



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

RZECZPOSPOLITA POLSKA

WYBORY PREZYDENCKIE

18 maja i 1 czerwca 2025 r.

Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR Raport końcowy



Warszawa
20 października 2025 r.

TABLE OF CONTENTS

I.	STRESZCZENIE.....	3
II.	WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA	8
III.	TŁO I KONTEKST POLITYCZNY	8
IV.	SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE	10
V.	ADMINISTRACJA WYBORCZA	11
VI.	SPISY WYBORCÓW	15
VII.	REJESTRACJA KANDYDATÓW	17
VIII.	KAMPAANIA WYBORCZA.....	18
	A. RAMY PRAWNE I REGULACYJNE.....	18
	B. ŚRODOWISKO KAMPAanii	20
	C. KAMPAANIA W INTERNECIE.....	22
IX.	FINANSOWANIE KAMPAanii	24
	A. DOCHODY I WYDATKI	24
	B. UJAWNIANIE INFORMACJI I NADZÓR	25
X.	MEDIA	29
	A. ŚRODOWISKO MEDIALNE.....	29
	B. RAMY PRAWNE I REGULACYJNE.....	31
	C. MONITOROWANIE MEDIÓW PRZEZ MISJĘ ODIHR – INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	33
XI.	ROZSTRZYGANIE SPORÓW WYBORCZYCH.....	34
XII.	OBSERWACJA WYBORÓW	38
XIII.	DNI WYBORÓW	40
XIV.	SYTUACJA PO WYBORACH	42
XV.	ZALECENIA	45
	A. ZALECENIA PRIORYTETOWE.....	46
	B. POZOSTAŁE ZALECENIA	47
	ZAŁĄCZNIK I: WYNIKI WYBORÓW	50
	ZAŁĄCZNIK II: LISTA OBSERWATORÓW MIĘDZYNARODOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW	51
	INFORMACJA O ODIHR	53

Rzeczpospolita Polska
Wybory prezydenckie
18 maja i 1 czerwca 2025 r.

Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR
Raport końcowy¹

I. STRESZCZENIE

W odpowiedzi na zaproszenie do obserwacji odbywających się 18 maja 2025 r. wyborów prezydenckich i zgodnie ze swoim mandatem Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) powołało w dniu 11 kwietnia Ograniczoną Misję Obserwacji Wyborów (Limited Election Observation Mission, LEOM). W ramach tej misji ODIHR oceniło zgodność procesów wyborczych ze zobowiązaniami OBWE i innymi standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów, a także z krajowym ustawodawstwem. W dniach wyborów do misji ODIHR dołączyła delegacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE), w rezultacie czego powstała Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów (*International Election Observation Mission*, IEOM).

W wydanym 19 maja Oświadczeniu o wstępnych ustaleniach i wnioskach z pierwszej tury wyborów prezydenckich Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów stwierdziła, że pierwsza tura: „odbyła się w mocno zróżnicowanym środowisku politycznym, pozwalając głosującym wybrać spośród wielu różnych opcji politycznych. Jednocześnie jednak, wysoka polaryzacja polityczna nasiliła istniejące podziały społeczne i napięcia dotyczące prób umacniania rządów prawa. Wpłynęła również na funkcjonowanie niektórych kluczowych instytucji, szczególnie instytucji sądowniczych, nadzorujących proces wyborczy, w efekcie osłabiając zaufanie opinii publicznej co do ich efektywności i niezależności w okresie poprzedzającym dzień wyborów. W trakcie dynamicznej kampanii wyborczej przestrzegano fundamentalnych swobód, jednakże występowanie dyskryminujących przekazów, znacząco obecnych w Internecie, zwłaszcza tych wymierzonych w grupy szczególnie wrażliwe, wciąż pozostawia powody do niepokoju. Mocno stronniczy przekaz medialny w całym spektrum politycznym ograniczył dostęp do wszechstronnych informacji, tym samym wpływając na możliwość podjęcia w pełni świadomego wyboru przez głosujących. Regulacje finansów kampanijnych i ich implementacja nie zapewniły wystarczającej transparentności i równych warunków dla kandydatów. Mimo proaktywnej postawy właściwych organów w przeciwdziałaniu licznym próbom dezinformacji, cyberataków i zagranicznych ingerencji, problem braku w pełni efektywnych sposobów koordynacji i egzekucji obowiązującego prawa pozostaje nierozwiązany. Administracja wyborcza funkcjonowała sprawnie na każdym szczeblu, ale transparentność jej procesów decyzyjnych jest ograniczona. W dniu wyborów, w ograniczonej liczbie komisji wyborczych obserwowanych przez Międzynarodową Misję Obserwacji Wyborów (IEOM), przebieg procesu wyborczego został oceniony jako profesjonalny, spokojny i dobrze zorganizowany, przy tym jednak poufność głosowania często nie była przestrzegana”.

W wydanym 2 czerwca Oświadczeniu o wstępnych ustaleniach i wnioskach z drugiej tury wyborów prezydenckich Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów stwierdziła, że druga tura: „była wyjątkowo zacięta. Choć w dynamicznej kampanii przestrzegano podstawowych wolności, pomiędzy turami pogłębiła się utrzymująca się od dłuższego czasu polaryzacja polityczna i podziały społeczne. Przygotowania od strony technicznej przeprowadzono profesjonalnie i sprawnie, mimo pewnych braków regulacyjnych oraz ograniczonej przejrzystości w podejmowaniu decyzji przez administrację wyborczą. Niewystarczające regulacje dotyczące prowadzenia kampanii i jej finansowania, które umożliwiły zaangażowanie urzędników państwowych oraz częsty udział stron trzecich – również w Internecie – osłabiły transparentność i rzetelność procesu wyborczego. Podjęto

¹ Angielska wersja tego raportu jest jedyną oficjalną. Dostępne jest nieoficjalne tłumaczenie na język polski.

wiele działań w celu przeciwdziałania dezinformacji, nieautentycznej aktywności w Internecie oraz zagranicznej ingerencji jednak ich skuteczność była ograniczona z powodu niewystarczającej koordynacji instytucjonalnej, ograniczonego i opóźnionego informowania opinii publicznej o podjętych działaniach oraz niespójnych reakcji platform społecznościowych. Jedyna telewizyjna debata nie przyniosła merytorycznej wymiany poglądów. Połączenie polaryzacji medialnej i stronniczego przekazu – w tym ze strony nadawcy publicznego – ograniczyło dostęp wyborców do bezstronnych informacji oraz możliwości dokonania rzetelnej oceny programów kandydatów startujących w drugiej turze. Utrzymujące się obawy dotyczące niezależności sądownictwa obejmowały również kwestie związane z procesem wyborczym. W dniu głosowania, w ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych przez misję IEOM, poszczególne etapy procesu wyborczego oceniono jako dobrze zorganizowane, profesjonalne i przebiegające w spokojnej atmosferze, jednak – podobnie jak w pierwszej turze – często nie przestrzegano zasady tajności głosowania”.

Wybory odbywały się w warunkach głębokiej polaryzacji politycznej, której przejawami były ostre podziały w obecnych w społeczeństwie narracjach, w dyskursie medialnym i na tle kwestii tożsamościowych. Polaryzacja ta wpływała ponadto na skuteczne funkcjonowanie niektórych instytucji. Na kształt dyskursu wpływał ponadto szerszy regionalny kontekst geopolityczny, jak też kwestie bezpieczeństwa granic i migracji. W polityce wewnętrznej restrykcyjne ustawodawstwo aborcyjne i zawieszenie praw azylowych w odpowiedzi na wzrost liczby nielegalnych migrantów na granicy z Białorusią skupiły na sobie znaczną uwagę i spotkały się z międzynarodową krytyką.

Zmieniane ostatnio w 2023 r. przepisy wyborcze stanowią generalnie odpowiednią podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. W pewnych aspektach przydatne byłyby jednak dalsze zmiany, gdyż wiele wcześniejszych zaleceń ODIHR nadal nie zostało zrealizowanych, w tym zalecenia dotyczące praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną, przepisów dotyczących zniesławienia, niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych, przejrzystości finansowania kampanii, a także równości płci w administracji wyborczej. Przepisy prawne dotyczące wyborów mają zasadniczo zastosowanie do obydwu tur wyborów – nie ma konkretnych przepisów dotyczących drugiej tury, na przykład ram czasowych prowadzenia oficjalnej kampanii wyborczej przed drugą turą, co ma negatywny wpływ na ogólną przejrzystość prawną.

Administracja wyborcza wszystkich szczebli sprawnie zarządzała wyborami i dotrzymała wszystkich ustawowych terminów. Chociaż Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) publikowała wszystkie swoje decyzje w internecie, a na żądanie można było uzyskać link do transmisji jej posiedzeń, posiedzenia te nie były w pełni otwarte dla publiczności, co ograniczało przejrzystość i było sprzeczne z międzynarodowymi standardami oraz dobrymi praktykami. Większość rozmówców, z którymi kontaktowali się członkowie ograniczonej misji ODIHR, wyrażała zaufanie do możliwości technicznych administracji wyborczej, kwestionowała jednak kolegalność i bezstronność podejmowania decyzji przez PKW, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji o zmniejszeniu finansowania publicznego dla jednej z partii politycznych. Chociaż informacje przekazywane wyborcom miały charakter kompleksowy i zgodny z zasadami włączenia, szkolenia dla członków komisji wyborczych nie były ustandaryzowane, jak też nie przeprowadzano dodatkowych szkoleń w przypadku rezygnacji członka komisji lub przed drugą turą głosowania. Koalicja organizacji społeczeństwa obywatelskiego, we współpracy z biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, zorganizowała kampanię mającą poprawić dostępność procesu wyborczego dla osób z niepełnosprawnościami.

Do głosowania uprawnieni są obywatele, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat, z wyjątkiem osób, którym tymczasowo odebrano prawo do głosowania decyzją sądu w wyniku pozbawienia praw publicznych lub wyborczych na podstawie wyroku skazującego za określone przestępstwa.

Ograniczenia prawa do głosowania dla osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną pozostają w sprzeczności ze zobowiązaniami OBWE i międzynarodowymi standardami. Spisy wyborców nie były dostępne do publicznego wglądu, lecz wyborcy dysponowali odpowiednią możliwością weryfikacji swoich danych oraz zgłoszenia ewentualnych pomyłek i nieścisłości w celu ich korekty. Wszyscy rozmówcy ograniczonej misji ODIHR wyrazili zaufanie do dokładności rejestru wyborców i zabezpieczeń zapewniających jego rzetelność. Całkowita liczba zarejestrowanych wyborców wyniosła 29 252 340 w pierwszej turze i 29 363 722 w drugiej turze.

Na urząd prezydenta mogą kandydować obywatele, którzy mają co najmniej 35 lat w dniu wyborów i posiadają prawa wyborcze. W pluralistycznym procesie PKW zarejestrowała 44 komitety wyborcze i 13 kandydatów, w tym dwie kobiety. Rejestracji czterech potencjalnych kandydatur odmówiono, gdyż po weryfikacji liczba złożonych ważnych podpisów spadła poniżej wymaganych 100 tysięcy; jeden z kandydatów, któremu odmówiono rejestracji, odwołał się do Sądu Najwyższego, ten jednak oddalił jego skargę. Ogólnie rzecz biorąc, proces zbierania i weryfikacji podpisów nie cechował się pełną przejrzystością, a wielu rozmówców misji ODIHR wyrażało obawy co do jego rzetelności, stwierdzając, że brakuje skutecznego mechanizmu wykrywania i badania fałszywych podpisów, co potwierdziła również administracja wyborcza.

W trakcie całej kampanii wyborczej przestrzegano fundamentalnych swobód, a wyborcy mieli rzeczywisty wybór między różnymi opcjami politycznymi. W pierwszej turze kampania wyborcza skupiała się w dużej mierze na zagadnieniach prowadzonej polityki, w drugiej natomiast objawiła się głęboko zakorzeniona rywalizacja między dwoma głównymi blokami politycznymi, którą przedstawiano jako pojedynek o sumie zerowej mający zadecydować o przyszłej polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski. Kampania przebiegała w większości spokojnie, natomiast w dyskursie niektórych podmiotów politycznych pojawiły się podburzające i uwłaczające komunikaty skierowane przeciwko migrantom, społeczności LGBTI, grupom etnicznym oraz religijnym, w tym także ksenofobiczne i antyukraińskie, chociaż przed drugą turą komunikaty te były mniej słyszalne. Wobec braku wystarczających uregulowań prawnych urzędnicy państwowi różnego szczebla i reprezentujący całe spektrum polityczne często prowadzili kampanię w imieniu kandydatów, niejednokrotnie zacierając przy tym granicę między obowiązkami służbowymi a działaniami kampanijnymi, co jest sprzeczne z dobrymi praktykami międzynarodowymi. Nie podjęto żadnych starań, aby przeciwdziałać takim praktykom. Integralną część strategii kampanijnej większości kandydatów stanowiła mocno zaznaczona obecność w mediach społecznościowych. Dominowały wpisy poświęcone ogólnemu prowadzeniu kampanii, mobilizacji wyborców i krytyce przeciwników, ale treści często odzwierciedlały również szerszą debatę publiczną na temat bieżących wydarzeń oraz tematów polaryzujących.

Władze wdrożyły pewne mechanizmy w celu ochrony procesu wyborczego przed ingerencją z zewnątrz, dezinformacją i cyberatakami, jednak koordynacja między instytucjami wydawała się niewystarczająco sprawna, a komunikacja publiczna na temat zagrożeń oraz zastosowanych środków zaradczych była ograniczona i często ogólnikowa. Opóźnione, niekonsekwentne i mało przejrzyste dochodzenie w sprawie publikowanych przed pierwszą turą na Facebooku reklam stron trzecich o niejasnym pochodzeniu wzbudziło obawy co do odpowiedniości oraz terminowości reakcji, potencjalnie podważając zaufanie społeczne do instytucji zaangażowanych w tę sprawę. Wskutek późnego terminu wyznaczenia koordynatora ds. usług cyfrowych na mocy unijnego aktu prawnego o usługach cyfrowych – na zaledwie pięć dni przed pierwszą turą – oraz oczekiwania na przyjęcie w całości krajowych przepisów wykonawczych nadal występowały kluczowe luki regulacyjne, w tym brak dostępnych dla użytkowników mechanizmów odwoławczych, wyznaczonych zaufanych podmiotów sygnalizujących oraz ustaleń dotyczących nadzoru nad mniejszymi platformami, co przekładało się na wciąż niewystarczającą koordynację i przejrzystość interakcji z platformami społecznościowymi.

Równość kobiet i mężczyzn jest zagwarantowana w Konstytucji RP, a w wyborach parlamentarnych w 2023 r. kobiety zdobyły rekordowe 29,4% miejsc w Sejmie, jednak władze oraz partie polityczne nie podjęły jak dotąd wystarczających wysiłków w celu zwiększenia aktywnego uczestnictwa kobiet w życiu publicznym i politycznym, przez co pozostają one niedostatecznie reprezentowane. Wbrew wcześniejszym zaleceniom ODIHR nie uchwalono przepisów dotyczących parytetu płci na żadnym szczeblu administracji wyborczej, a wszyscy członkowie PKW są mężczyznami. Jak zaobserwowała ograniczona misja obserwacji wyborów, udział kobiet w charakterze mówczyń podczas wydarzeń związanych z kampanią wyborczą oraz w kierowaniu kampanią pozostaje ograniczony.

Przepisy dotyczące finansowania kampanii i ich wdrażanie nie zapewniają kandydatom równych szans, nie gwarantują też skutecznego nadzoru, przejrzystości i odpowiedzialności. Większość wcześniejszych rekomendacji ODIHR w tym zakresie nadal nie została uwzględniona. Przepisy prawa nie wymagają prowadzenia sprawozdawczości finansowej, ujawnienia całkowitej kwoty otrzymanych darowizn, środków przekazanych przez partie polityczne lub wydatków przed pierwszą turą wyborów bądź między turami. Kampanię prowadziło wiele stron trzecich, lecz nie podlegały one limitom i wymogom ujawniania informacji, co negatywnie wpływało na przejrzystość. W związku z podejrzeniem finansowania z zagranicy wszczęto dochodzenie dotyczące dwóch kampanii internetowych na rzecz Rafała Trzaskowskiego. Państwowa Komisja Wyborcza, na której spoczywa odpowiedzialność za nadzór nad finansowaniem kampanii, nie jest uprawniona do podejmowania działań w sprawie domniemanych naruszeń w jej trakcie. PKW otrzymuje poddane audytowi sprawozdania finansowe kandydatów trzy miesiące po dniu wyborów i publikuje je w ciągu 30 dni, jednakże nie są one dostępne w formie umożliwiającej ich przeszukiwanie i nie zawierają sprawozdań z audytu ani tożsamości darczyńców, co nie pozwala na poddanie ich kontroli publicznej. Niektóre nakładane sankcje są nieproporcjonalne, podczas gdy inne nie mają charakteru odstraszającego.

Krajobraz medialny odzwierciedlał wysoki stopień polaryzacji politycznej, a większość mediów monitorowanych przez misję ODIHR, w tym media publiczne, opowiadała się do stronie obozów politycznych i ideologicznych, często angażując się w kampanię negatywną, co ograniczało dostęp wyborców do wyczerpujących informacji i utrudniało świadomy wybór. Zmiana kierownictwa mediów publicznych w procesie, który odbiegał od wymaganych prawem procedur, nie zapewniła ich bezstronności, chociaż poprawiła jakość przekazu. Zawieszenie finansowania oraz utrzymująca się niska ściągalskość opłat abonamentowych skutkowały koniecznością zapewnienia doraźnego finansowania przez rząd, co w połączeniu z niewystarczającymi gwarancjami niezależności podważyło wolność redakcyjną i stabilność finansową tych mediów. Organ odpowiedzialny za regulację mediów (KRRiT), powszechnie postrzegany jako upolityczniony, monitorował kampanię w ograniczonym zakresie, publicznie krytykując tylko media nieprzychylnie Karolowi Nawrockiemu, co pogłębiało wrażenie wybiórczego egzekwowania prawa. Pomimo niedawnej poprawy w zakresie wolności mediów – zmniejszyła się liczba przypadków zastraszania dziennikarzy, a liczba reklam zamieszczanych przez rząd spadła – w celu wzmocnienia niezależności redakcyjnej i finansowej mediów publicznych, odpolitycznienia KRRiT, zapewnienia przejrzystości procesu zamieszczania reklam przez podmioty państwowe oraz ustanowienia skutecznych zabezpieczeń prawnych przed nadużyciami przepisów karnych i cywilnych dotyczących zniesławienia niezbędne pozostają kompleksowe reformy.

W przepisach prawa zapewniono skuteczne administracyjne i sądowe środki odwoławcze w przypadku sporów wyborczych oraz szerokie uprawnienia procesowe komitetów wyborczych kandydatów. W sposób niezgodny z zasadami przejrzystości, zobowiązaniami OBWE i międzynarodowymi dobrymi praktykami, rozprawy Sądu Najwyższego w sprawach związanych z wyborami, w tym dotyczące ostatecznych wyników wyborów, są zamknięte dla publiczności, a

stronie odwołującej się nie zapewniono możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Ponadto protesty dotyczące wyników pierwszej tury wyborów uważa się za „przedwczesne” i są one uznawane za niedopuszczalne z przyczyn formalnych, co nie pozwala na ich skuteczne rozpatrzenie. Sprawy rozpatrywane przez Sąd Najwyższy zostały rozstrzygnięte w przewidzianych prawem terminach, a orzeczenia były uzasadnione i należyście umotywowane. Utrzymywały się niemniej obawy co do niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, której zadaniem jest decydowanie o ważności wyborów. Obawy te prowadzą do zmniejszenia zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości i mogą wpływać na odbiór wszelkich decyzji podejmowanych przez tę izbę.

Kodeks wyborczy przewiduje obserwację procesu wyborczego, w tym przez obserwatorów społecznych i mężów zaufania kandydatów. Obserwatorzy społeczni nie są jednak uprawnieni do obserwowania prac PKW i przysługują im ograniczone prawa podczas obserwacji dnia wyborów, co jest sprzeczne z międzynarodowymi dobrymi praktykami oraz wcześniejszymi zaleceniami ODIHR. Kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego obserwowało różne aspekty procesu wyborczego, w tym przebieg dnia wyborów, co przyczyniło się do poprawy przejrzystości.

Zgodnie z metodyką ograniczonych misji obserwacji wyborów Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów nie prowadziła systematycznej i kompleksowej oceny przebiegu samego dnia wyborów w żadnej z tur. W ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych przez misję proces wyborczy w obydwu turach oceniono jako profesjonalny, uporządkowany i przebiegający w spokojnej atmosferze. Obowiązujące procedury, w tym podczas liczenia i ustalania wyników, były na ogół przestrzegane, ale często nie była zapewniona tajność głosowania, co jest niepokojące. Tam, gdzie prowadzono obserwację, czynności związane z liczeniem i ustalaniem wyników przebiegały w przejrzysty sposób.

W następstwie pewnej liczby protestów wyborczych oraz doniesień o błędach w wypełnianiu protokołów wyników głosowania Sąd Najwyższy zezwolił 11 czerwca na ponowne przeliczenie kart do głosowania w 13 lokalach wyborczych oraz skontrolował 8 dodatkowych lokali. Do Sądu Najwyższego wpłynęły ponad 54 tysiące protestów wyborczych, z których 53 558 pozostawiono bez dalszego biegu, a 21 uznano za zasadne, przy czym stwierdzono, że żadna ze wskazanych nieprawidłowości z osobna ani łącznie nie mogła zmienić wyniku wyborów ani też wpłynąć na ostateczne wyniki. W dniu 1 lipca, w ustalonym terminie, w atmosferze kontrowersji i obaw, w tym dotyczących legitymacji Izby i jej niezależności, uchybień proceduralnych oraz zarzutów Prokuratora Generalnego dotyczących odmowy dostępu do akt sprawy dotyczącej protestów wyborczych, Izba orzekła, że wybory były ważne, w procesie, który nie cechował się w pełni przejrzystością.

Niniejszy raport zawiera pewną liczbę zaleceń mających na celu wsparcie wysiłków na rzecz zapewnienia, aby wybory w Polsce przebiegały zgodnie ze zobowiązaniami OBWE oraz innymi międzynarodowymi zobowiązaniami i standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów, do przestrzegania których Polska się zobowiązała. Najważniejsze zalecenia dotyczą przeprowadzenia w pluralistyczny sposób kompleksowego przeglądu ustawodawstwa związanego z wyborami, zapewnienia wyraźnego rozdziału między prowadzeniem kampanii a pełnieniem funkcji publicznych, zwiększenia przejrzystości finansowania kampanii oraz uregulowania finansowania kampanii przez strony trzecie, poprawy przejrzystości procesu decyzyjnego PKW, zmiany ram prawnych w celu zagwarantowania niezależności redakcyjnej i finansowej mediów publicznych, dekryminalizacji zniesławienia i znieważenia, zapewnienia skutecznego mechanizmu rozwiązywania sporów oraz dołożenia starań w celu zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym i politycznym. ODIHR jest gotowe pomóc władzom w dalszym usprawnianiu procesu wyborczego, a także w realizacji zaleceń zawartych w tym i poprzednich raportach.

II. WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA

W odpowiedzi na zaproszenie do obserwacji odbywających się 18 maja 2025 r. wyborów prezydenckich, zgodnie ze swoim mandatem i w oparciu o zalecenia sformułowane w wyniku przeprowadzonej w dniach 27–31 stycznia misji oceny potrzeb Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) ustanowiło 11 kwietnia Ograniczoną Misję Obserwacji Wyborów (LEOM). Kierowana przez Dunję Mijatović misja składała się z 13-osobowego głównego zespołu z siedzibą w Warszawie oraz 16 obserwatorów długoterminowych (*long-term observers*, LTO), których rozmieszczono 19 kwietnia w ośmiu miejscach w kraju. Członkowie głównego zespołu i LTO pochodzili z 18 państw uczestniczących w OBWE, a 52% członków misji stanowiły kobiety. Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR pozostała w kraju do 10 czerwca, aby śledzić rozwój sytuacji po wyborach.

W dniach wyborów do misji ODIHR dołączyły delegacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE), w rezultacie czego powstała Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów (IEOM). Każda z instytucji zaangażowanych w międzynarodową misję potwierdziła przestrzeganie Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów z 2005 r. Pełniącą obowiązki szefowej delegacji ZPRE na pierwszą turę wyborów prezydenckich była Liliana Tanguy, a delegacji na drugą turę przewodniczył Iulian Bulai. W dniu pierwszej tury wyborów w kraju rozmieszczono 67 obserwatorów z 30 krajów, w tym 34 obserwatorów z ODIHR i 33-osobową delegację ZPRE. W pierwszej turze 55% obserwatorów IEOM stanowiły kobiety. W dniu drugiej tury wyborów rozmieszczono 42 obserwatorów z 24 krajów, w tym 34 z ODIHR i 8-osobową delegację z ZPRE. W drugiej turze kobiety stanowiły 52% obserwatorów.

W ramach swojej ograniczonej misji ODIHR oceniło zgodność procesów wyborczych ze zobowiązaniami OBWE i innymi standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów, a także z krajowym ustawodawstwem. Niniejszy raport końcowy opublikowano w następstwie Oświadczeń o wstępnych ustaleniach i wnioskach, które zostały upublicznione podczas konferencji prasowych w Warszawie w dniach 19 maja i 2 czerwca 2025 r.²

Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR pragnie podziękować polskim władzom za zaproszenie do obserwacji wyborów prezydenckich, a także Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) i Krajowemu Biuru Wyborczemu (KBW) za okazaną pomoc. Członkowie misji wyrażają również uznanie dla innych instytucji centralnych i lokalnych, kandydatów i ich komitetów wyborczych, partii politycznych, mediów oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicieli społeczności międzynarodowej i innych rozmówców za dzielenie się swoimi poglądami i współpracę.

III. TŁO I KONTEKST POLITYCZNY

15 stycznia 2025 r. marszałek Sejmu ogłosił wybory prezydenckie na dzień 18 maja. Polska jest republiką o ustroju półprezydenckim – głową państwa jest wybierany w wyborach bezpośrednich prezydent, a rządem kieruje premier, którego kandydaturę zatwierdza parlament. Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament złożony z izby niższej (Sejmu) i izby wyższej (Senatu). Prezydent ma prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo wetowania ustaw i kierowania ich do Trybunału Konstytucyjnego lub zwracania ich Sejmowi.

Wybory parlamentarne w październiku 2023 r. zakończyły ośmioletnie rządy Prawa i Sprawiedliwości (PiS), a do władzy doszedł w ich wyniku rząd koalicyjny pod przewodnictwem

² Zob. poprzednie [raporty ODIHR dotyczące wyborów w Polsce](#).

premiera Donalda Tuska³. Ustępujący prezydent Andrzej Duda, związany z PiS, kończył swoją drugą i ostatnią kadencję. Wielu rozmówców ograniczonej misji ODIHR oceniło te wybory jako szczególnie ważne, zwracając uwagę, że ich wynik może znacząco wpłynąć na środowisko polityczne i możliwość wprowadzenia w przyszłości reform, w tym dotyczących funkcjonowania instytucji, praworządności oraz niezależności sądownictwa i mediów publicznych.

Wybory odbywały się w warunkach głębokiej polaryzacji politycznej, której przejawami były ostre podziały w obecnych w społeczeństwie narracjach, w dyskursie medialnym i na tle kwestii tożsamościowych, co wpłynęło także na skuteczne funkcjonowanie niektórych instytucji, a rząd kwestionował uprawnienia kluczowych organów sądowniczych i odpowiedzialnych za regulację mediów ze względu na nominacje dokonane za kadencji poprzedniego rządu i domniemany brak niezależności. Na wybory oraz narrację towarzyszącą kampanii wpłynął również szerszy regionalny kontekst geopolityczny, w szczególności wojna spowodowana inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, kwestie bezpieczeństwa granic i migracji. W polityce wewnętrznej restrykcyjne ustawodawstwo aborcyjne oraz zawieszenie praw azylowych w odpowiedzi na wzrost liczby nielegalnych migrantów na granicy Polski z Białorusią skupiły na sobie znaczną uwagę i spotkały się z międzynarodową krytyką⁴. W maju 2024 r., w oparciu o zainicjowane działania mające na celu przywrócenie praworządności i niezależności sądownictwa⁵, Komisja Europejska zamknęła postępowanie z art. 7 ust. 1 przeciwko Polsce, powołując się na znaczny postęp w kierunku zgodności ze standardami Unii Europejskiej (UE)⁶.

Równość kobiet i mężczyzn jest zagwarantowana w Konstytucji. Kobiety są jednak nadal niedostatecznie reprezentowane w życiu publicznym i politycznym, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, w tym w partiach politycznych. Mimo tego systemowego deficytu reprezentacji, w wyborach w 2023 r. zdobyły one rekordową liczbę 135 mandatów w Sejmie (29,4%), jednak tylko 19 mandatów (19%) w Senacie. Kobiety zajmują obecnie najwyższy odsetek stanowisk ministerialnych (10 z 27) spośród wszystkich dotychczasowych rządów⁷. Choć obserwuje się stałą, stopniową tendencję wzrostową w reprezentacji kobiet na różnych szczeblach samorządu, przeciętnie pozostaje ona poniżej 30% i parytetu zapisanego jako pożądany cel w międzynarodowych

³ Koalicja rządząca składa się z Koalicji Obywatelskiej (KO; 157 mandatów w Sejmie), Trzeciej Drogi (65 mandatów) i Nowej Lewicy (26 mandatów). PiS zdobyło 194 mandaty, a Konfederacja Wolność i Niezawisłość (Konfederacja) 18 mandatów.

⁴ W swoim [sprawozdaniu z grudnia 2024 r.](#) Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW) stwierdził, że polska ustawa aborcyjna narusza pewne prawa człowieka, i wezwał do jej liberalizacji. W lutym 2025 r. Przedstawiciel Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców [ostrzegł](#), że tymczasowe zawieszenie prawa do azylu narusza Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. i prawo UE.

⁵ Zob. także niedawne opinie Komisji Weneckiej na temat projektów reformy polskiego systemu sądowniczego: Urgent Joint [Opinion](#) of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland [„Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”]; Joint [Opinion](#) of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on the draft amendments to the Law on the Public Prosecutor’s Office [„Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie projektu nowelizacji ustawy Prawo o prokuraturze”]; Joint [Opinion](#) of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges [„Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów”]; [Opinion](#) on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two laws on the Constitutional Tribunal [„Opinia w sprawie projektu zmian konstytucji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i dwóch ustaw o Trybunale Konstytucyjnym”].

⁶ W swoim [sprawozdaniu z 2024 r.](#) Komisja stwierdziła, że „nie ma już wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności, i wycofała swój uzasadniony wniosek z grudnia 2017 r., zamykając tym samym prowadzoną wobec Polski procedurę określoną w art. 7 ust. 1 TUE”.

⁷ Zaproponowany przez premiera Mateusza Morawieckiego (PiS) w listopadzie 2023 r. rząd, w którym 10 z 18 stanowisk ministerialnych miały pełnić kobiety, nie uzyskał wotum zaufania w parlamencie.

standardach⁸. Ta utrzymująca się zbyt niska reprezentacja zarówno na stanowiskach z wyboru, jak i na stanowiskach z mianowania wskazuje na potrzebę dalszych wysiłków władz oraz partii politycznych na rzecz zwiększenia aktywnego udziału kobiet w życiu politycznym. Wielu rozmówców Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR zauważyło, że pełne i równe uczestnictwo kobiet nadal ograniczają takie czynniki jak głęboko zakorzenione postrzeganie polityki jako zdominowanej przez mężczyzn, nacechowane płciowo i poniżające odniesienia w dyskursie publicznym oraz nieproporcjonalnie duże narażenie na agresywne wypowiedzi i nękanie w internecie⁹.

Zgodnie z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami OBWE władze powinny podjąć dodatkowe kroki w celu zwiększenia udziału kobiet w procesie wyborczym i podejmowaniu decyzji politycznych. Partie polityczne powinny określić i usunąć bariery utrudniające zaangażowanie kobiet w politykę, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, w tym przez przeprowadzanie audytów płci i przegląd wewnętrznych praktyk utrudniających kobietom uzyskanie skutecznej reprezentacji w strukturach partyjnych.

IV. SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE

Prezydent wybierany jest w wyborach bezpośrednich w jednym, ogólnokrajowym okręgu wyborczym na pięcioletnią kadencję, przy czym liczba kadencji nie może przekroczyć dwóch. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości ważnych głosów oddanych w pierwszej turze, dwa tygodnie później odbywa się druga tura wyborów z udziałem dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. Zwycięzcę drugiej tury wyłania się na podstawie zwykłej większości ważnie oddanych głosów.

Wybory prezydenckie podlegają przede wszystkim przepisom Konstytucji z 1997 r., Kodeksu wyborczego z 2011 r. (ostatnio zmienionego w 2025 r.), ustawy o zgromadzeniach z 1990 r. (zmienionej w 2016 r.) oraz ustawy o partiach politycznych z 1997 r. (ostatnio zmienionej w 2023 r.). Polska jest stroną najważniejszych instrumentów międzynarodowych i regionalnych związanych z przeprowadzaniem demokratycznych wyborów¹⁰.

W ustawodawstwie dotyczącym wyborów znaczące zmiany wprowadzono ostatnio w 2023 r., przed odbywającymi się w tamtym roku wyborami parlamentarnymi¹¹. Obecna koalicja rządząca przyjęła kilka ustaw zmieniających ramy prawne, niemniej jednak wszystkie te ustawy zostały albo zawetowane, albo skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez poprzedniego prezydenta w 2024 r. w celu zbadania ich zgodności z konstytucją, co skutecznie zablokowało realizację programu rządu

⁸ W [Ogólnym zaleceniu CEDAW nr 40 z 2024 r.](#) zaleca się zapewnienie parytetu kobiet i mężczyzn w systemach decyzyjnych. W [zaleceniu](#) Rady Europy w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych wskazuje się jako cel reprezentację mężczyzn i kobiet we wszystkich organach decyzyjnych w życiu politycznym lub publicznym na poziomie nie niższym niż 40%.

⁹ Zob. Instytut Spraw Publicznych, [Kobiety w polityce lokalnej. Udział kandydatek w wyborach samorządowych 2024](#).

¹⁰ Należą do nich [Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych](#) (MPPOiP) z 1966 r., [Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet](#) (CEDAW) z 1979 r., [Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji](#) z 2003 r. oraz [Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych](#) z 2006 r. Polska jest również stroną [Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#) (EKPC) z 1950 r. Polska jest ponadto członkiem Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy (Komisji Weneckiej) oraz Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO).

¹¹ Jak wskazano w [opinii ODIHR](#) z 2023 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie Kodeksu wyborczego, procesowi temu nie towarzyszyły rzeczywiste konsultacje.

i zaostrzyło długotrwały podział polityczny¹². Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR uzyskała również informacje o pewnych inicjatywach stosownych władz, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego i profesjonalnych stowarzyszeń prawniczych, mających na celu zmianę przepisów zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR. Żaden z tych projektów nie został wprowadzony w życie przed wyborami, a rozmówcy misji przypisywali to głównie podziałom politycznym¹³.

Przepisy wyborcze stanowią generalnie odpowiednią podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Niektóre przepisy należałoby jednak poddać dalszemu przeglądowi, a wiele wcześniejszych zaleceń ODIHR pozostaje nieuwzględnionych. Dotyczą one praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną, dekryminalizacji zniesławienia, zapobiegania niewłaściwemu wykorzystaniu zasobów administracyjnych, przejrzystości finansowania kampanii, równości płci w administracji wyborczej oraz możliwości zakwestionowania wyników pierwszej tury w celu zapewnienia skutecznych i terminowych środków odwoławczych. Ponadto większość przepisów prawnych i wytycznych PKW ma zastosowanie do obydwu tur, natomiast w Kodeksie wyborczym nie uregulowano w wystarczająco jasny sposób niektórych kwestii związanych z przeprowadzeniem drugiej tury, w tym stosownego okresu kampanii wyborczej i limitów wydatków na kampanię, PKW nie zajęła się zaś tymi lukami, uznając wytyczne dotyczące pierwszej tury za wystarczające, co ma negatywny wpływ na jasność prawa.

W celu uzupełnienia i doprecyzowania ram prawnych PKW wydała wiążące uchwały dla organów administracji wyborczej niższego szczebla, a także wytyczne i wyjaśnienia dla nadawców, organów administracji rządowej oraz komitetów wyborczych¹⁴. Niemniej jednak czasami przedstawiana przed nią zbyt legalistyczna interpretacja prawa skutkowała nieuzasadnionymi ograniczeniami, w szczególności w odniesieniu do prowadzenia i finansowania kampanii (zob. punkt *Finansowanie kampanii*).

Należy przeprowadzić kompleksową reformę ustawodawstwa w celu wdrożenia pozostałych zaleceń ODIHR i dalszego dostosowania ram prawnych do zobowiązań OBWE, międzynarodowych standardów i dobrych praktyk. Działania te powinny być wynikiem pluralistycznego i przejrzystego procesu konsultacyjnego przeprowadzonego na długo przed kolejnymi wyborami, co zapewni wystarczająco dużo czasu na ich skuteczne wdrożenie.

V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Wyborami prezydenckimi zarządzała trójstopniowa struktura złożona z PKW i Krajowego Biura Wyborczego (KBW) oraz 49 okręgowych komisji wyborczych i 49 regionalnych delegatur KBW, 2602 urzędników wyborczych i wreszcie 31 627 obwodowych komisji wyborczych¹⁵.

¹² Dotyczyły one reformy struktury i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, powrotu do metody wyboru Krajowej Rady Sądownictwa sprzed 2018 r., zmian w Kodeksie wyborczym dotyczących procedur powoływania urzędników wyborczych i rozszerzających głosowanie korespondencyjne oraz zmiany metody decydowania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny nie wydał jeszcze wyroków i nie jest związany terminami.

¹³ Projektowane poprawki dotyczą wyznaczenia granic okręgów wyborczych, wprowadzenia alternatywnych metod głosowania, zasad dotyczących ubezwłasnowolnienia oraz praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychospołeczną, a także składu i kompetencji PKW.

¹⁴ W tym dotyczące rejestracji wyborców, prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych, tworzenia komisji wyborczych niższego szczebla i komitetów wyborczych oraz procedur w dniu wyborów.

¹⁵ Obejmują one 1812 obwodowych komisji wyborczych w placówkach medycznych, zakładach karnych, aresztach śledczych, domach studenckich i ośrodkach pomocy społecznej, a także na jednym statku oraz czterech platformach pod polską banderą.

PKW jest stałym organem pełniącym ogólną funkcję decyzyjną i nadzorczą, który składa się z dwóch sędziów nominowanych na dziewięcioletnią kadencję odpowiednio przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, oraz siedmiu członków nominowanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie; wszystkich dziewięciu członków formalnie powołuje prezydent¹⁶. Przewodniczącym PKW musi być jeden z dwóch sędziów nominowanych przez sądy. KBW jest organem wykonawczym PKW, który odpowiada za administracyjną, finansową i logistyczną organizację wyborów.

Większość rozmówców ograniczonej misji ODIHR wyrażała zaufanie do zdolności administracji wyborczej na wszystkich szczeblach do zarządzania technicznymi aspektami procesu wyborczego, podnosili oni jednak zastrzeżenia co do kolegiałości i bezstronności podejmowania decyzji przez PKW, zwłaszcza w odniesieniu do niedawnych decyzji o zmniejszeniu finansowania publicznego dla PiS, co podważyło zaufanie opinii publicznej do prac PKW¹⁷.

Wszyscy obecni członkowie PKW, jak również niedawno mianowany szef KBW, są mężczyznami¹⁸. 24 z 49 dyrektorów delegatur KBW i około 41% członków okręgowych komisji wyborczych stanowią kobiety. W KBW pracuje 355 kobiet i 176 mężczyzn. Wbrew międzynarodowym standardom i wcześniejszym zaleceniom ODIHR nie uchwalono przepisów dotyczących reprezentacji każdej płci na żadnym szczeblu administracji wyborczej, a dane dotyczące płci nie są oficjalnie gromadzone¹⁹.

Aby ułatwić opracowanie ukierunkowanych strategii na rzecz zwiększania udziału kobiet, należy gromadzić i publikować w kompleksowy sposób zdezagregowane dane na temat reprezentacji płci w administracji wyborczej.

Wszystkie decyzje PKW były terminowo publikowane na jej stronie internetowej, jednak posiedzenia Komisji nie były jawne. Regulamin PKW umożliwia głosowanie za pośrednictwem poczty elektronicznej, a 25 z 37 posiedzeń, które odbyły się od czasu zwołania wyborów, miało charakter

¹⁶ Członków PKW nominowanych przez Sejm nie może być więcej niż trzech z jednej partii. Są oni wybierani spośród osób posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego lub mających zawodowe bądź akademickie doświadczenie prawnicze. Kadencja członków PKW desygnowanych przez Sejm trwa cztery lata i wygasa 150 dni po kolejnych wyborach do Sejmu.

¹⁷ W jednym z przypadków rozbieżność głosów uniemożliwiła PKW podjęcie decyzji. Decyzja dotycząca interpretacji [uchwały PKW nr 421/2024](#) oraz pismo wysłane później do Ministra Finansów były omawiane na sześciu posiedzeniach PKW od 16 stycznia 2025 r. Podczas posiedzenia PKW w dniu 23 kwietnia członkowie Komisji odłożyli decyzję w sprawie wypłaty subwencji dla partii politycznych za 2025 r., uzasadniając, że taka decyzja musi zostać podjęta przez pełny skład PKW. Podczas posiedzenia w dniu 5 maja w celu podjęcia ostatecznej decyzji niezbędne było odrębne głosowanie PKW nad subwencją dla PiS oraz subwencją dla Konfederacji.

¹⁸ Szef KBW został wybrany w marcu 2025 r. przy udziale społeczeństwa obywatelskiego w wyniku procedury obejmującej publiczne przesłuchania wszystkich kandydatów. KBW składa się siedmiu zespołów, z których czterema kierują kobiety.

¹⁹ Zgodnie z art. 7 [Konwencji CEDAW](#) Państwa Strony „podejmą wszelkie stosowne kroki, aby zlikwidować dyskryminację kobiet w życiu politycznym i publicznym państwa, a w szczególności aby zapewnić kobietom, na równych z mężczyznami warunkach, prawa [...] uczestniczenia w kształtowaniu polityki Państwa i jej realizacji, zajmowania stanowisk publicznych i wykonywania wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania”. W pkt 48d [Ogólnego zalecenia CEDAW nr 23](#) zaleca się, aby Państwa Strony dostarczyły „dane statystyczne, z podziałem na płeć, pokazujące odsetek kobiet w stosunku do mężczyzn, którzy korzystają z tych praw”. W pkt 40.13 [Dokumentu moskiewskiego OBWE z 1991 r.](#) państwa uczestniczące zobowiązuje się do „zapewnienia gromadzenia i analizy danych w celu odpowiedniej oceny, monitorowania i poprawy sytuacji kobiet”. Podane w niniejszym raporcie dane dotyczące administracji wyborczej w podziale na płeć nie są dostępne oficjalnie i zostały uzyskane przez ograniczoną misję ODIHR na podstawie dostępnych publicznie informacji na temat składu administracji wyborczej lub na wniosek KBW.

zdalny²⁰. Chociaż link do transmisji z posiedzeń PKW oraz dostęp do protokołów z tych posiedzeń można było uzyskać na żądanie i dotyczyło to także organizacji społeczeństwa obywatelskiego²¹, taka praktyka, w połączeniu z brakiem publicznie dostępnego porządku obrad i ograniczoną dostępnością informacji na temat posiedzeń PKW, miała wbrew międzynarodowym standardom negatywny wpływ na przejrzystość i rozliczalność procesu decyzyjnego PKW²².

Aby zapewnić pełną przejrzystość swojego procesu decyzyjnego, administracja wyborcza powinna organizować publiczne posiedzenia, wydawać zaproszenia oraz terminowo publikować projekty porządku obrad, a także protokoły z odpowiednich posiedzeń.

Administracja wyborcza na wszystkich szczeblach zarządzała wyborami w sprawny i profesjonalny sposób oraz przestrzegała wszystkich terminów zapisanych w przepisach prawa. Niższy szczebel stanowiła złożona struktura pozioma obejmująca komisarzy wyborczych, delegatury i urzędników wyborczych KBW oraz gminy. PKW powołuje na szczeblu okręgowym 100 komisarzy wyborczych na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, podczas gdy KBW jest reprezentowane przez 49 delegatur i urzędników wyborczych²³. Okręgowe komisje wyborcze, które są tymczasowymi organami tworzonymi na potrzeby każdego kolejnych wyborów, zostały powołane 31 marca, a 96 ze 100 komisarzy pełniło funkcję ich przewodniczących lub zastępców. Obserwatorzy długoterminowi misji ODIHR odnotowali, że w praktyce większość obowiązków, mając największe doświadczenie w aspekcie technicznym procesu wyborczego, przejęli urzędnicy gminni.

²⁰ Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR przeanalizowała zapisy z posiedzeń PKW od 16 stycznia do 19 maja (z dwoma brakującymi protokołami z posiedzeń, które odbyły się 23 kwietnia i 5 maja, a także protokołami nr 14 i 27), które wykazały, że PKW przeprowadzała również za pośrednictwem poczty elektronicznej głosowania podczas nietransmitowanych posiedzeń zdalnych. Według PKW decyzje o przeprowadzeniu głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej zostały podjęte za zgodą wszystkich członków PKW na zwołanie posiedzenia zdalnego, i dotyczyło to głównie decyzji, które nie wymagały dyskusji lub musiały zostać podjęte w określonym terminie. Ponadto terminy posiedzeń, które odbyły się w formie stacjonarnej w celu ogłoszenia wyników pierwszej i drugiej tury, nie zostały ogłoszone publicznie, a członkowie misji ODIHR nie otrzymali zaproszenia do osobistego udziału w tych posiedzeniach ani linku do transmisji z tych posiedzeń.

