyczące zagrożenia dla wolności słowa.

W grudniu 2023 r., w następstwie uchwały *Sejmu* wzywającej do przywrócenia „ładu konstytucyjnego i bezstronności mediów publicznych” w związku z rzekomą kontrolą polityczną sprawowaną przez poprzedni rząd, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego odwołał kierownictwo trzech mediów publicznych — *Telewizji Polskiej (TVP)*, *Polskiego Radia* oraz Polskiej Agencji Prasowej (PAP) — z pominięciem Rady Mediów Narodowych, która formalnie posiada kompetencje w tym zakresie. Działania te skłoniły około 80 dziennikarzy, głównie wcześniej krytykowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska zawodowe za systematyczną stronniczość polityczną, do opuszczenia mediów publicznych i przejścia do niszowych nadawców informacyjnych, takich jak *TV Republika* i *wPolsce24*, co istotnie zwiększyło ich oglądalność. Zdaniem rozmówców Misji ODIHR LEOM, niejasność dotycząca obecnego statusu prawnego procesu likwidacji mediów publicznych oraz ich *doraźnego* finansowania przez rząd znacząco wpływa na stabilność funkcjonowania tych instytucji.<sup>44</sup>

Kodeks wyborczy przyznaje wszystkim kandydatom bezpłatny czas antenowy w mediach publicznych w ciągu ostatnich 15 dni kampanii wyborczej oraz zobowiązuje telewizję publiczną do organizowania debat z udziałem wszystkich kandydatów; obecnie jedna debata została zaplanowana na 12 maja. Od 18 marca Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) — pięcioosobowy organ regulacyjny ds. mediów — prowadzi monitoring jednego codziennego programu informacyjnego oraz jednego cotygodniowego programu publicystycznego w jednej stacji telewizji publicznej i trzech stacjach prywatnych, publikując dotychczas pięć raportów z analizy treści przekazów medialnych. W dn. 11 kwietnia sztab wyborczy pana Trzaskowskiego zorganizował dyskusję w formie debaty, moderowaną i transmitowaną przez publiczną TVP oraz dwóch głównych nadawców prywatnych — TVN i Polsat. Początkowo zaproszono wyłącznie pana Nawrockiego, jednak po jego odmowie zaproszenie zostało rozszerzone na wszystkich kandydatów. Ostatecznie w wydarzeniu udział wzięło 8 z 13 kandydatów. Zaangażowanie telewizji publicznej, niejasność co do statusu prawnego wydarzenia oraz źródła jego finansowania, a także wykluczenie innych prywatnych nadawców wzbudziły obawy niektórych interesariuszy, w tym organu regulacyjnego ds. mediów, który skierował sprawę do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW).<sup>45</sup> Stacja *TV Republika* zorganizowała dotychczas dwie debaty zapraszając wszystkich kandydatów, choć niektórzy — w tym pan Trzaskowski — zdecydowali się nie uczestniczyć w tych wydarzeniach. Dodatkowo, jeden z kandydatów nie został dopuszczony do udziału w debacie.

<sup>43</sup> Zob. także wspólne [oświadczenie](#) Article 19 Europe, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

<sup>44</sup> Zawieszenie finansowania mediów publicznych przez KRRiT i ich dodatkowego finansowania z budżetu przez prezydenta Dudę zbiegło się w czasie z postawieniem mediów publicznych w stan likwidacji, aby umożliwić bezpośrednie finansowanie rządowe.

<sup>45</sup> PKW [oświadczyła](#), że może dokonać przeglądu sprawy w ramach kontroli powyborczej. Oprócz innych wymogów prawnych, wyjaśnienie PKW z [31 marca 2025 r.](#) zabrania kandydatom organizowania wspólnych wystąpień, transmisji lub spotkań w celu uniknięcia wzajemnego wsparcia i niejasności finansowych.

W dniu 23 kwietnia Misja ODIHR LEOM rozpoczęła ilościowe i jakościowe monitorowanie mediów z naciskiem na informacje polityczne oraz związane z wyborami w kilku głównych kanałach telewizyjnych i serwisach informacyjnych.<sup>46</sup>

## XI. ROZSTRZYGANIE SPORÓW WYBORCZYCH

Od decyzji komisji wyborczych przysługuje odwołanie do komisji wyższego szczebla. Od decyzji dotyczących rejestracji wyborców można odwołać się do właściwych organów administracji miejskiej.

Z kolei od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) o odmowie rejestracji komitetów wyborczych i kandydatów, a także od decyzji PKW o odrzuceniu sprawozdań finansowych kampanii wyborczych, przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Termin na wydanie orzeczenia przez sąd wynosi dwa dni; rozprawy odbywają się z wyłączeniem jawności, a wszystkie decyzje są publikowane w Internecie. Każdy zarejestrowany wyborca, przewodniczący komisji wyborczej lub pełnomocnik komitetu wyborczego może wnieść skargę na ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Sądu Najwyższego. Ponadto pełnomocnik komitetu wyborczego może zaskarżyć wytyczne i wyjaśnienia PKW do Sądu Najwyższego w terminie siedmiu dni od ich opublikowania.