²¹ Zainteresowane strony mogą poprosić o link do transmisji posiedzeń PKW na żywo, nagrania nie są jednak przechowywane. Zgodnie z regulaminem PKW przewodniczący może zaprosić obserwatorów do osobistego udziału w posiedzeniach; w okresie trwania misji ODIHR jej członkowie otrzymali zaproszenie do udziału w dwóch posiedzeniach PKW. PKW poinformowała członków misji ODIHR, że przedstawiciele kandydatów nie mogli osobiście obserwować posiedzeń ze względu na ograniczoną ilość miejsca. Podczas sesji, w których brali udział, członkowie misji ODIHR zauważyli, że niektóre kwestie przedyskutowano wewnętrznie bez transmisji – dotyczyło to między innymi błędów zidentyfikowanych w wielu protokołach zawierających wyniki drugiej tury. Zgodnie z regulaminem PKW na wniosek co najmniej jednego członka PKW posiedzenia Komisji mogą się odbywać wyłączone z udziałem jej członków.

²² W pkt 19 [Komentarza Ogólnego do artykułu 34 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych](#) stanowi się, że „Państwa Strony powinny proaktywnie podawać do wiadomości publicznej informacje rządowe będące przedmiotem publicznego zainteresowania. Państwa Strony powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić łatwy, szybki, skuteczny i praktyczny dostęp do takich informacji”. W art. 10 lit. a) [Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji](#) (UNCAC) stanowi się: „przyjęcie procedur lub regulacji pozwalających opinii publicznej uzyskiwać, w stosownym zakresie, informacje o organizacji, funkcjonowaniu i procesie podejmowania decyzji w administracji publicznej oraz [...] o decyzjach i aktach prawnych, które dotyczą osób publicznych”. Zob. też pkt 81 dokumentu Komisji Weneckiej [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) [„Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych”]. W sprawozdaniu wyjaśniającym zaleca się, co następuje: „posiedzenia centralnej komisji wyborczej winny być otwarte dla każdego, włączając media”.

²³ Urzędnicy wyborczy są mianowani przez szefa KBW na sześć lat spośród legitymujących się wyższym wykształceniem osób o właściwym przygotowaniu zawodowym i szerokim doświadczeniu. Urzędnicy wyborczy pełnią służbę na czas wyborów i nie mogą być zatrudnieni w organach gminnych w miejscu, w którym wykonują swoją funkcję. Komisarze wyborczy nadzorują urzędników wyborczych oraz podejmują decyzje dotyczące kwestii zgodności z prawem i pracy obwodowych komisji wyborczych, urzędnicy mają natomiast za zadanie przeszkolenie obwodowych komisji wyborczych, dostarczenie głosów oddanych za pośrednictwem poczty i odbiór materiałów wyborczych po dniu wyborów; gminy zapewniają lokale wyborcze oraz niewymagające zabezpieczenia materiały wyborcze.

Wszystkie zarejestrowane komitety wyborcze miały prawo nominować członków obwodowych komisji wyborczych do 18 kwietnia. Wszystkie 44 komitety wyborcze miały swoich przedstawicieli w obwodowych komisjach wyborczych, a obserwatorzy długoterminowi misji ODIHR odnotowali, że w niektórych przypadkach organy wyborcze niższego szczebla musiały przeprowadzać losowanie z powodu nadmiaru kandydatów²⁴. Wielu rozmówców misji ODIHR, w tym w z PKW i KBW, twierdziło, że większość komitetów wyborczych bez kandydatów została utworzona wyłącznie w celu nominowania członków obwodowych komisji wyborczych i uzyskania wynagrodzenia finansowego, a nominowani przez takie komitety członkowie obwodowych komisji wyborczych pracowali często mniej rzetelnie i byli mniej zainteresowani swoimi obowiązkami²⁵.

Administracja wyborcza przeprowadziła obowiązkowe szkolenia. Chociaż PKW dostarczyła wytyczne, a KBW opracowało prezentację i sporządziło wyciąg ze stosownych przepisów prawa, szkolenia te były zdecentralizowane. Obserwowane przez obserwatorów długoterminowych misji ODIHR szkolenia nie miały standardowego formatu oraz różniły się pod względem jakości, długości i zakresu. Często brakowało im interaktywnego charakteru i szczegółowego wyjaśnienia procedur obowiązujących w dniu wyborów; w niektórych przypadkach szkolenia prowadzono tylko dla przewodniczących obwodowych komisji wyborczych oraz ich zastępców, co mogło skutkować ograniczoną wiedzą pozostałych członków na temat procedur²⁶. Około 8660 członków obwodowych komisji wyborczych zrezygnowało przed pierwszą turą wyborów, a około 8280 przed drugą turą, głównie z powodów osobistych lub po szkoleniach, gdyż uznali, że oferowane wynagrodzenie jest nieproporcjonalne do nakładu pracy. Chociaż rezygnacje te nie miały wpływu na działanie obwodowych komisji wyborczych, dodatkowe szkolenia dla zastępców przed drugą turą przeprowadzono tylko w pojedynczych przypadkach²⁷.

Aby zwiększyć profesjonalizm administracji wyborczej niższego szczebla i zapewnić spójne wdrażanie procedur w dniu wyborów, można rozważyć standardowe i kompleksowe obowiązkowe szkolenia dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych. Można rozważyć zorganizowanie dodatkowych szkoleń między turami.

Działania edukacyjne skierowane do wyborców były kompleksowe i obejmowały różne inicjatywy oraz formaty, m.in. centralnie przygotowane materiały wyborcze, takie jak informacyjne spoty telewizyjne PKW dla wyborców. Władze samorządowe i administracja wyborcza niższego szczebla publikowały komunikaty wyborcze, udzielały informacji telefonicznie, a także przedstawiały je w wywiadach oraz lokalnych mediach. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego podjęło inicjatywy edukacyjne skierowane do młodych wyborców i osób głosujących po raz pierwszy. Misja

²⁴ Obwodowa komisja wyborcza może liczyć od 7 do 13 członków w zależności od liczby zarejestrowanych wyborców.

²⁵ Komitety wyborcze mają wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach. 27 z 44 komitetów wyborczych nie zgłosiło kandydatów na prezydenta, 17 złożyło podpisy poparcia dla kandydatów, a 13 zdołało wystawić kandydatów na prezydenta.

²⁶ Członkowie Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR obserwowali szkolenia obwodowych komisji wyborczych w Aleksandrowie Łódzkim, Białymstoku, Bydgoszczy, Cegłowie, Chełmie, Częstochowie, Gdańsku, Elblągu, Limanowej, Lublinie, Olsztynie, Pile, Rzeszowie, Sieradzu, Sopocie, Sulechowie, Szczecinie, Warszawie, Warszawie-Rembertowie, Warcie, Wrocławiu i Zamościu. Fundacja Odpowiedzialna Polityka (organizacja społeczeństwa obywatelskiego) przeprowadziła analizę szkoleń dla obwodowych komisji wyborczych w całym kraju i wskazała, że w niewystarczającym stopniu ujęto w nich takie kwestie jak dostęp dla osób z niepełnosprawnością, procedury liczenia głosów i podział zadań, ocena ważności kart do głosowania oraz wypełnianie protokołu wyników głosowania.

²⁷ W pkt 84 sprawozdania wyjaśniającego do [Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych](#) Komisji Weneckiej zaleca się, co następuje: „Członkowie komisji wyborczych muszą przejść odpowiednie przeszkolenie na wszystkich szczeblach administracji wyborczej. Takie szkolenie winni również przejść członkowie komisji mianowani przez partie polityczne”.

ODIHR odnotowała również emisję kilku spotów w języku migowym, w tym przygotowanych przez PKW. Na stronie internetowej PKW przygotowano wersję o wysokim kontraście i dodatkową opcję tłumaczenia na język migowy. Koalicja 150 organizacji społeczeństwa obywatelskiego wraz z biurem Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziła akcję „Wybory dostępne dla wszystkich”, w ramach której prowadzono działania podnoszące świadomość oraz monitorowano ogólną dostępność kampanii i lokali wyborczych w dniu wyborów dla osób z różnymi formami niepełnosprawności²⁸. Chociaż władze podjęły wysiłki w celu zwiększenia dostępności procesu wyborczego, nadal występują przeszkody w niezależnym dostępie do niego.

Należy podejmować nieustanne wysiłki w ścisłej współpracy z organizacjami osób z niepełnosprawnościami w celu zapewnienia takim osobom możliwości samodzielnego głosowania, co obejmuje dopilnowanie, aby pomieszczenia i układ lokali wyborczych były odpowiednie z punktu widzenia niezależnego dostępu, oraz zapewnienie informacji wyborczych w formatach dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

VI. SPISY WYBORCÓW

Do głosowania uprawnieni są obywatele, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat, z wyjątkiem osób, którym tymczasowo odebrano prawo do głosowania decyzją sądu w wyniku pozbawienia praw publicznych lub wyborczych na podstawie wyroku skazującego za określone przestępstwa²⁹. Obywatele ubezwłasnowolnieni decyzją sądu w związku z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną mogą również zostać pozbawieni praw wyborczych, co stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami OBWE i innymi międzynarodowymi standardami³⁰.

Wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną powinny zostać usunięte zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami.

Rejestracja wyborców ma charakter bierny, a spisy wyborców są aktualizowane na bieżąco, również między turami. Wszelkie zmiany wprowadzone do spisu wyborców przed pierwszą turą miały

²⁸ Zgodnie z prawem co najmniej 50% lokali wyborczych w każdej gminie musi być niezależnie dostępnych dla wyborców z niepełnosprawnością fizyczną. Według PKW ok. 58% obwodowych komisji wyborczych uznano za lokale przystosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Inicjatywa rozpoczęła [monitorowanie kampanii](#), a także [ocenę dostępności lokali wyborczych w dniu wyborów](#) we współpracy z biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁹ Obywatele mogą zostać tymczasowo pozbawieni prawa wyborczego w przypadku popełnienia przestępstwa umyślnego lub skarbowego, a także decyzją sądu w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności wynoszącą co najmniej rok, gdy motywem czynu sąsługują na szczególne potępienie. Informacje o pozbawieniu prawa do głosowania są wprowadzane do Centralnego Rejestru Wyborców.

³⁰ Zgodnie z pkt 7.3 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 r. państwa uczestniczące „gwarantują powszechne i równe prawo wyborcze dorosłym obywatelom”. Zob. również art. 12 i 29 [Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych](#), a także pkt 48 [Komentarza ogólnego nr 1](#) do art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w którym stwierdza się, że „status osoby z niepełnosprawnością lub występowanie takiej niepełnosprawności (w tym fizycznej lub sensorycznej) nie może w żadnym przypadku stanowić podstawy do odmawiania zdolności do czynności prawnych lub któregośkolwiek z praw przewidzianych w art. 12. Wszystkie praktyki, które mają na celu naruszenie, lub skutkiem których jest naruszenie art. 12, muszą zostać zniesione w celu przywrócenia osobom z niepełnosprawnością pełnej zdolności do czynności prawnych na równych zasadach z innymi osobami” (pkt 9), a „zdolność danej osoby do podejmowania decyzji nie może być w żadnym przypadku uzasadnieniem dla wykluczenia osób z niepełnosprawnością z korzystania z [...] czynnego [i] biernego prawa wyborczego”. W reakcji na [wcześniejsze zalecenia](#) Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych w grudniu 2024 r. polski rząd [przedstawił](#) i skierował do konsultacji społecznych projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, który ma na celu wyeliminowanie instytucji ubezwłasnowolnienia, w tym związanych z nią ograniczeń czynnego i biernego prawa wyborczego; projekt ten jest przedmiotem społecznych konsultacji. Eliminacja ubezwłasnowolnienia jest również jednym z punktów [Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030](#).

zastosowanie również w drugiej turze, chyba że wyborca złożył wniosek o zmianę przed drugą turą. Wprowadzony w 2023 r. zgodnie z zaleceniem ODIHR, prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji Centralny Rejestr Wyborców (CRW) zastąpił ponad 2400 oddzielnych rejestrów gminnych i poprawił dokładność oraz funkcjonalność systemu rejestracji wyborców³¹. CRW opiera się na centralnym rejestrze stanu cywilnego, w którym każdemu mieszkańcowi przypisany jest 11-cyfrowy numer PESEL. Wyborcy są przypisywani do obwodowej komisji wyborczej na podstawie zapisanego w CRW ich ostatniego adresu głosowania, który może być ich stałym lub aktualnym adresem zamieszkania. Obywatele mają obowiązek zameldowania się pod stałym adresem, lecz w praktyce niedopełnienie tego obowiązku nie wiąże się z żadnymi sankcjami. Wyborcy bez przypisanego adresu nie są automatycznie umieszczani w spisach – muszą w tym celu złożyć wniosek.

Chociaż spisy wyborców nie są udostępniane do publicznego wglądu ze względu na przepisy dotyczące ochrony danych i związane z tym obawy o prywatność, wyborcy mieli odpowiednią możliwość zweryfikowania swoich danych i zgłoszenia wniosku o zmianę miejsca głosowania – od 44. do 3. dnia przed datą pierwszej tury, a między turami do 3. dnia przed datą drugiej tury wyborów³². W pierwszej turze o zmianę miejsca głosowania wnioskowało około 918 tysięcy wyborców, a dodatkowo w drugiej turze uczyniło to około 423 tysięcy wyborców. Wyborcy mogli również osobiście złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania, które umożliwiałoby oddanie głosu w dowolnym lokalu wyborczym na terenie Polski. W pierwszej turze wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania złożyło 333 984 wyborców, a w drugiej turze z użyciem tego dokumentu mogło głosować łącznie 571 999 wyborców. Wyborcy z niepełnosprawnościami mogli wnioskować o rejestrację, po przedstawieniu zaświadczenia o niepełnosprawności, w przystosowanym lokalu wyborczym w swojej gminie lub głosować za pośrednictwem pełnomocnika bądź korespondencyjnie³³.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych zorganizowało głosowanie poza granicami kraju w 511 lokalach wyborczych w ambasadach i innych wyznaczonych miejscach w 92 krajach, angażując czynnie pracowników dyplomatycznych i konsularnych oraz organizacje polonijne. Wyborcy przebywający za granicą musieli dokonać czynnej rejestracji w internecie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub pisemnie, do pięciu dni przed dniem wyborów. Łącznie do udziału w pierwszej turze zarejestrowało się 524 204 wyborców, a ponadto około 140 wyborców na statkach i platformach; w drugiej turze prawo do głosu za granicą miała rekordowa liczba 721 608 wyborców, a 204 zarejestrowano do głosowania na statkach i platformach³⁴.

Całkowita liczba zarejestrowanych wyborców wyniosła 29 252 340 w pierwszej turze i 29 363 722 w drugiej turze. Wszyscy rozmówcy misji ODIHR wyrazili zaufanie do dokładności rejestracji wyborców i pozytywnie ocenili CRW.

³¹ CRW jest aktualizowany przez gminy i zawiera dane wszystkich obywateli powyżej 17 roku życia, w tym osób pozbawionych prawa do głosowania.

³² Wyborcy mogli sprawdzić lokalizację swojego lokalu wyborczego, zmienić swój adres lub wnioskować o zmianę miejsca głosowania osobiście w odpowiednim urzędzie gminy, na wyznaczonej rządowej stronie internetowej bądź za pośrednictwem aplikacji [mObywatel](#).

³³ Według KBW w pierwszej turze 9705 wyborców z niepełnosprawnościami wystąpiło o możliwość głosowania korespondencyjnego, a 28 388 złożyło wniosek o głosowanie przez pełnomocnika, natomiast w drugiej turze 12 090 wyborców było uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, a 42 090 przez pełnomocnika.

³⁴ W pierwszej turze z prawa do głosowania skorzystało 467 802 wyborców za granicą oraz 172 na statkach i platformach. W drugiej turze za granicą oddano 608 215 głosów, a na statkach i platformach 176.

VII. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Na urząd prezydenta mogą kandydować obywatele, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 35 lat i posiadają prawa wyborcze. Zakaz kandydowania może dotyczyć kandydatów podlegających ustawie lustracyjnej³⁵. Rejestracja kandydatów na prezydenta przebiega dwuetapowo. W tegorocznych wyborach komitety wyborcze utworzone przez grupy co najmniej 15 wyborców miały prawo do zgłaszania kandydatów do 24 marca, po uprzednim zebraniu podpisów co najmniej 1000 wyborców. W drugim etapie w celu rejestracji kandydata komitet wyborczy musiał do 4 kwietnia przedłożyć PKW w sumie 100 tysięcy podpisów wyborców. Choć partie polityczne nie mają prawa rejestrowania komitetów wyborczych, to jednak kandydaci związani z daną partią polityczną muszą ogłosić swoją przynależność do niej.

W ramach pluralistycznego procesu PKW zarejestrowała 44 komitety wyborcze, z których 17 złożyło liczbę podpisów wymaganych do wystawienia kandydatów³⁶. PKW zarejestrowała 13 z 17 kandydatów, w tym 2 kobiety. Czterech potencjalnych kandydatów odrzucono, ponieważ po procesie weryfikacji okazało się, że liczba złożonych ważnych podpisów nie przekroczyła 100 tysięcy³⁷. Jeden z odrzuconych kandydatów odwołał się do Sądu Najwyższego, który podtrzymał decyzję o odrzuceniu z powodu niezgodności danych adresowych wyborców na arkuszach do zbierania podpisów z CRW. PKW ogłosiła ostateczną listę kandydatów 23 kwietnia³⁸.

Ogółem procesy zbierania i weryfikacji podpisów odznaczały się niewystarczającą przejrzystością. Proces weryfikacji podpisów został przeprowadzony przez KBW, przy czym kandydaci i ich przedstawiciele mieli możliwość jego obserwacji, nie umożliwiono tego jednak obserwatorom obywatelskim. KBW weryfikowało ważność podpisów, ręcznie wprowadzając numer PESEL każdego wyborcy popierającego danego kandydata i porównując go z CRW za pomocą wewnętrznie opracowanego oprogramowania. Szczegółowe dane dotyczące błędów lub niezgodności podpisów znalazły się tylko w decyzjach PKW odmawiających rejestracji kandydatów. KBW poinformowało jednak misję ODIHR, że wątpliwości dotyczące błędów lub danych zmarłych wyborców dotyczyły arkuszy do zbierania podpisów około 80% kandydatów, w tym tych, którym udało się zebrać wymagane 100 tysięcy ważnych podpisów. Wielu rozmówców misji ODIHR zgłaszało obawy dotyczące rzetelności procesu weryfikacji, wyrażając opinię, że obecnie nie ma skutecznego

³⁵ Kandydaci urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r. muszą złożyć w PKW, wraz ze zgodą na kandydowanie, oświadczenie o tym, czy pracowali dla lub współpracowali z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa państwa. Wszyscy kandydaci podlegający lustracji podlegają weryfikacji przez Instytut Pamięi Narodowej. W tych wyborach żadnemu kandydatowi nie odmówiono rejestracji na podstawie procesu lustracyjnego.

³⁶ Otrzymano 53 zawiadomienia o utworzeniu komitetów wyborczych, lecz 9 z nich nie złożyło wymaganej liczby 1000 ważnych podpisów.

³⁷ KBW sprawdza, czy arkusze do zbierania podpisów spełniają wymogi prawne, aż do osiągnięcia wymaganej liczby ważnych podpisów. Stwierdzone błędy obejmowały niezgodność danych adresowych wyborców na arkuszach do zbierania podpisów z CRW, nieprawidłowe numery PESEL, podpisy osób nieposiadających praw wyborczych lub brak daty złożenia podpisu. Zgodnie z wydanymi w tych sprawach decyzjami PKW w przypadku czterech odrzuconych kandydatów złożono podpisy osób zmarłych: 2881 podpisów popierających Dawida Jackiewicza, 5805 popierających Wiesława Lewickiego, 4994 popierających Romualda Starosielca i 4093 popierających Pawła Tanajno.

³⁸ Kandydowali: Artur Bartoszewicz (kandydat niezależny), Magdalena Biejat (kandydatka niezależna, popierana przez Nową Lewicę), Grzegorz Braun (kandydat popierany przez Konfederację Korony Polskiej), Szymon Hołownia (kandydat popierany przez Polskę 2050 i Trzecią Drogę), Marek Jakubiak (kandydat popierany przez Federację dla Rzeczypospolitej), Maciej Maciak (kandydat niezależny, popierany przez Ruch Dobrobytu i Pokoju), Sławomir Mentzen (kandydat popierany przez Konfederację Wolność i Niezawisłość), Karol Nawrocki (kandydat niezależny popierany przez PiS), Joanna Senyszyn (kandydatka niezależna), Krzysztof Stanowski (kandydat niezależny), Rafał Trzaskowski (kandydat popierany przez PO), Marek Woch (kandydat popierany przez Bezpartyjnych Samorządowców – Łączy Nas Polska) oraz Adrian Zandberg (kandydat popierany przez partię Razem).

mechanizmu umożliwiającego przeprowadzenie należytego dochodzenia w sprawie nieuczciwych podpisów³⁹.

Prawo nie wymaga od komitetów wyborczych podawania danych osób je zbierających, a ustalenie, kto zebrał takie podpisy, jest często niemożliwe. Niektórzy rozmówcy misji ODIHR stwierdzili, że w celu uzyskania podpisów niektórzy kandydaci korzystali z komercyjnie dostępnych baz danych obywateli, które zawierały dane zmarłych wyborców⁴⁰. Trwają dyskusje nad zmianami w Kodeksie wyborczym, które przewidują m.in. zbieranie podpisów drogą elektroniczną, co pozwoliłoby wyborcom zweryfikować, czy podpisali się, aby poprzeć któregoś z kandydatów.

Można rozważyć środki mające na celu usprawnienie procesu zbierania i weryfikacji podpisów poparcia w celu poprawy jego rzetelności, przejrzystości i dokładności, w tym przez zgłaszanie kandydatur oraz zbieranie podpisów drogą elektroniczną.

VIII. KAMPANIA WYBORCZA

A. RAMY PRAWNE I REGULACYJNE

Podstawowe wolności zrzeszania się, zgromadzeń i wypowiedzi są zagwarantowane konstytucyjnie. W Kodeksie wyborczym znajdują się przepisy mające zapewnić kandydatom równe możliwości prowadzenia kampanii, w tym dostęp do przestrzeni umożliwiającej jej prowadzenie i mediów publicznych. Zgodnie z prawem kampania rozpoczyna się wraz z oficjalnym ogłoszeniem wyborów, a komitety wyborcze mogą rozpocząć kampanię po ich zarejestrowaniu przez PKW⁴¹. Prowadzenie kampanii przed ogłoszeniem wyborów nie jest uregulowane przepisami, a działania o charakterze kampanii przed oficjalnym jej rozpoczęciem miały charakter powszechny, co wzbudziło obawy wielu rozmówców misji ODIHR w odniesieniu do kwestii finansowania i przejrzystości⁴². PKW krytykowała takie praktyki w przeszłości jako obchodzenie prawa⁴³.

Partie polityczne mają ustawowy zakaz prowadzenia kampanii i udzielania kandydatom wsparcia rzeczowego, w tym udostępniania obiektów⁴⁴. Chociaż przepisy te mają na celu zachowanie

³⁹ Administracja wyborcza publikuje po każdych wyborach informacje o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego. W [informacjach z lat 2020, 2021 i 2024](#) wskazano kluczowe kwestie związane z poprawą zbierania i weryfikacji podpisów, w tym zasygnalizowano problemy takie jak wyborcy nieświadomi tego, kogo popierają, listy przygotowywane z wyprzedzeniem, nieprawidłowe dane na listach oraz listy sfalszowane i zawierające dane osób zmarłych.

⁴⁰ PKW skierowała do prokuratury sprawę jednego z odrzuconych kandydatów, uzasadniając to tym, że jego lista podpisów poparcia zawierała dane wyborców zmarłych. KBW poinformowało misję ODIHR, że zamierza skierować do prokuratury kolejne zawiadomienia.

⁴¹ Cisza wyborcza, która rozpoczyna się 24 godziny przed każdym dniem wyborów, dotyczy również publikacji sondaży opinii publicznej i przestrzeni internetowej.

⁴² Według rozmówców misji ODIHR działania Sławomira Mentzena o charakterze kampanii, w tym organizację [konwencji](#) i prezentację [materiałów kampanijnych](#), odnotowano już w sierpniu 2024 r. Inni kandydaci, w tym Szymon Hołownia, Karol Nawrocki i Rafał Trzaskowski, ogłosili publicznie swoje kandydatury, występowali na terenie kraju i prowadzili wcześniejsze działania promocyjne od końca listopada do grudnia 2024 roku.

⁴³ Zob. najnowsze [wyjaśnienia](#) PKW w tej sprawie z dnia 17 kwietnia 2023 r.

⁴⁴ W swoich wyjaśnieniach z [29 maja 2023 r.](#), [16 stycznia 2025 r.](#) i [18 lutego 2025 r.](#) PKW wskazała, że partie nie mogą publikować materiałów kampanijnych kandydatów w mediach społecznościowych, a komitety wyborcze nie mogą korzystać z lokali ani sprzętu partii politycznych.

wymaganego prawem rozdziału między komitetami wyborczymi a partiami, ograniczenia takie wydają się nieuzasadnione⁴⁵.

Ramy prawne nie określają w wystarczający sposób udziału urzędników państwowych w kampanii, z wyjątkiem wymogu bezstronności i niezależności od obowiązków służbowych, co podkreślono w kilku wyjaśnieniach PKW, a granica między obowiązkami służbowymi a działaniami w ramach kampanii często zacierała się w praktyce.⁴⁶ Urzędnicy państwowi na różnych szczeblach i z różnych środowisk politycznych przyłączali się do kandydatów podczas wydarzeń kampanijnych, wyrażali poparcie dla nich w środkach masowego przekazu lub promowali ich w mediach społecznościowych⁴⁷. Wsparcie to często pokrywało się z udziałem partii w kampanii, w tym oddolną mobilizacją, wydarzeniami i promocją w mediach społecznościowych – pomimo ograniczeń określonych w wyjaśnieniach PKW⁴⁸. Brak wysiłków ze strony podmiotów politycznych w celu wyraźnego oddzielenia kampanii od innych urzędowych działań jest sprzeczny z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, wymogami prawnymi, wyjaśnieniami PKW i międzynarodowymi dobrymi praktykami. Zjawisko to zostało dodatkowo pogłębione przez brak egzekwowania w wystarczającym stopniu przepisów podczas kampanii⁴⁹.

⁴⁵ W pkt 182 [Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych](#) stwierdza się: „W trakcie wyborów partie polityczne często zapewniają swoim kandydatom wsparcie, finansowanie i zasoby na kampanię. Przepisy regulujące działalność partii muszą umożliwiać swobodne udzielanie takiego wsparcia, o ile nie zakłóca to minimalnych »równych szans« kandydatów i partii”. W pkt 49 stwierdza się: „Wszelkie ograniczenia wolności zrzeszania się muszą mieć podstawę prawną w konstytucji państwa lub ustawie parlamentarnej, a nie w przepisach podrzędnych [...]. Ograniczenia takie muszą być jasne, łatwe do zrozumienia i jednolite w stosowaniu, aby zapewnić wszystkim osobom i partiom możliwość zrozumienia konsekwencji ich naruszenia”.

⁴⁶ W [wyjaśnieniu](#) PKW z 31 marca 2025 r. wezwano do zapewnienia takiego rozróżnienia przez wszystkie „osoby publiczne wykonujące funkcje publiczne lub przez inną swoją działalność zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp. wpływające znacząco na funkcjonowanie społeczeństwa”.

⁴⁷ W dniu 19 maja prezydent Andrzej Duda potwierdził wcześniejsze poparcie, [oświadczając](#): „Nie jest dla nikogo tajemnicą, że poparłem Karola Nawrockiego. Popieram Karola Nawrockiego nadal”, podczas gdy premier Donald Tusk ponownie [poparł](#) Rafała Trzaskowskiego, wzywając wyborców do wyboru między „paraliżem władzy i chaosem” a „sprawiedliwością i porządkiem”. Przed pierwszą turą co najmniej 11 z 27 ministrów powiązanych z partiami koalicji rządzącej wyraziło poparcie dla swoich kandydatów i prowadziło kampanię na ich rzecz. Przed drugą turą prawie wszyscy ministrowie (24 z 27), wyrazili poparcie dla Rafała Trzaskowskiego, w tym za pośrednictwem mediów społecznościowych. Na szczeblu lokalnym prezydenci m.in. [Białegostoku](#), [Gniezna](#), [Katowic](#), [Kielc](#), [Lublina](#), [Rybnika](#), [Sopotu](#) i [Sosnowca](#) poparli Rafała Trzaskowskiego podczas wydarzeń kampanijnych lub za pośrednictwem mediów społecznościowych. Z drugiej strony prezydenci oraz burmistrzowie [Jastrzębia Zdroju](#), [Myślenic](#), [Siedlec](#) i [Stalowej Woli](#), marszałkowie województw [małopolskiego](#) i [świętokrzyskiego](#), a także przewodniczący [Sejmiku Województwa Podkarpackiego](#) prowadzili kampanię na rzecz Karola Nawrockiego.

⁴⁸ W [wyjaśnieniu](#) PKW z dnia 18 lutego 2025 r. podkreślono, że partie polityczne nie mogą udzielać wsparcia rzeczowego kandydatom, w tym wsparcia informacyjnego za pośrednictwem partyjnych portali społecznościowych, poza dozwolonymi wpłatami na rzecz komitetów wyborczych. Między innymi [Konfederacja](#), [Nowa Lewica](#), [PiS](#), [PO](#) i [Razem](#) promowały popieranych przez siebie kandydatów na swoich stronach w mediach społecznościowych, włączając w to opłacone przez PO reklamy związane z kampanią na platformach [Meta](#) i [Google](#) przeciwko Sławomirowi Mentzenowi. Wsparcie PiS dla Karola Nawrockiego obejmowało [wystąpienia](#) prezesa partii Jarosława Kaczyńskiego, [apele](#) wzywające struktury partyjne do mobilizacji oraz [promocje](#) wydarzeń kampanijnych. Przedstawiciele partii koalicji rządzącej zorganizowali wspólne konferencje prasowe w [Białymstoku](#), [Bydgoszczy](#), [Lublinie](#) i [Rzeszowie](#), apelując o głosy na Rafała Trzaskowskiego.

⁴⁹ Zgodnie z [wyjaśnieniem](#) PKW z dnia 4 marca 2024 r. przypadki braku wyraźnego rozdzielenia pomiędzy prowadzeniem kampanii wyborczej a pełnieniem funkcji publicznych mogą podlegać ocenie po wyborach i skutkować odrzuceniem sprawozdania finansowego właściwego komitetu lub odpowiedzialnością karną. W pkt 4.2 dokumentu ODIHR i Komisji Weneckiej [Joint Guidelines on Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes](#) [„Wspólne wytyczne dotyczące zapobiegania nadużyciom i reagowania na nadużycia zasobów administracyjnych w procesach wyborczych”] z 2016 r. stwierdza się, że prawo powinno „zapewniać wyraźny rozdział między sprawowaniem politycznie wrażliwych funkcji publicznych, w szczególności stanowisk kierowniczych, a kandydowaniem”.

Aby zapewnić wyraźny rozdział między kampanią a funkcjami publicznymi, należy zmienić prawo w celu określenia zakresu dopuszczalnych działań urzędników państwowych podczas kampanii. Zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami i dotychczasowymi wyjaśnieniami PKW urzędnicy państwowi powinni przestrzegać zasad neutralności oraz unikać łączenia obowiązków służbowych z działaniami w ramach kampanii.

Kwestia prowadzenia kampanii w mediach społecznościowych nie jest wyraźnie uregulowana, jednak kilka przepisów prawnych i wyjaśnień PKW, m.in. regulujących czas trwania kampanii, przejrzystość i odpowiedzialność za płatne reklamy, wsparcie rzeczowe kampanii oraz ograniczenia wolności wypowiedzi, obowiązuje również w internecie.

Mimo że przeprowadzono wiele konsultacji społecznych, nie przyjęto jeszcze przepisów krajowych niezbędnych do skutecznego wdrożenia unijnego Aktu o Usługach Cyfrowych. Zaledwie pięć dni przed pierwszą turą wyborów i ponad rok po terminie wyznaczonym na luty 2024 r. rząd powołał szefa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na koordynatora ds. usług cyfrowych⁵⁰. Komisja Europejska wszczęła wcześniej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a 7 maja podjęła decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości UE jako ostatniemu państwu członkowskiemu Unii, które nie wyznaczyło koordynatora⁵¹. W związku z tym, że przepisy wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte, UKE posiada obecnie jedynie mandat techniczny⁵². Opóźnione wprowadzenie ram regulacyjnych poskutkowało istotnymi lukami, w tym brakiem mechanizmu odwoławczego dla użytkowników, wyznaczonych zaufanych podmiotów sygnalizujących czy ustaleń dotyczących nadzoru nad mniejszymi platformami. Brak posiadającego pełnię uprawnień koordynatora przekładał się na nadal niewystarczającą koordynację i komunikację publiczną, w tym brak publicznych sprawozdań i zagregowanych danych z różnych instytucji na temat interakcji z bardzo dużymi platformami internetowymi (VLOP).

Aby zapewnić skuteczne wdrażanie przepisów, koordynatorowi ds. usług cyfrowych należy przyznać szerokie uprawnienia w zakresie koordynowania wysiłków poszczególnych instytucji, zapewnienia spójnej reakcji na ryzyko i zagrożenia cyfrowe oraz zwiększania przejrzystości podejmowanych środków, w tym w kontekście wyborczym.

B. ŚRODOWISKO KAMPANII

Podczas kampanii wyborczej przestrzegano podstawowych wolności zrzeszania się, zgromadzeń i wypowiedzi, a także zapewniono wolność prowadzenia kampanii. Wyborcy mieli rzeczywisty wybór między różnymi opcjami politycznymi. Kandydaci stawiali na pierwszym miejscu wyjazdy regionalne, spotkania z wyborcami, konferencje prasowe i obecność w mediach społecznościowych w celu dotarcia do wyborców. Podczas kampanii misja ODIHR obserwowała bezpośrednio łącznie 63 wydarzenia kampanijne w 17 gminach, które odbyły się w dużej mierze bez przeszkód i zgromadziły zróżnicowaną publiczność. Obserwatorzy długoterminowi misji ODIHR i rozmówcy wskazywali na częste niszczenie i uszkodzanie banerów oraz plakatów kampanijnych, określając skalę tego zjawiska jako bezprecedensową (zob. punkt *Rozstrzygnięcie sporów wyborczych*)

Kampania w pierwszej turze obracała się w dużej mierze wokół konkretnych zagadnień. Jako kluczowe priorytety programowe wyłoniły się bezpieczeństwo narodowe, dobrobyt gospodarczy, opieka zdrowotna i przystępne cenowo mieszkania, a także tematy wywołujące podziały, takie jak

⁵⁰ Zob. [uchwałę nr 67](#) Rady Ministrów z 14 maja.

⁵¹ Zob. komunikaty prasowe Komisji Europejskiej z [16 grudnia 2024 r.](#) i [7 maja 2025 r.](#)

⁵² Zob. [komunikat](#) UKE z 15 maja 2025 r. i [zmiany w regulaminie UKE](#) z 23 maja 2025 r.

migracja, wsparcie dla Ukrainy, prawa reprodukcyjne i wartości liberalne kontra tradycyjne. W kampanii przed drugą turą można było zaobserwować powrót dominującej dynamiki skupionej na rywalizacji między Platformą Obywatelską (PO) a PiS, a przejawem głębokiej polaryzacji politycznej i ideologicznej były ostrzejsze, bardziej konfrontacyjne wypowiedzi. Drugą turę przedstawiano jako pojedynek o sumie zerowej mający zdecydować o przyszłej polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski.

Niektóre podmioty polityczne posługiwały się podburzającymi i uwłaczającymi komunikatami skierowanymi do migrantów, osób LGBTI, grup etnicznych oraz religijnych, w tym narracjami ksenofobicznymi i antyukraińskimi, co spotkało się z potępieniem ze strony części kandydatów i osób publicznych⁵³. Niektórzy rozmówcy misji ODIHR wyrażali obawy dotyczące wpływu takiej retoryki na dyskurs publiczny oraz postawy wobec grup szczególnie wrażliwych. Wszczęto kilka postępowań w związku z publicznym znieważeniem i nawoływaniem do nienawiści⁵⁴. W dniu 18 kwietnia prezydent Andrzej Duda skierował do Trybunału Konstytucyjnego poprawki przyjęte przez Sejm w celu rozszerzenia ochrony przed mową nienawiści o kwestie orientacji seksualnej, płci, wieku i niepełnosprawności, w tym w oparciu o wcześniejsze zalecenia ODIHR⁵⁵. W dniu 8 lipca, gdy Trybunał zaczął rozpatrywać sprawę, pełniący jeszcze wówczas obowiązki prezydenta Andrzej Duda zmodyfikował swój pierwotny wniosek, w szczególności w odniesieniu do przepisów odnoszących się do osób z niepełnosprawnością i orientacji seksualnej. W tej sytuacji Trybunał odroczył rozprawę.

Aby wzmocnić ochronę przed publicznym znieważaniem oraz podżeganiem do nienawiści, katalog cech chronionych w Kodeksie karnym należy rozszerzyć między innymi o niepełnosprawność i orientację seksualną. Podmioty polityczne powinny powstrzymywać się od używania dyskryminującego języka, a także nadal publicznie i zdecydowanie potępiać jego użycie w kampaniach wyborczych.

Jedynie sześciu kandydatów w swoich programach kampanii poruszyło tematy związane z równością i włączeniem społecznym, przy czym poglądy tych kandydatów na wspomniane kwestie, zwłaszcza dotyczące praw kobiet oraz osób LGBTI, były rozbieżne. Chociaż kobiety wykazywały wyraźne zainteresowanie polityką i zaangażowanie, ich rola jako mówczyń podczas wydarzeń kampanijnych obserwowanych przez misję ODIHR (34%) oraz liderów kampanii pozostawała ograniczona. Młodzi ludzie stanowili 37% uczestników zaobserwowanych wydarzeń kampanijnych, a niektórzy

⁵³ W jednym ze [spotów](#) wyborczych Karola Nawrockiego wykorzystano obrazy muzułmańskiej modlitwy i migrantów na przystanku autobusowym w celu przedstawienia ich jako „niebezpiecznych”, stwierdzając: „Polskę już zalewają imigranci z Afryki i Bliskiego Wschodu [...] Musimy to natychmiast zahamować”. Podczas zorganizowanego 4 maja w Gdańsku wydarzenia w ramach kampanii Sławomira Mentzena politycy związani z Konfederacją wielokrotnie wypowiadali się przeciwko osobom LGBTI, odnosząc się do „patologii, której uczy Bruksela” i opisując imigrantów jako „przestępców z natury”, z powodu których „dzieci i kobiety boją się wychodzić na ulicę”. 4 maja w Ostrołęce Grzegorz Braun określił osoby LGBTI mianem „zбочеńców”, a podczas zorganizowanej przez „Super Express” debaty 28 kwietnia wygłaszał antysemitki i antyukraińskie uwagi.

⁵⁴ Kodeks karny zabrania publicznego znieważania i nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. Misja ODIHR uzyskała informacje, że do dnia 1 czerwca prokuratura wszczęła dziewięć postępowań dotyczących mowy nienawiści.

⁵⁵ W swoim [sprawozdaniu z 2023 r.](#) Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji z zadowoleniem przyjęła dotychczasową ochronę prawną przed mową nienawiści, ale zaleciła dodanie orientacji seksualnej, tożsamości płciowej i cech płciowych jako cech chronionych. Podobne apele wystosowali niezależny ekspert ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową ([29 listopada 2024 r.](#)) oraz 37 organizacji społeczeństwa obywatelskiego ([18 grudnia 2024 r.](#)). Zob. także pkt 2.3.5 i 2.3.6 dokumentu [ODIHR Hate Crime Laws: A Practical Guide](#) [„Praktyczny przewodnik ODIHR na temat przepisów dotyczących przestępstw z nienawiści”], wyd. II z 2022 r., a także [ODIHR Opinion on the Draft Amendments to Certain Provisions of the Criminal Code of Poland](#) [„Opinia ODIHR o projekcie nowelizacji niektórych przepisów polskiego Kodeksu karnego”] z 2015 r., w których to dokumentach zaleca się m.in. włączenie jako cech często chronionych niepełnosprawności i orientacji seksualnej.

kandydaci aktywnie kierowali do nich przekaz, zwłaszcza przed drugą turą. Nie odnotowano żadnych ukierunkowanych strategii dotarcia do wyborców wywodzących się z mniejszości narodowych. Kandydaci nie podjęli wystarczających starań w celu zapewnienia dostępności wydarzeń i materiałów kampanijnych dla osób z niepełnosprawnością⁵⁶.

Aby umożliwić rzeczywisty udział, kandydaci powinni zadbać, aby wydarzenia, programy, informacje i materiały kampanijne były dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym dzięki wykorzystaniu odpowiednich formatów i metod komunikacji.

C. KAMPANIA W INTERNECIE

Silna obecność w mediach społecznościowych była kluczowym elementem strategii większości kandydatów mających na celu dotarcie do wyborców⁵⁷. Oprócz treści zaprojektowanych specjalnie do publikacji w mediach społecznościowych, wiele osobistych wystąpień kandydatów stworzono pod kątem ich rozpowszechniania i promowania w internecie. Na kontach monitorowanych przez misję ODIHR dominowały wpisy poświęcone ogólnemu prowadzeniu kampanii, mobilizacji wyborców i krytyce przeciwników, ale treści często odzwierciedlały również szerszą debatę publiczną na temat bieżących wydarzeń oraz tematów polaryzujących⁵⁸. Analiza Google Trends i serwisu Wykop wykazała duże zainteresowanie odbiorców informacjami związanymi z wyborami.

Monitorowanie mediów społecznościowych przez misję ODIHR przed pierwszą turą wykazało, że największe zaangażowanie generowały nacechowane ładunkiem emocjonalnym, asertywne i wyrażnie spozycjonowane treści na tematy wywołujące podziały. Liderami pod względem interakcji na TikToku byli Sławomir Mentzen i Magdalena Biejat. W trakcie kampanii przed drugą turą nastąpił wzrost zaangażowania związanego z kontami Karola Nawrockiego i Rafała Trzaskowskiego na platformach TikTok oraz X, co odzwierciedlało nasilone działania mające na celu dotarcie do wyborców, znaczny wzrost liczby obserwujących oraz zwiększone zainteresowanie opinii publicznej. Wpisy organiczne były wspierane przez płatne kampanie reklamowe, przy czym Rafał Trzaskowski był liderem pod względem zasięgu, a Karol Nawrocki pod względem liczby zakupionych reklam i wydatków⁵⁹.

Władze wdrożyły pewne mechanizmy mające na celu ochronę procesu wyborczego przed ingerencją z zewnątrz, dezinformacją i cyberatakami, włączając w to działania szkoleniowe oraz

⁵⁶ W przypadkach obserwowanych przez misję ODIHR wypowiedzi były tłumaczone na język migowy jedynie podczas wydarzeń kampanijnych Szymona Hołowni i wydarzeń organizowanych przez społeczeństwo obywatelskie. Do potrzeb osób z niepełnosprawnościami dostosowano jedynie kilka materiałów kampanijnych, w tym spoty z napisami. Zgodnie z pkt 43 [Komentarza ogólnego nr 2 na temat art. 9](#) Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami „ważne jest również, aby spotkania polityczne oraz materiały wykorzystywane i tworzone przez partie polityczne lub poszczególnych kandydatów uczestniczących w wyborach publicznych były dostępne”.

⁵⁷ Według [Głównego Urzędu Statystycznego](#) w 2024 r. 87,6% ludności Polski regularnie korzystało z internetu. Instytut Reutersa [podał](#), że w 2024 r. tylko 48% użytkowników mediów społecznościowych polegało na nich jako źródle wiadomości. Najpopularniejszą platformą jest Facebook, a następnie TikTok, Instagram i X, natomiast wśród serwisów do udostępniania filmów prowadzi YouTube.

⁵⁸ W okresie od 21 kwietnia do 30 maja misja ODIHR monitorowała 40 kont kandydatów, partii politycznych oraz osób publicznych i instytucji w serwisach Facebook, TikTok oraz X. Skupiono się przy tym na dwóch najistotniejszych i najbardziej angażujących postach opublikowanych na każdym z tych kont każdego dnia. Dla każdej platformy obliczono łączne interakcje (polubienia na TikTok i X oraz łączne reakcje na Facebooku), nadając priorytet tej z największą liczbą obserwujących. Do kontekstowej analizy zainteresowania odbiorców i popularnych tematów wykorzystano polski serwis agregujący wiadomości Wykop oraz narzędzie Google Trends.

⁵⁹ Zob. [raport](#) Fundacji Batorego obejmujący okres kampanii do 25 maja.

uświadamiające⁶⁰. Mimo że stanowiło to odzwierciedlenie proaktywnego i wielopłaszczyznowego podejścia, koordynacja między instytucjami wydawała się niewystarczająco sprawna, a komunikacja publiczna na temat zagrożeń oraz zastosowanych środków zaradczych była ograniczona i często ogólnikowa⁶¹. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego zauważyły, że chociaż udało się nawiązać współpracę z instytucjami państwowymi, pozostawała ona ograniczona w zakresie i treści.⁶² W miarę zbliżania się wyborów zarówno władze, jak i krajowi eksperci ostrzegali przed wzrostem zagrożeń cybernetycznych i dezinformacyjnych, wskazując w szczególności taktykę nagłaśniania treści polaryzujących w celu pogłębienia podziałów społecznych i podważenia zaufania⁶³. Władze odnotowały, że wdrożone przez państwo środki ochrony były skuteczne, gdyż ataki zostały na czas wykryte i odparte, co ograniczyło ich szerszy wpływ. Jednak sposób, w jaki zajęto się przypadkiem opublikowanych przed pierwszą turą na Facebooku reklam pochodzących od stron trzecich o niejasnym źródle pochodzenia i finansowania, wzbudził zaniepokojenie ze względu na opóźnione i niespójne informowanie opinii publicznej oraz brak przejrzystości (zob. również punkt *Finansowanie kampanii*)⁶⁴. Wyzwania te zwróciły uwagę na obszary, w których bardziej kompleksowe krajowe ramy bezpieczeństwa cyfrowego i cybernetycznego mogłyby poprawić koordynację i strategię oraz zwiększyć przejrzystość reakcji instytucjonalnych na zagrożenia cyfrowe⁶⁵.

Aby zapewnić skuteczną i spójną reakcję na dezinformację, ingerencje z zagranicy i zagrożenia cybernetyczne, władze mogłyby przyjąć kompleksowe ramy strategiczne ochrony środowiska cyfrowego. W strategii tej należałoby jasno określić obowiązki poszczególnych instytucji, ustanowić mechanizmy koordynacji, zapisać gwarancje przejrzystości i położyć nacisk na współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.