Materiały kampanii wyborczej rozpowszechniane w mediach lub za pośrednictwem plakatów i ulotek, które zawierają nieprawdziwe informacje, mogą być przedmiotem skargi składanej do właściwego sądu okręgowy. Właściwy sąd okręgowy jest zobowiązany do rozpatrzenia takiej skargi w terminie 24 godzin od jej złożenia. Od decyzji sądu okręgowego przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego, które należy wnieść w terminie 24 godzin od wydania orzeczenia. Sąd apelacyjny musi rozpatrzyć odwołanie również w ciągu 24 godzin. Decyzja sądu apelacyjnego jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) składa sprawozdanie z wyników wyborów do Sądu Najwyższego nie później niż w terminie 14 dni od dnia wyborów. Wyniki wyborów mogą zostać zaskarżone do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od ich ogłoszenia. Protesty wyborcze są rozpatrywane w trybie nieprocesowym przez trzyosobowe składy sędziowskie, które wydają decyzje oceniające zasadność zarzutów oraz określają, czy domniemane naruszenie mogło mieć wpływ na wynik wyborów.<sup>47</sup> Na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii składów orzekających dotyczących wniesionych protestów wyborczych, Izba Kontroli

Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego orzeka o ważności wyborów w terminie 30 dni od ogłoszenia wyników.<sup>48</sup>

Wielu rozmówców Misji LEOM ODIHR wyraziło ogólne zaniepokojenie niezależnością sądownictwa, zauważając, że takie postrzeganie może podważać zaufanie publiczne do wydawanych przez sądy decyzji, w tym do zatwierdzania wyników wyborów. Niektórzy rozmówcy Misji LEOM ODIHR

<sup>46</sup> Obejmuje to główne kanały telewizji publicznej *TVPI* i dedykowane im kanały informacyjne *TVP Info*, główne kanały telewizji prywatnej *Polsat* i *TVN* oraz kanał informacyjny *TV Republika*. Monitorowane strony internetowe obejmują sekcje polityczne i wyborcze portali [onet.pl](https://onet.pl) i [interia.pl](https://interia.pl).

<sup>47</sup> Protesty wyborcze na wyniki wyborów mogą być składane dopiero po ogłoszeniu ostatecznych wyników wyborów. Protesty wyborcze na wyniki pierwszej tury są zatem uznawane za „przedwczesne” i uznawane za niedopuszczalne z przyczyn formalnych.

<sup>48</sup> W grudniu 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [uznał](#), że „skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE”. Artykuł 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) pozwala sądom krajowym zwracać się do TSUE z zapytaniami o prawomocność oraz interpretacje przepisów UE. Postanowienia TSUE, wydawane w trybie prejudycjalnym, zapewniają jednolitą interpretację prawa UE we wszystkich państwach członkowskich. W tym konkretnym przypadku, TSUE potwierdził, że jakiegokolwiek działania na poziomie krajowym podważające orzeczenia w trybie prejudycjalnym zagrażają jednolitości stosowania prawa oraz niezawisłości sądownictwa w UE.

wyrazili również obawy, że kontrowersje związane z powołaniem członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, odpowiedzialnej za zatwierdzanie wyników wyborów, mogą prowadzić do kwestionowania każdego orzeczenia wydanego przez ten skład.

## **XII. OBSERWACJA WYBORÓW**

Kodeks wyborczy przewiduje możliwość krajowej i międzynarodowej obserwacji procesu wyborczego. Stowarzyszenia i fundacje zarejestrowane w Polsce, które zgodnie ze swoimi statutami działają na rzecz demokracji, praw obywatelskich oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo do wyznaczania obserwatorów do okręgowych komisji wyborczych oraz obwodowych komisji wyborczych, ale nie do PKW. Obserwatorzy międzynarodowi są akredytowani przez PKW po konsultacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i mogą obserwować wszystkie etapy procesu wyborczego na wszystkich szczeblach. Komitety wyborcze, które zgłosiły kandydatów na urząd Prezydenta, mają prawo wyznaczać mężów zaufania do wszystkich komisji, w tym do obwodowych komisji wyborczych. Podobnie jak mężowie zaufania kandydatów, obserwatorzy społeczni nie wymagają akredytacji, lecz muszą dostarczyć pismo od organizacji nominującej, sporządzone według wzoru zatwierdzonego przez PKW. W przeciwieństwie do obserwatorów społecznych, mężowie zaufania mają prawo do wnoszenia uwag do protokołów obwodowych komisji wyborczych oraz do bycia obecnymi przy przewożeniu i przekazywaniu wyników do komisji wyższego szczebla. W dniu wyborów obserwatorzy społeczni oraz mężowie zaufania mogą rejestrować przebieg głosowania — włącznie z etapem liczenia głosów — pod warunkiem wcześniejszego powiadomienia Ministerstwa Cyfryzacji oraz późniejszego usunięcia nagrań ze swoich urządzeń. Kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego poinformowało Misję LEOM ODIHR o swoich planach obserwacji różnych aspektów procesu wyborczego.<sup>49</sup>

## **XIII. DZIAŁANIA MISJI OGRANICZONEJ OBSERWACJI WYBORÓW ODIHR**

Misja LEOM ODIHR rozpoczęła działalność w Warszawie 11 kwietnia. Misja nawiązała regularne kontakty z Państwową Komisją Wyborczą (PKW), Krajowym Biurem Wyborczym (KBW) oraz innymi organami administracji wyborczej, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, instytucjami rządowymi zaangażowanymi w proces wyborczy, kandydatami, komitetami wyborczymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz mediami. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) ogłosiło zamiar wysłania delegacji obserwatorów.

**Angielska wersja niniejszego raportu stanowi jedyny oficjalny dokument.  
Nieoficjalne tłumaczenie jest dostępne w języku polskim.**

---

<sup>49</sup> Obejmują one prowadzenie długoterminowej obserwacji, monitorowanie mediów społecznościowych, zaangażowanie w reformę wyborczą, a także monitorowanie finansowania kampanii, szkolenie obwodowych komisji wyborczych i kampanię wyborczą.