⁶⁰ Wśród stosownych inicjatyw można wymienić „Radę Odporności” MSZ, realizowany przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz Naukową i Akademicką Sieć Komputerową (NASK) program „Parasol Wyborczy”, a także działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz MSWiA. W dniu 29 kwietnia powołano [Międzyresortowy Zespół do spraw Przeciwdziałania Zagranicznej Ingerencji i Manipulacji w Środowisku Informacyjnym](#) jako ciało doradcze Rady Ministrów oraz mechanizm wymiany informacji na temat takiej ingerencji i manipulacji. Ponadto podczas wyborów wykorzystano [system szybkiego reagowania](#) w ramach unijnego kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji, co ułatwiło szybką wymianę informacji między uczestniczącymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a platformami internetowymi w celu sygnalizacji treści lub tendencji, które mogą zagrażać rzetelności wyborów i które należy potraktować priorytetowo.

⁶¹ Zob. dokument Alliance4Europe z 6 maja [Poland: Country Election Risk Assessment, FIMI Response Team Report](#) [„Polska: ocena ryzyka związanego z wyborami, raport zespołu ds. reakcji na zagraniczną ingerencję i manipulację”].

⁶² W 2024 r. rząd przyjął Politykę Cyfrowej Transformacji Edukacji, której celem jest uwzględnienie umiejętności korzystania z mediów w systemie edukacji. W dniu 13 marca Minister Cyfryzacji ogłosił plany przeznaczenia specjalnych funduszy na edukację w zakresie kompetencji cyfrowych, w tym umiejętności korzystania z mediów. Brakuje jednak spójnej krajowej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, co skutkuje niespójnym wdrożeniem, a wiele inicjatyw jest obecnie realizowanych przez społeczeństwo obywatelskie. Rozmówcy misji ODIHR podkreślili, że zwiększone wsparcie państwa i lepsza koordynacja wysiłków mogą się przyczynić do zwiększenia świadomości społecznej oraz odporności na manipulację i dezinformację w sferze cyfrowej.

⁶³ Przykładami odnotowanych ataków i zagrożeń były kampania dezinformacji powiązana z Rosją, o której mowa była w styczniowym [komunikacie](#) Ministra Cyfryzacji; opisana w kwietniowym [raporcie](#) Alliance4Europe „operacja Doppelganger” na X; oraz przypisywane podmiotom rosyjskim i białoruskim cyberataki wymierzone w PO, kampanię Rafała Trzaskowskiego oraz strony internetowe partii koalicyjnych, o których informowały w kwietniu i maju [Ministerstwo Cyfryzacji](#), a także [NASK](#). W dniu 16 kwietnia Minister Cyfryzacji [stwierdził](#), że Polska stała się najczęstszym celem cyberataków wśród krajów UE. Zob. także raport Rady Odporności z 28 kwietnia zatytułowany [Razem przeciwko dezinformacji](#).

⁶⁴ Zob. [komunikat](#) NASK z 14 maja. Pochodzenie i finansowanie reklam pozostawało przedmiotem dochodzenia przez cały czas trwania kampanii. Zob. doniesienia na ten temat: [Wirtualna Polska](#), [OKO.press](#), [Demagog](#) i [Gazeta Prawna](#).

⁶⁵ Zob. na przykład dokument Fundacji INFO OPS Polska [Foreign Information Manipulation and Interference Threats and Answers](#) [„Zagrożenia i odpowiedzi związane z manipulacją i ingerencją w informację w Polsce”].

Pomimo opóźnionego wyznaczenia koordynatora ds. usług cyfrowych instytucje krajowe i społeczeństwo obywatelskie prowadziły funkcjonalną współpracę z platformami społecznościowymi w celu przeciwdziałania nieautentycznej aktywności, dezinformacji i nielegalnym treściom oraz w celu weryfikacji faktów. Skuteczność reakcji platform znacznie się jednak różniła. Spośród platform społecznościowych monitorowanych przez misję ODIHR, w oparciu o dane NASK i opinie rozmówców, największa liczba zgłoszeń podczas kampanii dotyczyła treści na Facebooku, natomiast platforma X wyróżniała się najsłabszym zaangażowaniem interesariuszy krajowych oraz najniższym odsetkiem reakcji⁶⁶. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podały przykłady opóźnionych lub nieskutecznych działań platform społecznościowych, które nie zareagowały na znaczną część zgłoszonych treści, co w niektórych przypadkach wzbudzało obawy co do tego, czy wypełniają swoje obowiązki na mocy Aktu o Usługach Cyfrowych⁶⁷. Ponadto zastrzeżenia nadal budzi brak przejrzystości algorytmów, w tym pojawiające się doniesienia, że system rekomendacji TikToka w nieproporcjonalnym stopniu promował treści polityczne kojarzone z prawicą⁶⁸.

IX. FINANSOWANIE KAMPANII

Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych jest regulowane przez Kodeks wyborczy oraz ustawę o partiach politycznych, których przepisy są uzupełnione wyjaśnieniami wydawanymi przez PKW. Pomimo pewnych pozytywnych zmian wprowadzonych w 2023 r. większość wcześniejszych rekomendacji ODIHR pozostaje niezrealizowana⁶⁹. Obowiązujące przepisy dotyczące finansowania kampanii oraz sposób ich wdrażania nie zapewniały równości szans dla kandydatów, skutecznego nadzoru, przejrzystości ani odpowiedzialności w zakresie finansowania kampanii.

A. DOCHODY I WYDATKI

Prezydenckie kampanie wyborcze nie są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa. Za finansowanie kampanii nominowanych przez siebie kandydatów odpowiedzialne są komitety wyborcze. Są one zobowiązane do otwarcia rachunków bankowych natychmiast po zarejestrowaniu, jeżeli planują otrzymywać fundusze i ponosić wydatki na kampanię.

⁶⁶ Zgodnie z danymi przekazanymi misji ODIHR przez NASK i poddanymi przez nią analizie, w okresie od 1 stycznia do 2 czerwca 2025 r. NASK rozpatrywał 6316 przypadków treści uznanych za sprzeczne z polityką mediów społecznościowych i ustawodawstwem krajowym. W 3955 przypadków zastrzeżenia co do tych treści uznano za uzasadnione i zgłoszono je platformom, przy czym największy odsetek (47,5%) dotyczył Facebooka. Warto zauważyć, że 68% wszystkich zgłoszonych przypadków dotyczyło treści publikowanych w weekendy pierwszej (16–19 maja) i drugiej (30 maja–2 czerwca) tury wyborów. W tym okresie największą skuteczność wykazał TikTok, który podjął działania zaradcze lub moderacyjne wobec 81,6% zgłoszonych treści oraz usunął 30,9% zgłoszonych treści związanych odpowiednio z weekendami pierwszej i drugiej tury wyborów. Najniższy wskaźnik reakcji wykazała platforma X, pozostawiając bez odpowiedzi odpowiednio 96% i 95% zgłoszonych wpisów związanych z weekendami pierwszej i drugiej tury wyborów. Ponadto po pierwszej turze NASK poinformował misję ODIHR, że zgłosił 14 890 kont – głównie na platformie X – powiązanych z nieautentycznym, skoordynowanym działaniem, oszustwami oraz podszywaniem się pod inne osoby.

⁶⁷ Raporty eksperckie (z [29 maja](#) i [30 maja](#)) wykazały, że Facebook, YouTube i X nie podjęły terminowych lub odpowiednich działań w związku z sygnalizowanymi im treściami rozpowszechnianymi przez konta powiązane ze zidentyfikowaną wcześniej „operacją Doppelganger” oraz objętymi sankcjami białoruskimi mediami państwowymi. Stowarzyszenie Nigdy Więcej przekazało przykłady treści zgłoszonych platformom, w tym [posta](#) opublikowanego na Facebooku z 27 kwietnia (oferta pracy dla pracowników zagranicznych została w nim przedstawiona jako zagrożenie związane z muzułmańskimi migrantami), w związku z którymi nie podjęto żadnych działań.

⁶⁸ Zob. [analizę](#) Global Witness z 29 maja dotyczącą systemu rekomendacji TikToka podczas tych wyborów.

⁶⁹ Zob. również [ODIHR Opinion on the Act on Political Parties](#) [„Opinia ODIHR z 2025 r. w sprawie ustawy o partiach politycznych”]

Partie polityczne i komitety wyborcze mogą przyjmować darowizny pieniężne oraz w ograniczonym zakresie rzeczowe od obywateli polskich na stałe zamieszkałych na terytorium Polski⁷⁰. Darowizny od osób prawnych, jak też ze źródeł zagranicznych i anonimowych są zabronione⁷¹. Limity darowizn miały również zastosowanie do darowizn rzeczowych przekazywanych partiom, lecz nie komitetom wyborczym, przy czym nie stworzono metod oceny darowizn rzeczowych⁷². Chociaż komitety mogą zaciągać kredyty bankowe, jest to mało prawdopodobne, ponieważ ich pełnomocnicy finansowi i członkowie byliby osobiście odpowiedzialni za spłatę takich kredytów. W nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2023 r. doprecyzowano, że limit wydatków (24,6 mln PLN w tych wyborach) obejmuje obie tury, co stawia kandydatów z najwyższym poparciem w niekorzystnej sytuacji, ponieważ muszą oni zachować część budżetu na ewentualną kampanię przed drugą turą.

Aby zapewnić kandydatom równe warunki finansowe, w przepisach należy określić limit wydatków w pierwszej turze z proporcjonalnym wzrostem w drugiej turze.

Komitety wyborcze nie są formalnie powoływane przez partie polityczne, ale mogą otrzymywać od nich nieograniczone fundusze, między innymi z funduszy publicznych przyznawanym uprawnionym partiom politycznym, co daje znaczną przewagę kandydatom popieranym przez te partie⁷³.

Aby zapewnić równość szans, należy rozważyć bardziej zrównoważone finansowanie kampanii przez państwo i podmioty prywatne, w tym przez ograniczenie kwoty środków pochodzących z budżetu państwa, które partie mogą przekazywać na kampanie.

B. UJAWNIANIE INFORMACJI I NADZÓR

Od chwili rejestracji komitety wyborcze były zobowiązane do ujawniania na swoich stronach internetowych darowizn przekraczających kwotę 4 660 PLN⁷⁴. Obowiązujące przepisy nie nakładają wymogu składania pośrednich sprawozdań finansowych przed pierwszą turą ani między turami, jak też ujawniania środków przekazanych przez partie polityczne, darowizn poniżej progu ani wydatków. Ogranicza to przejrzystość i utrudnia wyborcom dokonanie świadomego wyboru, w tym dzięki wiedzy o tym, która partia polityczna finansuje danego kandydata⁷⁵. Przedstawiciele obydwu

⁷⁰ Dopuszczalne formy wsparcia rzeczowego obejmują rozpowszechnianie materiałów kampanijnych, pracę biurową, korzystanie z pojazdów, urządzeń i innych przedmiotów oraz dostęp do lokali w celu ekspozycji materiałów kampanijnych.

⁷¹ Dozwolone są darowizny gotówką w kwocie nieprzekraczającej minimalnego wynagrodzenia. Łącznie darczyńca może przekazać każdej partii do 70 000 PLN (około 16 512 EUR przy kursie 1 PLN = 0,23 EUR) w gotówce rocznie pod warunkiem, że żadna pojedyncza darowizna nie przekracza minimalnego wynagrodzenia.

⁷² Kandydaci mogą przekazać dowolnemu komitetowi wyborczemu do 210 000 PLN. Osoba fizyczna może przekazać rocznie do 70 000 PLN na każdy z następujących celów: komitet wyborczy, fundusz wyborczy partii oraz rachunek bieżący partii.

⁷³ Partie oraz koalicje, które uzyskały odpowiednio co najmniej 3% i 6% głosów oddanych w wyborach parlamentarnych, otrzymują finansowanie publiczne proporcjonalne do liczby uzyskanych głosów. Po wyborach w 2023 r. dziewięciu partiom [przydzielono](#) 84 mln zł rocznie.

⁷⁴ Rafał Trzaskowski ujawnił darowizny na łączną kwotę [7 462 134](#) PLN, Karol Nawrocki [5 190 242](#) PLN, Grzegorz Braun [1 036 634](#) PLN, Sławomir Mentzen [960 345](#) PLN, Szymon Hołownia [206 240](#) PLN, Artur Bartoszewicz [93 662](#) PLN, Adrian Zandberg [85 000](#) PLN, Joanna Senyszyn [65 000](#) PLN, Magdalena Bieja [45 000](#) PLN, a Maciej Maciak [10 000](#) PLN. Marek Jakubiak, Krzysztof Stanowski i Marek Woch nie ujawnili żadnych darowizn.

⁷⁵ Zgodnie z pkt 261 dokumentu [2020 ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation](#) [„Wtyczne ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych”] „dobrą praktyką jest wymaganie [...] sprawozdań zawierających wstępne informacje na temat przychodów i wydatków partii i kandydatów na kilka dni przed dniem wyborów, do celów ich przekazania organom nadzorczym oraz opinii publicznej”. W pkt 263 stwierdza się, że „Przejrzystość w zakresie sprawozdawczości wymaga terminowej publikacji sprawozdań finansowych partii; sprawozdania takie muszą pozostać publiczne przez odpowiedni czas, aby umożliwić należytą kontrolę publiczną. Spełnienie tego wymogu oznacza, że

kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury, poinformowali misję ODIHR, że pozyskali znaczną kwotę z darowizn poniżej progu obowiązkowego ujawnienia. W przepisach prawa przewidziano krótkie terminy na ujawnienie informacji, jednak przestrzeganie tych terminów nie jest monitorowane. Ujawnianie darowizn na rozproszonych stronach internetowych o ograniczonej widoczności i w formie uniemożliwiającej wyszukiwanie nie pozwala na publiczną kontrolę.

Aby poprawić przejrzystość finansowania kampanii, komitety wyborcze powinny być zobowiązane do przedstawiania szczegółowych raportów dotyczących przychodów i wydatków, w tym funduszy otrzymanych od partii, całkowitej kwoty darowizn poniżej progu ujawnienia, a także wydatków dokonanych przed pierwszą turą i między turami wyborów. Aby umożliwić publiczną kontrolę, informacje powinny być ujawniane w sposób zapewniający ich łatwą dostępność, przyjazny dla użytkownika i umożliwiający wyszukiwanie, a PKW powinna być zobowiązana do monitorowania, czy obowiązki w zakresie ujawniania informacji są przestrzegane.

Wbrew międzynarodowym standardom i wcześniejszym rekomendacjom ODIHR prawo nie reguluje kwestii prowadzenia kampanii przez strony trzecie, a zgodnie z interpretacją PKW jest to zabronione, ale nie podlega sankcjom⁷⁶. PKW zaleciła komitetom wyborczym powiadamianie policji o osobach wykorzystujących ich symbole do prowadzenia kampanii bez ich zgody oraz zgłaszanie jako darowizn rzeczowych wszelkich kosztów poniesionych przez osoby fizyczne w związku z prowadzeniem kampanii, informując, że w przeciwnym razie komitetom mogą grozić sankcje⁷⁷. Strony trzecie, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się mobilizacją wyborców, a także obywatelska organizacja zajmująca się obserwacją wyborów, prowadziły kampanię na rzecz Rafała Trzaskowskiego, ponosząc znaczne wydatki, w tym w Internecie.⁷⁸ Te

sprawozdania muszą zawierać wystarczająco dużo szczegółów, aby były użyteczne i zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa; dostęp do nich może zostać ułatwiony dzięki cyfryzacji procesu”.

⁷⁶ W art. 6 dokumentu Komitetu Ministrów Rady Europy [Recommendation Rec\(2003\)4 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns](#) [„Zalecenie Rec(2003)4 w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych”] stwierdza się, że „zasady dotyczące darowizn na rzecz partii politycznych, z wyjątkiem zasad dotyczących odliczeń podatkowych, o których mowa w art. 4, powinny mieć również zastosowanie, w stosownych przypadkach, do wszystkich podmiotów, które są bezpośrednio lub pośrednio powiązane z partią polityczną lub w inny sposób pozostają pod kontrolą partii politycznej”. W pkt 256 [Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych](#) stwierdza się, że „działalność stron trzecich nie powinna być bezwarunkowo zakazana”. W sprawie [Bowman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że bardzo niski limit wydatków stron trzecich ustalony przez prawo stanowił środek nieproporcjonalny, naruszający prawo do wolności wypowiedzi. Zob. także dokument [2020 ODIHR Note on Third Party Regulations in the OSCE region](#) [„Nota ODIHR z 2020 r. w sprawie przepisów dotyczących stron trzecich w regionie OBWE”].

⁷⁷ 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.](#) PKW zwróciła się do partii i komitetów wyborczych, by powstrzymały się od publikowania materiałów kampanijnych na swoich stronach internetowych, aby uniemożliwić osobom fizycznym drukowanie i publikowanie takich materiałów za własne środki finansowe.

⁷⁸ Na przykład Akcja Demokracja zapłaciła za 600 cyfrowych billboardów i opublikowała trzy reklamy internetowe, w tym na platformach Meta i Google, które, choć nie wskazywały wprost kandydata, to zawierały komunikaty zgodne z jego programem; Komitet Obrony Demokracji [ogłosił](#), że wynajął pociąg i zorganizował transport autobusowy, aby przewieźć z Katowic do Warszawy uczestników wiecu Rafała Trzaskowskiego 25 maja; firma „Fat Frogs Media” wyprodukowała 14 reklam popierających Rafała Trzaskowskiego i [zapłaciła](#) 151 250 PLN za ich emisję przez Google, natomiast komitet wyborczy Rafała Trzaskowskiego zapłacił 882 750 PLN za reklamy Google. Spontaniczny Sztab Obywatelski wydrukował i opłacił [billboardy](#) oraz banery przedstawiające Rafała Trzaskowskiego w świetle pozytywnym, Karola Nawrockiego zaś w negatywnym. W pkt 221 [Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych](#) stwierdza się, że wszelkie limity dotyczące darowizn i wydatków stron trzecich „powinny mieć zastosowanie wyłącznie w przypadkach, gdy strony trzecie i ich działania mają na celu przyniesienie korzyści konkretnym partiom politycznym, zarówno ogólnie, jak i podczas kampanii. Nie powinno to uniemożliwiać organizacjom pozarządowym ani innym grupom interesu prowadzenia debaty dotyczącej kwestii leżących w interesie publicznym podczas kampanii”.

strony trzecie nie były prawnie zobowiązane do ujawniania swoich źródeł dochodów i wydatków, co negatywnie wpływało na przejrzystość finansowania kampanii oraz możliwość jego rozliczenia⁷⁹.

W okresie od 16 kwietnia do 14 maja dwa nowe profile na Facebooku wydały łącznie około 500 000 PLN na 136 reklam w postaci filmów na Facebooku, które sprzyjały Rafałowi Trzaskowskiemu, przedstawiając w nieprzychylnym świetle Karola Nawrockiego i Sławomira Mentzena; kwota ta przewyższyła wydatki samych kandydatów⁸⁰. NASK zidentyfikował te reklamy na Facebooku i skierował sprawę do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) w celu przeprowadzenia dochodzenia w związku z podejrzeniem finansowania z zagranicy, stało się to jednak dopiero miesiąc po rozpoczęciu wyświetlania tych reklam⁸¹. 26 maja PiS złożył dwie skargi do PKW i prokuratury, twierdząc, że wspomniane reklamy na Facebooku stanowiły nielegalne finansowanie kampanii Rafała Trzaskowskiego z zagranicy. Meta poinformowała misję ODIHR, że nie zablokowała odnośnych kont i reklam, gdyż nie naruszały one standardów społeczności ani przepisów krajowych⁸². W dniach 20 i 21 maja parlament przeprowadził szeroko zakrojone dyskusje na temat reklam na Facebooku, debatując nad skutecznością przepisów dotyczących finansowania kampanii oraz nadzoru nad kampaniami stron trzecich i reklamami politycznymi w internecie. Inne konto na Facebooku publikowało reklamy z przekazem liberalnym, powszechnie postrzegane jako promujące Rafała Trzaskowskiego, o wartości 1 miliona PLN, opłacone przez finansowaną z zagranicy organizację społeczeństwa obywatelskiego⁸³. 19 maja na Facebooku pojawiły się reklamy wymierzone w Rafała Trzaskowskiego; ich koszt i zasięg były ograniczone, gdyż zarówno konta, jak i reklamy zostały zablokowane w ciągu kilku godzin⁸⁴.

Aby zwiększyć przejrzystość i rozliczalność finansowania kampanii, należy uregulować jej prowadzenie przez strony trzecie. Materiały kampanijne i reklamy internetowe bez wymaganych prawem oznaczeń komitetu wyborczego powinny być niezwłocznie eliminowane.

Komitety wyborcze są zobowiązane do przedłożenia sprawozdań finansowych w terminie trzech miesięcy od dnia wyborów. Sprawozdania muszą być poddane audytowi, chyba że komitet poinformuje PKW, że nie uzyskał żadnych przychodów ani nie poniósł wydatków, ale Kodeks wyborczy nie określa kryteriów audytu ani przejrzystej procedury wyboru audytorów przez PKW.

⁷⁹ W pkt 220 [Wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych](#) stwierdza się, że „finansowanie przez strony trzecie może być wykorzystywane w celu obchodzenia regulacji dotyczących finansowania, które często obejmują limity wpłat i wydatków, a także wymogi dotyczące ujawniania informacji. Ustalenie limitu darowizn na rzecz partii nie będzie skuteczne, jeżeli w tym samym czasie inne grupy, takie jak grupy interesu lub wsparcia, związki zawodowe i stowarzyszenia będą mogły wydawać nieograniczone kwoty na wsparcie lub zwalczanie konkretnej partii politycznej bądź kandydata. Aby uniknąć tworzenia luk umożliwiających przekazywanie nieograniczonych środków finansowych i ukrywanie transakcji finansowych, przepisy powinny określać proporcjonalne i rozsądne limity kwot, które strony trzecie mogą wydać na promocję kandydatów lub partii, najlepiej poprzez zastosowanie istniejących limitów darowizn na rzecz partii politycznych również do tych podmiotów”.

⁸⁰ Na podstawie danych z [Biblioteki Reklam Facebooka](#) w okresie od 16 kwietnia do 14 maja [Wiesz Jak Nie Jest](#) zapłaciło 321 484 PLN za 104 reklamy, a [Stół Dorosłych](#) 165 958 PLN za 32 reklamy, podczas gdy komitet wyborczy Karola Nawrockiego zapłacił 288 896 PLN, a komitet Rafała Trzaskowskiego – 227 027 PLN.

⁸¹ W dniu 15 maja [NASK](#) opublikował na swojej stronie internetowej informację, że „zidentyfikował reklamy polityczne na platformie Facebook wyświetlane na obszarze Polski, które mogą być finansowane z zagranicy”. Specjalizująca się w zarządzaniu kampaniami firma Estratos Digital GmbH przesłała do redakcji [Wirtualnej Polski](#) pismo, w którym poinformowała m.in., że jej głównym inwestorem jest amerykańska [Higher Ground Labs](#), a reklamy zostały opłacone przez organizację pozarządową działającą w Polsce.

⁸² Zob. [Standardy społeczności Meta](#) dotyczące reklam o tematyce społecznej, wyborczej lub politycznej.

⁸³ Na podstawie [Biblioteki Reklam Meta](#) konto na Facebooku „Wybierzmy Przyszłość” zapłaciło 220 000 PLN w okresie od 18 do 24 maja, a łącznie 1 mln PLN od 25 kwietnia do 30 maja.

⁸⁴ Według Biblioteki Reklam Meta było to konto na Facebooku [Wiadomości Polskie](#), a także cztery konta o identycznej nazwie: [Fakty Dnia](#), [Fakty Dnia](#), [Fakty Dnia](#) i [Fakty Dnia](#), a reklamy przez nie wyświetlane zostały wyłączone, gdyż nie były zgodne ze [Standardami reklamowymi](#) platformy Meta i/lub reklamy były wyświetlane bez wymaganych zastrzeżeń.

PKW publikuje sprawozdania w terminie 30 dni, ale nie w formacie umożliwiającym wyszukiwanie i bez sprawozdań z audytu oraz tożsamości darczyńców, co uniemożliwia publiczną kontrolę. PKW ma sześć miesięcy na rozpatrzenie sprawozdań i nałożenie sankcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Aby umożliwić publiczną kontrolę i zwiększyć przejrzystość, PKW powinna publikować sprawozdania finansowe w zapewniającym ich łatwą dostępność, przyjaznym dla użytkownika i umożliwiającym wyszukiwanie formacie.

PKW, która jest organem wyznaczonym do nadzoru nad finansowaniem kampanii, może rozpatrywać sprawozdania finansowe dopiero po wyborach. Zgodnie ze stosowaną przez siebie interpretacją prawa PKW nie jest uprawniona do podejmowania działań w przypadku ewentualnych naruszeń przepisów podczas kampanii, natomiast zobowiązani do zapewnienia przestrzegania tych przepisów są pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych. Brak nadzoru podczas kampanii osłabia skuteczność przepisów, PKW uznała jednak, że działania zmierzające do wyegzekwowania ich przestrzegania przed dniem wyborów mogłyby być postrzegane jako wybiórcze i motywowane politycznie.

Sankcje przewidziane w przepisach prawa często nie są proporcjonalne do nieprawidłowości, co jest sprzeczne z międzynarodowymi standardami⁸⁵. Na mocy prawa niektóre nieprawidłowości, w tym drobne, są karane podwójnie – utratą lub zmniejszeniem finansowania państwowego na cztery lata oraz przepadkiem zwrotu kosztów kampanii⁸⁶. Niektóre inne sankcje nie są z kolei odstrasżające⁸⁷. Ze względu na rozdział prawny między partiami politycznymi a komitetami wyborczymi, partie nie mogą zostać ukarane za naruszenia przepisów dokonywane przez popieranych przez nie kandydatów, natomiast przedstawiciele finansowi komitetów wyborczych mogą zostać ukarani grzywną lub pozbawieniem wolności. Strony trzecie nie mogą zostać ukarane za prowadzenie kampanii, w tym za korzystanie z nielegalnego finansowania zagranicznego, natomiast odnoszący korzyści z takich działań komitet wyborczy może zostać ukarany grzywną tylko w przypadku, gdy wspomniane strony trzecie prowadziły kampanię za jego zgodą.

W 2024 r. PiS został ukarany zmniejszeniem finansowania z budżetu państwa o 40%, co zdaniem partii miało wpływ na możliwości finansowe popieranego przez nią kandydata⁸⁸. Deklarowanym celem PKW było ukaranie domniemanego niewłaściwego wykorzystania środków publicznych podczas wyborów parlamentarnych w 2023 r. Decyzja ta wzbudziła jednak powszechne wątpliwości co do jej zgodności z prawem i została przez niektórych rozmówców misji ODIHR odebrana jako

⁸⁵ Zgodnie z art. 16 dokumentu Komitetu Ministrów Rady Europy [Zalecenie Rec\(2003\)4 w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych](#) „państwa powinny wymagać, aby naruszenie zasad dotyczących finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych podlegało skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom”.

⁸⁶ Na przykład za złożenie sprawozdania finansowego dzień po terminie i za nieprawidłowości w kampanii.

⁸⁷ Komitety wyborcze nie mogą zostać ukarane za niedopełnienie ustawowego obowiązku zawiadomienia PKW o stronie internetowej, na której ujawniają darowizny, mogą natomiast otrzymać grzywnę w wysokości do 30 000 PLN za nieopublikowanie rejestrów umów i darowizn bądź nieujawnienie jednej lub większej liczby darowizn. PKW [oświadczyła](#), że nie monitoruje takich nieprawidłowości i nie będzie stosować sankcji za ich popełnienie.

⁸⁸ Finansowanie publiczne dla PiS zostało zmniejszone z 26 mln PLN do 15,4 mln PLN rocznie, a zwrot kosztów kampanii wyborczej z 2023 r. z 38,7 mln PLN do 27 mln PLN. PiS otrzymał natomiast pełny zwrot kosztów w wysokości 4,5 mln PLN za wybory do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. W kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. komitety wyborcze zgłosiły łączne przychody w wysokości 63,8 mln PLN, z czego 83,4% pochodziło od partii.

motywowana politycznie⁸⁹. Wskazali oni, że po raz pierwszy partia została ukarana za zaangażowanie instytucji publicznych w kampanię wyborczą, a finansowanie ze środków publicznych zostało zmniejszone przed wydaniem orzeczenia przez Sąd Najwyższy w tej sprawie, co jest sprzeczne z prawem administracyjnym.

W maju 2025 r. partia Konfederacja Wolność i Niepodległość została ukarana pozbawieniem zwrotu poniesionych kosztów kampanii wyborczej z powodu przedłożenia sprawozdania finansowego z kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. dzień po terminie; Konfederacji nie ukarano jednak dodatkowo odebraniem rocznego finansowania publicznego, co nakazywały przepisy prawa⁹⁰. Chociaż PKW powstrzymała się od nałożenia nieproporcjonalnej sankcji za drobne naruszenie, decyzja ta nie była zgodna z jej poprzednimi decyzjami, w tym z nakładającą sankcje na PiS⁹¹. Wpłata środków finansowych z budżetu państwa dla wszystkich uprawnionych partii przewidziana na kwiecień 2025 r. została wypłacona z opóźnieniem, tj. 9 maja, co wpłynęło na możliwości finansowe kandydatów otrzymujących środki od tych partii⁹².

W przepisach prawa należy przewidzieć mechanizm stopniowego nakładania proporcjonalnych, skutecznych i odstraszających sankcji za nieprawidłowości w finansowaniu kampanii oraz mechanizm skutecznego i terminowego egzekwowania przepisów.

X. MEDIA

A. ŚRODOWISKO MEDIALNE

Krajobraz medialny pozostaje wysoce spolaryzowany, a wiele głównych mediów opowiada się po stronie określonych obozów politycznych i ideologicznych. Wielu rozmówców misji ODIHR zaobserwowało poprawę po zmianie rządu w grudniu 2023 r., w tym spadek liczby ataków słownych i przypadków zastraszania lub nękania dziennikarzy⁹³, a także znaczne zmniejszenie skali reklam rządowych⁹⁴. W celu wzmocnienia niezależności redakcyjnej i finansowej mediów publicznych, odpolitycznienia KRRiT, zapewnienia przejrzystości procesu zamieszczania reklam przez podmioty państwowe oraz ustanowienia skutecznych zabezpieczeń prawnych przed nadużyciami przepisów karnych i cywilnych dotyczących zniesławienia niezbędne pozostają jednak reformy strukturalne.

⁸⁹ Sąd Najwyższy uwzględnił odwołanie PiS, przyznając partii prawo do pełnego finansowania. PKW i Minister Finansów nie zastosowali się do orzeczenia sądu, powołując się na [wątpliwości co do legalności jego powołania](#). Premier Tusk [napisał](#) na swoim oficjalnym koncie X: „Pieniądzy nie ma i nie będzie”. Na moje oko tyle wynika z uchwały PKW”.

⁹⁰ Odwołanie złożone przez Konfederację miało zostać rozpatrzone przez Sąd Najwyższy po drugiej turze wyborów. W dniu 10 maja 2025 r. PKW zwróciła się o wykreślenie z rejestru partii Nowa Nadzieja z powodu przedłożenia rocznego sprawozdania z opóźnieniem. Zarówno Konfederacja, jak i Nowa Nadzieja popierały kandydaturę Sławomira Mentzena.

⁹¹ PiS został ukarany zarówno zmniejszeniem rocznego finansowania państwowego przez okres czterech lat, jak i odmową zwrotu wydatków na kampanię, podczas gdy na Konfederację nałożono tylko tę drugą sankcję.

⁹² PKW poinformowała misję ODIHR, że przedłużające się obrady w sprawie Konfederacji opóźniły wniosek do Ministra Finansów o wypłatę kwietniowej transzy dla dziewięciu partii.

⁹³ Chociaż przedstawiciele rządu i głównej partii rządzącej zasadniczo powstrzymywali się od werbalnego atakowania mediów podczas kampanii, zwolennicy kandydata popieranego przez PiS kierowali podczas wieców groźby pod adresem niektórych mediów krytycznych wobec Karola Nawrockiego i PiS, w tym [TVP](#) i [TVN](#).

⁹⁴ W [sprawozdaniu](#) Komisji Europejskiej dotyczącym praworządności z 2024 r. odnotowano, że „w latach 2021–2022 potwierdzono uprzywilejowany dostęp niektórych mediów do reklam podmiotów państwowych”.

Choć głównym źródłem informacji pozostaje telewizja, jej czołowa rola ulega stopniowej erozji wskutek szybkiego rozwoju internetowych platform informacyjnych.⁹⁵ Rynek telewizyjny jest zdominowany przez nadawcę publicznego – Telewizję Polską (TVP) – a następni pod względem udziałów są prywatni nadawcy TVN i Polsat. Większość drukowanych i internetowych mediów regionalnych jest własnością gmin⁹⁶. W 2020 r. kontrolowany przez państwo holding naftowy PKN Orlen przejął najważniejszą regionalną grupę medialną Polska Press⁹⁷. Pomimo zobowiązania się latem 2024 r. do zbycia Polska Press PKN Orlen nie sfinalizował jeszcze tej transakcji sprzedaży. Wysoki poziom koncentracji na rynkach telewizyjnym i radiowym, jak też mediów drukowanych oraz cyfrowych, zwłaszcza w przypadku rynków regionalnych, stanowi w dalszym ciągu wyzwanie dla niezależności i różnorodności mediów⁹⁸.

Zarządy mediów publicznych, Telewizji Polskiej (TVP), Polskiego Radia i Polskiej Agencji Prasowej (PAP), zostały wymienione w grudniu 2023 r.⁹⁹ w procesie, który odbiegał od ustalonych procedur¹⁰⁰. Zależność mediów publicznych od dotacji z budżetu państwa – wynikająca z chronicznie niskiego wskaźnika ściągalskości opłat abonamentowych – została pogłębiona wskutek zawetowania przez prezydenta Dudę w grudniu 2023 r. rekompensaty budżetowej w wysokości 3 mld zł z tytułu nieściągniętych opłat¹⁰¹. W konsekwencji rząd postawił media publiczne w stan likwidacji, aby umożliwić ich bezpośrednie doraźne finansowanie. Jednocześnie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) zawiesiła wypłatę mediom publicznym środków abonamentowych, którą wznowiono w listopadzie 2024 r. Ogólnie rzecz biorąc, niewystarczające zabezpieczenia przed ingerencją polityczną w obsadę stanowisk redakcyjnych i kierowniczych oraz brak trwałych mechanizmów finansowania nadal wpływają negatywnie na niezależność mediów publicznych¹⁰².

⁹⁵ Według badania Eurobarometru [Media & News Survey 2023](#) telewizja pozostaje medium najczęściej wykorzystywanym jako źródło informacji (70%); w następnej kolejności takimi mediami są internetowe platformy informacyjne (61%) i radio (49%).

⁹⁶ Według [raportu](#) Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w 2023 r. co najmniej 1160 gazet i biuletynów regionalnych było wydawanych lub wspieranych przez gminy.

⁹⁷ Polska Press [wydaje](#) 20 z 24 dzienników regionalnych w Polsce, ponad 160 tygodników i około 600 stron internetowych. Według [szacunków](#) Stowarzyszenia Gazet Lokalnych wydawanych jest ponadto 150–170 niezależnych gazet regionalnych. Wydana przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) zgoda na przejęcie Polska Press została [zakwestionowana](#) przez Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na obawy o koncentrację mediów. W lipcu 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie [orzekł](#), że UOKiK nie miał kompetencji do oceny koncentracji z punktu widzenia pluralizmu mediów, [podkreślając](#) przy tym brak skutecznego nadzoru.

⁹⁸ Zob. opracowany przez Centrum Pluralizmu i Wolności Mediów [Monitor Pluralizmu Mediów](#) z 2024 r.

⁹⁹ Skłoniło to około 80 dziennikarzy, głównie tych, którzy wcześniej byli oskarżani o systematyczną stronniczość polityczną, do odejścia z TVP do niszowych nadawców informacyjnych TV Republika i wPolsce24, co znacznie podniosło oglądalność tych nadawców.

¹⁰⁰ Chociaż w konstytucji jako organ regulacyjny, który powołuje i odwołuje zarządy mediów publicznych, wskazano Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT), to wskutek nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 2016 r., [uznanej](#) przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z konstytucją, uprawnienie to przeniesiono na Radę Mediów Narodowych. W grudniu 2023 r., w następstwie [uchwały](#) Sejmu wzywającej do przywrócenia „porządku konstytucyjnego i bezstronności mediów publicznych” w związku z zarzutami sprawowania nad nimi kontroli politycznej przez poprzedni rząd, Minister Kultury odwołał zarządy trzech podmiotów mediów publicznych. Pominął przy tym Radę Mediów Narodowych, opierając się na mechanizmach prawa handlowego, nie zaś na przepisach dotyczących mediów, co zostało [uznane](#) za niezgodne z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 18 stycznia 2024 r. Rząd [nie opublikował](#) wyroku Trybunału w Dzienniku Urzędowym, uzasadniając to sporami dotyczącymi składu Trybunału, przez co wyrok ten nie wszedł w życie.

¹⁰¹ Media publiczne są nominalnie finansowane z opłaty abonamentowej pobieranej przez Poczta Polska. Opłatę tę [wniosło](#) jednak w 2022 r. tylko 4,1% gospodarstw domowych. W latach 2021–2023 TVP otrzymywała rocznie z opłaty abonamentowej 295–330 mln PLN, natomiast większa część jej finansowania (2,04–2,66 mld PLN rocznie) pochodziła z budżetu państwa.

¹⁰² W pkt 5 sekcji III.5 dokumentu Komitetu Ministrów Rady Europy [Recommendation CM/Rec\(96\)10](#) zaleca się, aby „opłaty abonamentowe lub licencyjne były uiszczane w sposób gwarantujący ciągłość działalności publicznej organizacji nadawczej i umożliwiający jej długoterminowe planowanie”.

Należy zmienić ramy prawne w celu zagwarantowania niezależności redakcyjnej i finansowej mediów publicznych, w tym trwałych mechanizmów finansowania niepodlegających corocznym zmianom wynikającym z decyzji politycznych, a także przejrzystych, opartych na zasługach procedur powoływania i odwoływania organów zarządzających oraz nadzorczych.

B. RAMY PRAWNE I REGULACYJNE

Konstytucja gwarantuje wolność słowa, prawo do informacji i zakazuje cenzury. Rozmówcy misji ODIHR wskazywali jednak ciągłą obecność przeszkód w dostępie do informacji – instytucje rządowe udzielały często powierzchownych odpowiedzi na wnioski, co było możliwe wskutek niewystarczającego egzekwowania przepisów prawa i rzadkiego nakładania kar za ich nieprzestrzeganie¹⁰³. Podczas gdy większość rozmówców misji ODIHR nie zgłaszała żadnych problemów z dostępem do wydarzeń publicznych, TV Republika zgłosiła kilka przypadków, w których jej dziennikarzom uniemożliwiono relacjonowanie wydarzeń związanych z kampanią Rafała Trzaskowskiego i wydarzeń publicznych z udziałem premiera Tuska, co skłoniło Rzecznika Praw Obywatelskich do interwencji¹⁰⁴.

Pomimo gwarancji konstytucyjnych zniesławienie i publiczne znieważenie pozostają przestępstwami, a kary za nie są zaostrzone w przypadkach dotyczących urzędników państwowych, prezydenta, symboli państwowych i obrazy uczuć religijnych¹⁰⁵. W 2024 r. rząd wycofał 37 pozwów o zniesławienie wniesionych przez poprzedników. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują na spadek liczby wyroków skazujących za przestępstwo zniesławienia¹⁰⁶. Kilku rozmówców misji ODIHR zauważyło jednak utrzymujące się problemy na poziomie regionalnym, w tym częstsze wykorzystanie przepisów prawa cywilnego dotyczących zniesławienia do zastraszania dziennikarzy (pozwy typu SLAPP), podkreślając potrzebę pełnej dekryminalizacji i wdrożenia unijnej dyrektywy anty-SLAPP. Zaproponowane przez działające przy Ministerstwie Sprawiedliwości komisje kodyfikacyjne prawa cywilnego i karnego zmiany kodeksu cywilnego i karnego zostały skrytykowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako niewystarczająco skutecznie chroniące przed takimi pozwami ze względu na symboliczne gwarancje oddalania powództwa na wczesnym etapie oraz pozostawienie instytucjom publicznym możliwości wytaczania powództwa za naruszenie dobrego imienia, co utrwala efekt mrozący dla wolności prasy i debaty publicznej¹⁰⁷.

Aby skutecznie zagwarantować wolność słowa, zniesławienie i znieważenie powinny zostać w pełni zdekryminalizowane poprzez całkowite usunięcie stosownych przepisów z kodeksu karnego i

¹⁰³ W dotyczącym przejrzystości [raporcie](#) Watchdog Polska z 2024 r. wskazano, że chociaż w 87% z 1410 wniosków o dostęp do informacji udzielono odpowiedzi, wiele instytucji błędnie klasyfikowało dane lub niezgodnie z prawdą twierdziło, że wnioskowane informacje nie są publiczne.

¹⁰⁴ Odpowiadając na [wnioski](#) Rzecznika Praw Obywatelskich, dyrektor Centrum Informacyjnego Rządu [uzasadnił](#) wykluczenie TV Republika faktem zakłócania porządku przez dziennikarzy stacji podczas wcześniejszych wydarzeń.

¹⁰⁵ W pkt 47 [Komentarza Ogólnego nr 34](#) do art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Państwa-Strony wzywa się do „rozważenia dekryminalizacji zniesławienia”.

¹⁰⁶ Dane przekazane misji ODIHR wskazują na 91 wyroków skazujących za zniesławienie za pośrednictwem środków masowego komunikowania (art. 212 ust. 2 kodeksu karnego) w 2024 r., co stanowi spadek ze 109 w 2023 r.; 76 wyroków skazujących za znieważenie za pośrednictwem środków masowego komunikowania (art. 216 ust. 2), co stanowi spadek ze 102 przypadków; 4 wyroki skazujące za znieważenie prezydenta (art. 132 ust. 2), co stanowi spadek z 9 przypadków; oraz 21 wyroków skazujących za obrazę uczuć religijnych (art. 196), co stanowi spadek z 45 przypadków.

¹⁰⁷ Organizacje Article 19 Europe, Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Watchdog Polska z zadowoleniem przyjęły [projektowane poprawki](#) wprowadzone przez komisje, wyraziły jednak [obawy](#), że „kluczowy mechanizm oddalania powództwa na wczesnym etapie w obecnym kształcie może pozostać jedynie symboliczny i nieskuteczny, a w projekcie nie odebrano organom władzy publicznej lub osobom prawnym wykonującym władzę publiczną uprawnień do wytaczania powództwa za naruszenie dobrego imienia”; ponadto [wezwały](#) do całkowitej dekryminalizacji zniesławienia.

zapewnienie w prawie cywilnym skutecznych zabezpieczeń przed nadużyciami w sporach sądowych, w tym procedur oddalania powództwa na wczesnym etapie oraz przepisów dotyczących zwrotu kosztów dla pozwanych w przypadku powództw oczywiście bezzasadnych, zgodnie z unijną dyrektywą anti-SLAPP.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest organem regulacyjnym ds. mediów, którego zadaniem jest ochrona wolności słowa i interesu publicznego. Składa się ona z pięciu członków powoływanych na sześcioletnią kadencję: dwóch powołuje prezydent, dwóch Sejm i jednego Senat. Zdaniem rozmówców misji ODIHR ten proces powoływania doprowadził do upolitycznienia KRRiT, które przejawiało się w wybiórczym i nieprzejrzystym procesie nakładania kar oraz przyznawania koncesji na nadawanie programów, który faworyzował kilka konserwatywnych mediów informacyjnych¹⁰⁸. Opublikowany w dniu 22 maja raport Najwyższej Izby Kontroli wykazał systemowe naruszenia w zakresie rozpatrywania przez KRRiT skarg, egzekwowania kar, przyznawania koncesji oraz wstrzymywania wypłat dla mediów publicznych¹⁰⁹. W następstwie dochodzenia przeprowadzonego przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej w związku z takimi zarzutami wobec przewodniczącego KRRiT, w dniu 25 lipca Sejm podjął decyzję o skierowaniu sprawy z podobnych przyczyn do Trybunału Stanu i czasowym zawieszeniu przewodniczącego w pełnieniu obowiązków. W dniu 28 lipca czterech pozostałych członków KRRiT wybrało nowego przewodniczącego¹¹⁰.

W celu zapewnienia instytucjonalnej niezależności organu regulującego działanie mediów proces mianowania jego członków powinien zostać zmieniony, aby zapobiec dominacji dowolnej pojedynczej siły politycznej – kadencje członków należy rozłożyć w czasie i zapewnić przejrzyste kryteria ich wyboru. KRRiT powinna zapewnić przejrzystość procesu nakładania kar i przydzielania koncesji.

Od 18 marca KRRiT monitorowała jeden codzienny program informacyjny i jeden cotygodniowy program publicystyczny w czterech kanałach telewizyjnych, po czym opublikowała dziesięć cotygodniowych raportów opisowych, a następnie 30 czerwca raport końcowy¹¹¹. W raportach tych stwierdziła, że relacje TVP1, TVN i Polsatu były przychylne dla Rafała Trzaskowskiego oraz krytyczne wobec Karola Nawrockiego, natomiast TV Republika prezentowała przeciwną tendencję. W dniu 19 maja przewodniczący KRRiT wydał oświadczenie, w którym skrytykował

¹⁰⁸ W [sprawozdaniu](#) Komisji Europejskiej dotyczącym praworządności z 2024 r. wyrażono obawy co do bezstronności regulacyjnej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Na przykład radio informacyjne [TOK FM](#) i [TVN Style](#) czekały po 11 miesięcy, a [Stopklatka TV](#) 14 miesięcy na decyzję w sprawie przedłużenia koncesji na nadawanie. W czerwcu 2024 r. dwie konserwatywne stacje telewizyjne, TV Republika i wPolsce24, [otrzymały](#) koncesję na nadawanie w cyfrowej telewizji naziemnej w Polsce w ciągu 1,5 miesiąca; w dniu 9 kwietnia 2025 r. Sąd Administracyjny w Warszawie [uchylił](#) jednak decyzję KRRiT w sprawie tych koncesji.

¹⁰⁹ Wyniki kontroli [NIK](#), [zleconej](#) przez Sejm w dniu 26 lipca 2024 r., które [opublikowano](#) w dniu 22 maja 2025 r., poskutkowały formalnymi zawiadomieniami do prokuratury o domniemanych przestępstwach popełnionych przez przewodniczącego KRRiT i trzech członków KRRiT.

¹¹⁰ W maju 2024 r. grupa 185 posłów podjęła działania w celu pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej przewodniczącego KRRiT, zarzucając mu finansowe utrudnianie działalności mediów publicznych, dyskryminację prywatnych nadawców w zakresie udzielania koncesji i nakładania sankcji, a także zaniedbanie obowiązków statutowych. W [sprawozdaniu](#) sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z czerwca 2025 r. wskazano dziesięć naruszeń prawa popełnionych przez przewodniczącego KRRiT i stwierdzono, że powinien on zostać postawiony przed Trybunałem Stanu, o czym zadecydował Sejm w dniu 25 lipca 2025 r. [Przewodniczący](#) KRRiT oraz [trzech członków](#) Rady określili postępowanie mianem „motywowanego politycznie ataku na konstytucyjny organ”.

¹¹¹ KRRiT uzasadniła ograniczony rozmiar poddanej monitorowaniu próby zmniejszonym finansowaniem w 2025 r. Wskutek dokonanej w grudniu 2024 r. nowelizacji [budżetu](#) na 2025 r. finansowanie KRRiT zostało zmniejszone o ponad połowę – ze 101,4 mln PLN do 46,2 mln PLN.

wyłącznie TVP, TVN i Polsat za negatywne relacje na temat Karola Nawrockiego, wzywając te stacje do przestrzegania zasad bezstronności i wyważenia przekazu¹¹².

Po przyjęciu Europejskiego Aktu o Wolności Mediów Ministerstwo Kultury rozpoczęło szeroko zakrojone konsultacje społeczne w sprawie zmian w ustawodawstwie medialnym, mających na celu rozwiązanie istniejących od dawna problemów: niezależności finansowej i redakcyjnej mediów publicznych, odpolitycznienia KRRiT, przejrzystości procesu zamieszczania reklam przez podmioty państwowe oraz ograniczeń dotyczących mediów będących własnością samorządów lokalnych¹¹³. Pomimo pluralistycznego charakteru procesu konsultacyjnego projekt przepisów nie został opublikowany przed upływem określonego w Europejskim Akcie o Wolności Mediów terminu 8 sierpnia 2025 r.

C. MONITOROWANIE MEDIÓW PRZEZ MISJĘ ODIHR – [INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE](#)

Prowadzony przez misję ODIHR monitoring mediów ujawnił głęboko zakorzenioną polaryzację obecną w ich relacjach przed obydwoma turami wyborów, co zmniejszało pluralizm prezentowanych poglądów i pogłębiało podziały społeczne, ograniczając dostęp wyborców do pełnego zakresu informacji niezbędnego w celu dokonania w pełni świadomego wyboru¹¹⁴. Publiczni nadawcy TVP1 i TVP Info nie wypełniali swoich zadań służby publicznej, poświęcając Karolowi Nawrockiemu odpowiednio 33 i 35% informacji ogółem o kandydatach w pierwszej turze oraz 53% w drugiej turze, przy czym relacje te były w dużej mierze nieprzychylne¹¹⁵. Prywatne TVN i Onet również poświęcały najwięcej uwagi Karolowi Nawrockiemu – odpowiednio 37 i 34% w pierwszej turze oraz 59 i 57% w drugiej turze, przy czym przeważał ton negatywny. Nieprzychylne dla Karola Nawrockiego doniesienia skupiały się na kontrowersyjnym nabyciu przez niego mieszkania, zarzucanym nadużyciu urzędu, rzekomych kontaktach z przestępczością zorganizowaną, udziale w brutalnych bójkach i powiązaniach z prostytutką¹¹⁶.

Nadawcy publiczni powinni zapewnić przedstawienie wszystkich partii politycznych oraz kandydatów w sposób bezstronny i obiektywny. W przepisach należy wyraźnie zabronić wykorzystywania zasobów mediów publicznych w celu preferencyjnego traktowania jakiegokolwiek partii lub kandydata, a także zapewnić skuteczny nadzór.

Z kolei w TVP1, TVP Info, TVN oraz Onecie Rafała Trzaskowskiego dotyczyło od 18 do 20% relacji przed pierwszą turą i od 41 do 47% przed drugą turą, utrzymanych głównie w tonie pozytywnym lub neutralnym. Interia i Polsat utrzymywały przed obiema turami w dużej mierze neutralność w swoich

¹¹² Przewodniczący KRRiT [ostrzegł](#) również, że nieprzestrzeganie zaleceń może skutkować nałożeniem kary pieniężnej w wysokości do 10% rocznego przychodu nadawcy lub zawieszeniem jego koncesji na nadawanie. W art. 30 ust. 2 [dyrektywy UE o audiowizualnych usługach medialnych](#) na państwa członkowskie nałożono obowiązek zapewnienia, „by krajowe władze lub organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty”. W tym zakresie KRRiT podkreśliła w swojej wypowiedzi dla misji ODIHR, że telewizja publiczna ma szczególnie obowiązek zachowania bezstronności i obiektywizmu w swoich relacjach.

¹¹³ W konsultacjach [wzięło udział](#) ponad 120 podmiotów, w tym Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Europejska Federacja Dziennikarzy.

¹¹⁴ W okresie od 23 kwietnia do 16 maja misja ODIHR monitorowała programy TVP1, TVN i Polsatu w godzinach największej oglądalności (18:00–23:00), dwugodzinne pasma kanałów informacyjnych TV Republika (19:00–21:00) oraz TVP Info (21:00–23:00), a także sekcje polityczne i wyborcze portali [onet.pl](#) i [interia.pl](#).

¹¹⁵ W dokumencie Komitetu Ministrów Rady Europy [Recommendation CM/Rec\(2007\) 15](#) państwa członkowskie wzywa się do „przyjęcia środków, dzięki którym media będące własnością władz publicznych będą relacjonować kampanie wyborcze w sposób rzetelny, wyważony i bezstronny, bez dyskryminowania lub popierania konkretnej partii politycznej bądź kandydata”.

¹¹⁶ W dniu 27 maja przedstawiciel Karola Nawrockiego poinformował, że ten wniósł pozwy cywilne i karne w związku z publikacjami śledczymi portalu Onet, w których zarzucano mu powiązania z przestępczością zorganizowaną oraz prostytutką.

relacjach, chociaż Karol Nawrocki był krytykowany częściej w porównaniu do swojego głównego przeciwnika. Przed pierwszą turą pozostałych kandydatów, takich jak Szymon Hołownia, Magdalena Biejat, Adrian Zandberg i Sławomir Mentzen, dotyczyła ograniczona liczba głównie neutralnych relacji – od 4 do 11% w zależności od nadawcy – natomiast podobnie marginalny pod względem udziału Grzegorz Braun był w przeważającej mierze opisywany negatywnie. Stronniczością wyróżniała się Telewizja Republika, poświęcając najwięcej uwagi Rafałowi Trzaskowskiemu (42% w pierwszej turze i 66% w drugiej turze), którego opisywano w tonie niemal całkowicie nieprzychylnym, podczas gdy Karola Nawrockiego dotyczyło 34% przeważnie pozytywnych relacji w obu turach. Negatywne doniesienia na temat Rafała Trzaskowskiego często koncentrowały się na rzekomym nadużywaniu przez niego urzędu prezydenta Warszawy i jego poparciu dla praw osób LGBTI¹¹⁷.

TVP zapewniła kandydatom zgodnie z wymogami Kodeksu wyborczego bezpłatny czas antenowy na audycje wyborcze w obydwu turach, mimo że było to poza godzinami największej oglądalności, co ograniczało liczbę widzów. Wszyscy kandydaci z wyjątkiem Marka Jakubiaka korzystali z tej możliwości na szeroką skalę. Zgodnie z wymogami prawa TVP przeprowadziła jedną debatę przed każdą turą. Debaty były realizowane we współpracy z prywatnym nadawcami TVN i Polsatem, co spotkało się z krytyką przewodniczącego KRRiT¹¹⁸. W pierwszej debacie, która odbyła się 12 maja, wzięli udział wszyscy kandydaci. Pomimo tego, że dyskusje miały chwilami zażarty i konfrontacyjny charakter, została ona wykorzystana jako platforma do prezentacji poglądów oraz programów wyborczych. Prywatne media również zorganizowały debaty, ale tylko w jednej z nich wzięli udział wszyscy kandydaci. Debaty w TVP przed drugą turą moderowano zgodnie z życzeniem kandydatów tylko w ograniczonym zakresie, przez co były one zdominowane przez wzajemne oskarżenia i krytykę wspierających kandydatów obozów politycznych¹¹⁹.

11 kwietnia sztab wyborczy Rafała Trzaskowskiego zorganizował dyskusję w formie debaty, którą poprowadziły i transmitowały TVP, TVN i Polsat. Początkowo zaproszono tylko Karola Nawrockiego, ale po jego odmowie zaproszenie rozszerzono na wszystkich kandydatów. Ostatecznie w wydarzeniu wzięło udział ośmiu kandydatów. Zaangażowanie telewizji publicznej w organizację wydarzenia organizowanego przez sztab kandydata, w połączeniu z niejasnościami co do jego statusu prawnego i źródła finansowania oraz wykluczeniem innych nadawców, wzbudziło obawy interesariuszy, w tym przewodniczącego KRRiT, który skierował sprawę do PKW¹²⁰.

XI. ROZSTRZYGANIE SPORÓW WYBORCZYCH

W przepisach prawa zapewniono skuteczne administracyjne i sądowe środki odwoławcze w przypadku sporów wyborczych oraz szerokie uprawnienia procesowe komitetów wyborczych kandydatów. Od decyzji komisji wyborczych można się odwołać do komisji wyższej instancji. Decyzje dotyczące rejestracji wyborców można zaskarżyć do odpowiednich władz gminnych,

¹¹⁷ Dodatkowo w dniach od 20 do 24 maja TV Republika emitowała zdecydowaną większość swojego programu z logo o treści „Mafia przemysłowa wokół rządu Tuska”, ilustrowanym wizerunkami premiera Donalda Tuska i Rafała Trzaskowskiego.

¹¹⁸ W dniu 30 kwietnia przewodniczący KRRiT [potępił](#) współpracę TVP z prywatnymi nadawcami jako „zmowę kartelu medialnego”, która narusza „prawo obywateli do równego dostępu do informacji, jak i prawo dziennikarzy do relacjonowania”.

¹¹⁹ Retransmitując debatę, TV Republika dodała paski określające przekaz TVP jako „propagandę” i wymierzone w jej kierownictwo.

¹²⁰ W [wyjaśnieniu](#) PKW z 31 marca 2025 r. kandydatom zabrania się organizowania wspólnych wydarzeń w celu uniknięcia wzajemnego wspierania się i niejasności finansowych. W dniu 14 kwietnia przewodniczący KRRiT zwrócił się do PKW o opinię w sprawie udziału TVP w wydarzeniu z 11 kwietnia. PKW nie rozpatrzyła tej sprawy do chwili sporządzenia niniejszego raportu.

natomiast od odmowy rejestracji komitetów wyborczych i kandydatów przez PKW przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Termin rozstrzygnięcia wynosi dwa dni, a wszystkie decyzje są publikowane w internecie. Wbrew międzynarodowym dobrym praktykom od wytycznych i wyjaśnień PKW może się odwołać do Sądu Najwyższego w ciągu siedmiu dni od ich opublikowania wyłącznie pełnomocnik komitetu wyborczego¹²¹. Odrzucenie sprawozdań finansowych kampanii wyborczej przez PKW podlega odwołaniu do Sądu Najwyższego, który ma 60 dni na podjęcie decyzji.

Aby zapewnić skuteczny środek prawny, należy zmienić ramy prawne, umożliwiając wyborcom i innym zainteresowanym stronom zaskarżanie wytycznych oraz wyjaśnień Krajowej Komisji Wyborczej.

Każdy zarejestrowany wyborca, przewodniczący komisji wyborczej lub pełnomocnik komitetu wyborczego może złożyć do Sądu Najwyższego protest wyborczy na wynik wyborów prezydenckich. Protesty rozpatrywane są przez trzysobowe składy sędziowskie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od ogłoszenia wyników. Co do zasady protesty wyborcze rozpatrywane są na posiedzeniu niejawnym, w którym uczestniczą wyłącznie sędziowie, bez udziału stron postępowania. Sąd może jednak, według własnego uznania, skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu jawnym, w którym mogą uczestniczyć strony, publiczność oraz media. Kryteria przeprowadzenia posiedzenia jawnego nie zostały określone¹²². Taka praktyka nie zapewnia stronie wnoszącej protest możliwości bycia wysłuchaną i ogranicza przejrzystość postępowania, co narusza zobowiązania w ramach OBWE oraz dobre praktyki międzynarodowe — jest to szczególnie istotne, gdy odwołanie do Sądu Najwyższego stanowi jedyny dostępny środek prawny¹²³.

Rozpatrywanie skarg związanych z wyborami i protestów wyborczych przez Sąd Najwyższy powinno odbywać się na posiedzeniach jawnych, podczas których strony mają możliwość wypowiedzenia się.

Sądy działały przez cały okres wyborczy sprawnie i niewielką liczbę otrzymanych wniosków rozpatrzyły w przewidzianych prawem terminach. Sąd Najwyższy rozpatrzył dwa odwołania dotyczące rejestracji kandydatów – jedno dotyczące odmowy rejestracji komitetu wyborczego przez PKW, a drugie dotyczące decyzji o niezarejestrowaniu kandydata; w obydwu przypadkach utrzymano w mocy decyzje PKW¹²⁴.

¹²¹ Zgodnie z wytyczną II.3.3.f [Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych](#) Komisji Weneckiej „wszyscy kandydaci i wszyscy wyborcy zarejestrowani w danym okręgu wyborczym muszą mieć prawo do odwołania. Dozwolone jest nałożenie stosownego progu dla odwołań wyborców dotyczących wyniku wyborów”.

¹²² Misja ODIHR zwróciła się z wnioskiem o umożliwienie jej uczestnictwa w posiedzeniach sądu dotyczących protestów wyborczych. Sąd odpowiedział, że posiedzenia te nie są jawne, misja zostanie natomiast poinformowana, jeżeli odbędzie się posiedzenie jawne.

¹²³ W pkt 12 [Dokumentu Kopenhaskiego KBWE](#) z 1990 r. stanowi się, że „postępowania mogą odbywać się przy drzwiach zamkniętych wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnych ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i zobowiązaniami międzynarodowymi”. W pkt 100 sprawozdania wyjaśniającego do [Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych](#) Komisji Weneckiej stwierdza się: „Procedura odwoławcza powinna mieć charakter sądowy w tym znaczeniu, że należy zagwarantować prawo skarżących do postępowania z udziałem obu stron”. W pkt 30 dokumentu [Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts](#) [„Pilne sprawozdanie Komisji Weneckiej dotyczące unieważniania wyników wyborów przez sądy konstytucyjne”] wskazano, że w kontekście praw proceduralnych w sporach wyborczych „rozprawa musi być jawna, ponieważ przejrzystość procedur rozstrzygania sporów wyborczych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia zaufania do procesu wyborczego”.

¹²⁴ Obydwa zarzuty dotyczyły liczby i ważności podpisów poparcia.

Sąd Najwyższy rozpatrzył również skargi dotyczące wytycznych PKW odnośnie do procedur w dniu wyborów¹²⁵. Sprawy zostały rozstrzygnięte w przewidzianych prawem terminach, a orzeczenia były uzasadnione i należycie umotywowane. Jeden z przepisów, który umożliwiał obserwatorom krajowym przedstawienie cyfrowego skanu upoważnienia do obserwacji w dniu wyborów, został uchylony ze względu na możliwość powielenia upoważnień i udziału w procesie wyborczym osób nieuprawnionych¹²⁶. Inny przepis, zezwalający na głosowanie osobom oczekującym w kolejce o godz. 21.00, kiedy zamykano lokale wyborcze, został utrzymany w mocy, ponieważ obywatele nie mogą być pozbawieni prawa do głosowania z powodu niemożności obsłużenia wszystkich wyborców przez administrację wyborczą przed upływem czasu.

PKW przekazuje Sądowi Najwyższemu sprawozdanie z wyników wyborów nie później niż 14 dni po wyborach. Na podstawie sprawozdania PKW oraz opinii składów sędziowskich w sprawie wszelkich protestów Izba orzeka o ważności wyników wyborów w terminie 30 dni od ich ogłoszenia. Pomimo wcześniejszych zaleceń ODIHR w Kodeksie wyborczym brakuje przepisów dotyczących możliwości kwestionowania wyników pierwszej tury w przypadku nieprawidłowości lub przestępstw mających wpływ na wynik. Sąd Najwyższy orzekł, że protesty wyborcze dotyczące wyników pierwszej tury można składać dopiero po ogłoszeniu ostatecznych wyników. Protesty wyborcze na wyniki pierwszej tury wyborów są zatem uznawane za „przedwczesne” i uznawane za niedopuszczalne ze względów formalnych, co nie zapewnia skutecznego środka odwoławczego w sprzeczności z zobowiązaniami w ramach OBWE¹²⁷.

Przepisy Kodeksu wyborczego należy poddać przeglądowi w celu zapewnienia skutecznego środka prawnego w przypadku protestów wyborczych dotyczących wyników po pierwszej turze wyborów.

Przez wielu rozmówców misji ODIHR, a także podczas kampanii podnoszone były obawy co do legalności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego ze względu na kontrowersje związane z mianowaniem sędziów i utworzeniem tej izby w 2018 r.¹²⁸. W efekcie wielu rozmówców misji ODIHR kwestionowało niezależność tej izby, zwłaszcza w następstwie orzeczeń

¹²⁵ Skargi zostały złożone przez komitety wyborcze Magdaleny Biejat, Marka Jakubiaka i Karola Nawrockiego.

¹²⁶ Mężowie zaufania kandydatów i obserwatorzy obywatelscy nie potrzebują akredytacji, ale muszą dostarczyć pismo od organizacji, która ich nominowała, w formacie zatwierdzonym przez PKW.

¹²⁷ W pkt 5.10 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE](#) z 1990 r. stwierdza się, że każdy musi mieć prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji administracyjnych, tak aby zagwarantować poszanowanie praw podstawowych i zapewnić integralność prawną. W art. 2 ust. 3 lit. a) MPPOiP stwierdza się, że Państwa Strony mają obowiązek „zapewnić każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w niniejszym Pakcie zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej [...]”.

¹²⁸ Opinie ekspertów prawnych są również podzielone co do zastosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do rozstrzygania sporów wyborczych dotyczących wyborów prezydenckich. Zob. wyrok ETPC w sprawie [Anchugov i Gladkov przeciwko Rosji, skargi nr 11157/04 i 15162/05, pkt 55–56, z 4 lipca 2013 r.](#): „Trybunał przypomina jednak, że obowiązki nałożone na Państwa-Strony przez art. 3 Protokołu nr 1 nie mają zastosowania do wyboru głowy państwa (zob. [Baškauskaitė przeciwko Litwie](#), skarga nr [41090/98](#), decyzję Komisji z 21 października 1998 r.; [Guliyev przeciwko Azerbejdżanowi](#) (dec.), skarga nr [35584/02](#), z 27 maja 2004 r.; [Boškoski przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii](#) (dec.), skarga nr [11676/04](#), z 2 września 2004 r.; [Niedźwiedz przeciwko Polsce](#) (dec.), skarga nr [1345/06](#), z 11 marca 2008 r.; oraz [Krivobokov przeciwko Ukrainie](#) (dec.), skarga nr [38707/04](#), z 19 lutego 2013 r.)”. Zob. także decyzję ETPC z 19 listopada 2020 r. w sprawie [Bunikowski przeciwko Polsce](#), w której Trybunał uznał za niedopuszczalny protest przeciwko wynikom wyborów prezydenckich w Polsce w 2020 r., powołując się na wyżej przytoczoną sprawę oraz inne orzecznictwo oparte na art. 3 Protokołu nr 1 i art. 6 Konwencji, uznając, że domniemane naruszenie prawa wykracza poza zakres praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję i Protokoły. Choć ETPC nigdy nie stwierdził, że Konwencja ma zastosowanie do wyborów prezydenckich, pozostawił możliwość, że prawa gwarantowane w Konwencji, w tym prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym zgodnie z prawem, mogą mieć zastosowanie do środków zaskarżenia w sprawach wyborczych. W tej kwestii Komisja Wenecka w punkcie 45 swojego dokumentu [Report on Election Dispute Resolution](#) [„Sprawozdanie dotyczące rozstrzygania sporów wyborczych”] stwierdziła, że „niezależnie od tego, który organ rozstrzyga o ważności wyników wyborów, prawo musi gwarantować zabezpieczenia proceduralne, takie jak bezstronność [...]”.

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), które uznały, że nie spełnia ona kryteriów sądu ustanowionego na mocy ustawy¹²⁹. Jednakże nie ma zgodności co do kwestii, czy orzeczenie TSUE odnosi się również do stosowania prawa krajowego, takiego jak Kodeks wyborczy, czy wyłącznie do interpretacji prawa Unii Europejskiej¹³⁰. Kontrowersje te przyczyniają się do spadku zaufania społecznego do sądownictwa.

Wielu rozmówców misji ODIHR wyrażało ogólne zaniepokojenie związane z niezależnością sądownictwa, zauważając, że wątpliwości w tym zakresie mogą obniżać zaufanie społeczne do jego decyzji, w tym orzeczenia o ważności wyborów. Niektórzy rozmówcy misji ODIHR wyrazili obawę, że kontrowersje związane z mianowaniem członków Izby Sądu Najwyższego orzekającej o ważności wyborów mogą poskutkować zaskarżeniem dowolnego wydanego przez nich orzeczenia.

Misja ODIHR uzyskała informacje o ośmiu sprawach wniesionych do Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczących zawierających nieprawdziwe informacje materiałów kampanijnych rozpowszechnianych w mediach lub za pośrednictwem plakatów i ulotek¹³¹. W jednej z takich spraw Sąd Okręgowy oddalił wniosek złożony przez komitet wyborczy Sławomira Mentzena przeciwko komitetowi wyborczemu Szymona Hołowni, uznając, że kwestionowane stwierdzenia były opiniami politycznymi, nie zaś podlegającymi weryfikacji faktami. W innej sprawie ten sam sąd częściowo uwzględnił wniosek Szymona Hołowni, nakazując Sławomirowi Mentzenowi publiczne sprostowanie nieprawdziwych stwierdzeń o zapraszaniu nielegalnych imigrantów do polskiego parlamentu, chociaż nie nałożył wnioskowanej kary pieniężnej¹³². Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpatruje skargi dotyczące wytyczenia okręgów wyborczych, nie otrzymał żadnych skarg.

KBW poinformowało misję ODIHR, że do PKW wpłynęło w okresie wyborczym kilkaset pism, które nie były formalnymi skargami w rozumieniu Kodeksu wyborczego. Były to różnego rodzaju pytania, wątpliwości, uwagi, zastrzeżenia i liczne inne zarzuty dotyczące elementów przebiegu głosowania, które w rzeczywistości nie naruszały żadnych procedur; w ocenie KBW zgłoszenia te wynikały z nieznamomości prawa przez wyborców, a także odmiennych poglądów na niektóre obowiązujące przepisy. Korespondencja taka jest sortowana przez pracowników KBW według tematu i kierowana do odpowiednich organów w celu udzielenia odpowiedzi w związku z kwestią poruszoną przez wyborcę¹³³.

Ponadto 25 skarg na działanie obwodowych komisji wyborczych zostało przekazanych do właściwych okręgowych komisji wyborczych. Otrzymano osiem skarg dotyczących odwołania członka przez obwodowe komisje wyborcze; PKW nie znalazła podstaw do kwestionowania działań

¹²⁹ Zob. wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r. w sprawie [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#) (skargi nr 49868/19 i 57511/19), w którym Trybunał uznał, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie stanowi „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na systemowe nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów. Zob. także wyrok TSUE w sprawie [C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa](#), w którym Trybunał stwierdził, 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) przewiduje możliwość kierowania przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni lub ważności prawa UE do TSUE, w celu zapewnienia jego jednolitej interpretacji.

¹³⁰ Zob. sprawę [C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa](#).

¹³¹ Właściwy sąd okręgowy musi rozpatrzyć takie wnioski w ciągu 24 godzin. Decyzja sądu okręgowego może zostać w ciągu 24 godzin zaskarżona do sądu apelacyjnego, który musi rozpatrzyć odwołanie w ciągu 24 godzin. Decyzja sądu apelacyjnego jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu.

¹³² Pozostałe sześć spraw zostało oddalonych bez przedstawienia formalnego uzasadnienia.

¹³³ Korespondencja ta dotyczyła m.in. wzoru wydanych zaświadczeń o prawie do głosowania, korzystania przez niektórych członków obwodowych komisji wyborczych z nieautoryzowanej aplikacji do sprawdzania numerów seryjnych zaświadczeń o prawie do głosowania; korzystania z aplikacji mObywatel w celu potwierdzania tożsamości wyborców podczas głosowania; odwołania członka okręgowej komisji wyborczej z powodu nienależytego wykonywania obowiązków; wzoru karty do głosowania (odcięty prawy górny róg do celów użycia z nakładkami w alfabecie Braille’a).

komisji obwodowych. Osiem otrzymanych po pierwszej turze skarg dotyczących niedostępności lokali wyborczych zostało przekazanych do odpowiedniego zespołu KBW w celu wprowadzenia ewentualnych zmian przed drugą turą.

Prokuratura Krajowa poinformowała, że do 1 czerwca otrzymała 108 zawiadomień dotyczących wyborów¹³⁴. Według danych Policji w dwóch okresach ciszy wyborczej (17–18 maja i 31 maja–1 czerwca) zgłoszono łącznie 660 potencjalnych przypadków przestępstw związanych z wyborami, które pozostają w toku postępowania wyjaśniającego. W okresie wyborczym policja otrzymała łącznie zgłoszenia o 1989 incydentach¹³⁵.

Do dnia 5 czerwca do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły 54 wnioski związane z wyborami, które dotyczyły naruszenia zasady równości szans w kampanii wyborczej, aspektów logistycznych i organizacyjnych przeprowadzenia wyborów (np. problemów ze zmianą lokalu wyborczego, braku wyborcy we właściwym spisie) oraz dostępności lokali wyborczych dla wyborców niepełnosprawnych¹³⁶.

XII. OBSERWACJA WYBORÓW

Kodeks wyborczy zapewnia krajową i międzynarodową obserwację procesu wyborczego. Stowarzyszenia i fundacje zarejestrowane w Polsce, które zgodnie z dokumentami założycielskimi działają w dziedzinie demokracji, praw obywatelskich oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, mają prawo obserwować pracę komisji okręgowych i komisji obwodowych, ale nie pracę PKW, co jest sprzeczne z wcześniejszymi rekomendacjami ODIHR. Ponadto obserwatorzy społeczni nie mogą być obecni podczas procesu weryfikacji podpisów poparcia dla kandydatów na prezydenta na szczeblu krajowym; nie mają też w przeciwieństwie do mężów zaufania kandydatów prawa wnosić uwag do protokołów obwodowych komisji wyborczych, ani obserwować transportu i przekazywania protokołów wyników do komisji wyższego szczebla bądź być obecni podczas ustalania wyników. Takie ograniczenia w pracy obserwatorów społecznych mają negatywny wpływ na przejrzystość procesu i są sprzeczne z międzynarodowymi dobrymi praktykami¹³⁷.

¹³⁴ Największa liczba spraw dotyczyła uszkodzenia materiałów wyborczych (25 przypadków); naruszenia procedur wyborczych (np. zniszczenia/wyniesienia kart do głosowania; 11 przypadków); nieuprawnionego wyniesienia karty do głosowania z lokalu wyborczego (9 przypadków); mowy nienawiści (9 przypadków); publicznego propagowania ideologii totalitarnej (np. symboli nazistowskich; 9 przypadków); nadużycia urzędu (9 przypadków); fałszowania dokumentów (6 przypadków); oraz publicznego znieważenia (6 przypadków).

¹³⁵ Najczęściej zgłaszanym przestępstwem było niszczenie lub uszkodzanie banerów/plakatów wyborczych (1542 w całym okresie wyborczym). W obydwu okresach ciszy wyborczej zarejestrowano 271 przypadków prowadzenia kampanii: 163 w pierwszym okresie i 108 w drugim okresie. Inne najczęstsze przestępstwa obejmowały zakłócanie spokoju (24 w pierwszym okresie i 29 w drugim) oraz niszczenie dokumentów wyborczych (18 w pierwszym okresie i 25 w drugim).

¹³⁶ Po otrzymaniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich może podjąć cztery działania. Może (A) odpowiedzieć, że nie stwierdza naruszenia swobód obywatelskich; (B) zająć się sprawą i interweniować u odpowiednich władz; (C) skierować sprawę do odpowiedniego organu; (D) wskazać wnioskodawcy odpowiednie środki, do których jest uprawniony (i na tym zakończyć rozpatrywanie sprawy). Rzecznik ma obowiązek odpowiedzieć na każdy wniosek, nawet jeżeli odpowiedź ta ogranicza się do stwierdzenia, że nie zajmie się daną sprawą.

¹³⁷ W sekcji II.3.2.a [Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych](#) Komisji Weneckiej zaleca się, aby „zarówno obserwatorom krajowym, jak i międzynarodowym zapewnić jak najszersze możliwości udziału w obserwacji wyborów”. W pkt 93 dokumentu Komisji Weneckiej z 2024 r. [Report on Election Observers as Human Rights Defenders](#) [„Sprawozdanie w sprawie obserwatorów wyborów jako obrońców praw człowieka”] stwierdza się: „Obserwatorzy wyborów mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach organów administracji wyborczej. Obserwatorzy powinni mieć możliwość śledzenia posiedzeń organów zarządzających wyborami na wszystkich szczeblach w celu oceny niezależności tych instytucji i ich działalności”.

W celu zwiększenia przejrzystości różnych aspektów procesu wyborczego kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego monitorowało kampanię w mediach społecznościowych, szkolenia obwodowych komisji wyborczych i przebieg wyborów¹³⁸. Z drugiej strony przed drugą turą jedna z organizacji obserwatorów obywatelskich – Komitet Obrony Demokracji (KOD) – poparła Rafała Trzaskowskiego, co postawiło pod znakiem zapytania jej rolę jako niezależnej i bezstronnej organizacji obserwacyjnej¹³⁹.

Aby zwiększyć przejrzystość, należy poszerzyć prawa obserwatorów obywatelskich, aby umożliwić rzeczywistą obserwację procesu wyborczego na wszystkich szczeblach administracji wyborczej oraz na wszystkich jego etapach, w tym podczas weryfikacji podpisów i ustalania wyników. Zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami obserwatorzy obywatelscy powinni zachowywać bezstronność podczas procesu wyborczego.

Obserwatorzy międzynarodowi zostali akredytowani przez PKW po konsultacji z MSZ i mieli dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego na wszystkich szczeblach. PKW akredytowała pięć organizacji, które przysłały łącznie 144 międzynarodowych obserwatorów. Akredytacji odmówiono sześciu organizacjom¹⁴⁰. Decyzje akredytacyjne i powody odmowy nie zostały oficjalnie opublikowane, co zmniejsza przejrzystość procesu podejmowania decyzji przez administrację wyborczą.

Komitety wyborcze, które zgłosiły kandydatów na prezydenta, mogły wyznaczyć jednego przedstawiciela do każdej komisji, w tym do obwodowych komisji wyborczych¹⁴¹. W dniu pierwszej tury wyborów na szczeblu obwodowych komisji wyborczych obecnych było 42 275 mężów zaufania kandydatów; dwóch kandydatów biorących udział w drugiej turze wyborów reprezentowało 26 783 mężów zaufania.

W dniu wyborów obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania mogli rejestrować przebieg głosowania, a także liczenie głosów, a następnie przesłać nagrania ze swoich urządzeń przy użyciu

¹³⁸ Fundacja Odpowiedzialna Polityka przeprowadziła ocenę szkoleń dla obwodowych komisji wyborczych (zob. punkt *Administracja wyborcza*). Wśród innych tego rodzaju organizacji znalazły się między innymi Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej i Fundacja Batorego.

¹³⁹ KOD opublikował 22 maja na [Facebooku](#), a następnie 23 maja [na swojej oficjalnej stronie internetowej](#) oświadczenie popierające Rafała Trzaskowskiego. Zgodnie z dokumentem [Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations](#) [„Deklaracja Ogólnych Zasad Bezstronnej Obserwacji i Monitorowania Wyborów przez Organizacje Obywatelskie”]: „Niezależna obserwacja i monitorowanie wyborów przez organizacje obywatelskie są bezstronne wobec wszystkich partii politycznych, kandydatów oraz zwolenników i przeciwników jakiegokolwiek kwestii lub inicjatywy przedstawionej w referendum”.

¹⁴⁰ PKW akredytowała Ograniczoną Misję Obserwacji Wyborów ODIHR, ZPRE, Alianza Global de Jóvenes Políticos Guatemala, miasto Göteborg i Urząd Rady Miasta Reykjavík. KBW poinformowało misję ODIHR, że ze względu na brak pozytywnej rekomendacji ze strony MSZ odrzucono wnioski następujących podmiotów: Daily Legal Views and Weekly Election Times (Pakistan), West Support International Agency (USA), Poland Business Center World (Austria), Dipendra Kandel Initiative (Nepal), Peredowi Prawowi Inicjatywy (Ukraina) oraz ProDemo (Litwa).

¹⁴¹ W pierwszej turze byli to przedstawiciele wszystkich 13 kandydatów. W drugiej turze mężami zaufania mogli być tylko przedstawiciele dwóch startujących w niej kandydatów. Mężowie zaufania otrzymali wynagrodzenie w wysokości 40% wynagrodzenia członka obwodowej komisji wyborczej pod warunkiem, że przewodniczący obwodowej komisji wyborczej potwierdził, że obserwowali oni wybory przez co najmniej pięć godzin w dniu wyborów, a także liczenie głosów oraz wypełnianie i podpisywanie protokołu wyników. W pierwszej turze wynagrodzenie mężów zaufania wyniosło 200 PLN (około 45 EUR), a w drugiej turze 150 PLN (około 35 EUR).

specjalnie opracowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji aplikacji lub przekazać je organom wyborczym, z obowiązkiem usunięcia ich ze swoich urządzeń osobistych¹⁴².

XIII. DNI WYBORÓW

Międzynarodowa Misja Obserwacji Wyborów (IEOM) prowadziła, w ograniczonej liczbie lokali wyborczych w całym kraju, obserwacje obejmujące otwarcie lokalu, przebieg głosowania, a także liczenie i protokołowanie wyników, jednak zgodnie z metodyką ograniczonych misji obserwacji wyborów misja nie prowadziła systematycznej i kompleksowej oceny przebiegu samego dnia wyborów w żadnej z tur.

Obserwatorzy IEOM pozytywnie ocenili pracę administracji wyborczej podczas otwarcia lokali. W ograniczonej liczbie lokali wyborczych obserwowanych podczas obydwu tur otwarcie odbyło się w spokojny i uporządkowany sposób, wszystkie lokale wyborcze zostały otwarte na czas, a procedury były co do zasady przestrzegane.

Podczas obydwu dni wyborów głosowanie zostało ocenione jako profesjonalne, dobrze zorganizowane i sprawne; w pojedynczych przypadkach w lokalach wyborczych tworzyły się kolejki. Obowiązujące procedury, również te dotyczące identyfikacji wyborców, były co do zasady przestrzegane, a obserwatorzy IEOM nie odnotowali incydentów, poważnych naruszeń procedur czy nieprawidłowości w obserwowanych lokalach wyborczych. W pojedynczych przypadkach obserwatorzy IEOM zauważyli, że niektórych wyborców skierowano do innych lokali wyborczych lub poproszono o potwierdzenie ich uprawnień do głosowania w odpowiedniej gminie. W odpowiedzi na pojawiające się twierdzenia wyborców i przedstawicieli kandydatów, że zaświadczenia o prawie do głosowania mogą posłużyć do wielokrotnego głosowania, PKW wydała w dniu drugiej tury wyborów publiczne oświadczenie, w którym wyjaśniła, że zaświadczenia posiadają numery seryjne, są zatrzymywane przez obwodowe komisje wyborcze, a zastosowane zabezpieczenia, takie jak hologramy, uniemożliwiają wykorzystanie ich kopii¹⁴³.

Komitet wyborczy Karola Nawrockiego uruchomił „ruch ochrony wyborów”, który miał zmobilizować członków obwodowych komisji wyborczych i mężów zaufania w dniu wyborów, przy czym ich obecność była bardziej widoczna podczas drugiej tury.

Wbrew międzynarodowym standardom obserwatorzy IEOM odnotowali podczas obydwu dni wyborów problemy związane z tajnością głosowania. Tajność głosowania często nie była zapewniona zarówno z powodu układu lokalu lub ustawienia kabin do głosowania, jak i dlatego, że wielu wyborców nie do końca rozumiało obowiązujące procedury. W obserwowanych lokalach wyborczych obwodowe komisje nie stosowały konsekwentnie procedury wyznaczania jednego członka do monitorowania urny wyborczej i zapewnienia tajności głosowania, a wyborcy nie zawsze

¹⁴² Na podstawie danych Ministerstwa Cyfryzacji aplikacja do przesyłania nagrań była używana w ograniczonym zakresie – przez dwie organizacje społeczeństwa obywatelskiego w pierwszej turze i trzy w drugiej turze. Nie pobrał jej mąż zaufania żadnego z kandydatów. Nagrania są traktowane jako materiały wyborcze i są przechowywane do czasu opublikowania i zatwierdzenia wyników wyborów.

¹⁴³ KBW i delegatury KBW poinformowały misję ODIHR, że zaświadczenia o prawie do głosowania w obydwu turach wyglądały podobnie, co mogło powodować zamieszanie wśród wyborców i obwodowych komisji wyborczych. W przypadku przyszłych wyborów rozważone zostanie użycie różnych kolorów lub formatów w celu rozróżnienia zaświadczeń o prawie do głosowania dla poszczególnych tur. Dodatkowo podczas drugiej tury pojawiły się twierdzenia, że przedstawiciele obozu Karola Nawrockiego korzystali z elektronicznej aplikacji do skanowania zaświadczeń o prawie do głosowania i oceny ich ważności, rzekomo zniechęcając w ten sposób wyborców.

składali wypełnioną kartę do głosowania przed wrzuceniem jej do przezroczystej urny. Ponadto zaobserwowano przypadki głosowania w grupach.

Aby zapewnić większą rzetelność procesu wyborczego, należy podjąć dodatkowe środki w celu ochrony tajności głosowania i zapobiegania głosowaniu grupowemu, w tym przez egzekwowanie przepisów, odpowiednie szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych oraz zwiększanie poziomu wiedzy wyborców.

W lokalach wyborczych obserwowanych w obydwu turach kobiety były dobrze reprezentowane w składach obwodowych komisji wyborczych. Obserwatorzy misji IEOM odnotowali jedynie ograniczoną obecność mężów zaufania kandydatów oraz obserwatorów obywatelskich podczas pierwszej tury; byli oni bardziej widoczni podczas drugiej tury. Misja IEOM nie stwierdziła przypadków ingerencji w pracę obwodowych komisji w obserwowanych lokalach wyborczych. Część lokali wyborczych oznaczonych przez PKW jako łatwo dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, w ocenie obserwatorów IEOM, nie spełnia stosownych wymogów. Aby pomóc wyborcom niesłyszącym, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy zapewnił tłumaczenie na język migowy w dniu wyborów w lokalach wyborczych w całej stolicy.

W obydwu turach obserwowane przez IEOM procesy liczenia głosów zostały przeprowadzone w sposób przejrzysty i ogólnie zgodnie z obowiązującymi procedurami, chociaż odnotowano kilka przypadków drobnych odstępstw, takich jak liczenie przez członków komisji głosów oddanych na poszczególnych kandydatów równolegle, a nie kolejno, lub liczenie podpisów w tym samym czasie, co wykorzystanych i niewykorzystanych kart do głosowania. Obserwowane komisje nie wykazały większych problemów z wypełnieniem protokołów głosowania, a jedynie w pojedynczych przypadkach obserwatorzy odnotowali pewne problemy z uzgadnianiem danych liczbowych. Zgodnie z restrykcyjnym brzmieniem przepisów za ważne uznawane są tylko te karty do głosowania, które zawierają dwie przecinające się linie w kwadracie obok nazwiska wskazanego kandydata. Ponadto wyborca, który popełnił błąd przy wypełnianiu karty do głosowania, nie jest uprawniony do otrzymania karty zastępczej.

W przepisach należy określić, że karty do głosowania są uznawane za ważne, jeżeli tylko intencja wyborcy jest jasna i jednoznaczna. Można rozważyć możliwość wydania zastępczej karty do głosowania w przypadku, gdy wyborca popełni błąd podczas wypełniania karty do głosowania.

Ustalanie wyników jest procesem dwuetapowym – obwodowe komisje wyborcze miały obowiązek dostarczyć materiały wyborcze i dwie koperty z protokołami wyników do urzędu gminy lub specjalnie wyznaczonego centrum, gdzie przedstawiciel gminy sprawdzał protokoły przed ich przekazaniem do okręgowej komisji wyborczej przez pełnomocnika okręgowej komisji wyborczej w celu ostatecznej weryfikacji i potwierdzenia. Dane z protokołów były następnie wprowadzane do opracowanego przez KBW i będącego jego własnością systemu Wsparcia Organów Wyborczych (WOW). W przypadkach, w których stwierdzono błędy, protokoły musiały zostać ponownie wprowadzone do systemu WOW¹⁴⁴. KBW poinformowało misję ODIHR, że ponownie wprowadzić trzeba było około 2000 protokołów. Podczas obydwu tur proces ustalania wyników obserwowano w ograniczonej liczbie lokalizacji. Był on ogólnie przejrzysty i dobrze zorganizowany – materiały wyborcze przyjmowano oraz protokoły weryfikowano sprawnie, a procedury były zasadniczo przestrzegane.

¹⁴⁴

WOW (Wsparcie Organów Wyborczych) to opracowany i zarządzany przez KBW w pełni hierarchiczny system zarządzania wynikami. System ten jest dostępny za pośrednictwem internetu dla wszystkich urzędników wyborczych, ale cechuje się różnymi poziomami dostępu i poświadczeniami służącymi do jego uzyskania. Po zatwierdzeniu protokołów obwodowych komisji wyborczych przez okręgowe komisje wyborcze dane są przesyłane do PKW i publikowane w internecie.

PKW ogłosiła, że ostateczna frekwencja w pierwszej turze wyniosła 67,3%. PKW ogłosiła, że ostateczna frekwencja w drugiej turze wyniosła 71,6%. W przypadku obydwu tur PKW zaczęła publikować dane z protokołów wyników krótko po godzinie 21.00 z zagranicy i około godziny 21.30–21.45 z Polski, co przyczyniło się do przejrzystości procesu. Dane w formacie do odczytu maszynowego były dostępne na stronie internetowej PKW i były wykorzystywane przez serwisy internetowe oraz media do obliczenia wyników w noc wyborczą.

XIV. SYTUACJA PO WYBORACH

Administracja wyborcza zdołała przetworzyć dane ze wszystkich protokołów wyników do godziny 5.30 w dniu 2 czerwca. PKW ogłosiła oficjalne wyniki drugiej tury podczas konferencji prasowej o godzinie 8.25, ogłaszając Karola Nawrockiego zwycięzcą wyborów prezydenckich z wynikiem 50,89% głosów; tego samego dnia przyjęła oficjalną uchwałę w sprawie ostatecznych wyników. Zgodnie z prawem PKW zorganizowała oficjalną ceremonię wręczenia Karolowi Nawrockiemu uchwały o wynikach wyborów w dniu 11 czerwca, przed oficjalnym stwierdzeniem ważności wyborów.

W dniu 2 czerwca Rafał Trzaskowski uznał swoją porażkę, akceptując wynik wyborów. Po porażce kandydata popieranego przez koalicję rządzącą premier Donald Tusk złożył wniosek o głosowanie nad wotum zaufania dla swojego rządu. Głosowanie odbyło się 11 czerwca; 243 głosami za przy 210 głosach przeciw posłowie potwierdzili dalsze poparcie dla rządu.

5 czerwca, wkrótce po ogłoszeniu wyników, pojawiły się zarzuty dotyczące błędów w wypełnianiu protokołów w 13 lokalach wyborczych¹⁴⁵. Przypadki te zostały potwierdzone przez administrację wyborczą, a PKW zorganizowała 9 czerwca wewnętrzne posiedzenie bez dostępu dla obserwatorów lub mediów, a następnie opublikowała oświadczenie, w którym ponownie wskazała zasady składania protestów wyborczych i ogłosiła, że sprawozdanie przedłożone Sądowi Najwyższemu będzie zawierać analizę informacji dostarczonych przez obwodowe komisje wyborcze¹⁴⁶. 11 czerwca Sąd Najwyższy zezwolił na ponowne przeliczenie kart do głosowania we wspomnianych 13 lokalach

¹⁴⁵ Lokale te zostały wytypowane na podstawie obliczeń dotyczących preferencji wyborców w pierwszej i drugiej turze; znajdowały się one w Bielsku-Białej, Brześciu Kujawskim, Gdańsku, Grudziądzu, Kamiennej Górze, Katowicach, Krakowie, Malborku, Mińsku Mazowieckim, Oleśnie, Strzelcach Opolskich, Tarnowie i Tychach.

¹⁴⁶ [Oświadczenie PKW](#) z dnia 9 czerwca 2025 r.

wyborczych, w których oddano łącznie mniej niż 7000 głosów¹⁴⁷. Na podstawie złożonych protestów Sąd Najwyższy skontrolował dodatkowe osiem lokali wyborczych¹⁴⁸.

Podczas posiedzenia w dniu 16 czerwca PKW zatwierdziła końcowe sprawozdanie z wyborów prezydenckich. Zawierało ono informacje o potencjalnych nieprawidłowościach i błędach technicznych w 11 lokalach wyborczych, w których liczba głosów uzyskanych przez kandydatów w drugiej turze została zamieniona. W dwóch kolejnych lokalach wyborczych wykryto błędy techniczne¹⁴⁹. Choć PKW uznała, że informacje o przypadkach nieprawidłowego przypisania głosów kandydatom są niepokojące, to stwierdziła, że administracja wyborcza nie zna dokładnej skali błędów popełnionych przez obwodowe komisje wyborcze i nie wie, w jakim stopniu takie błędy mogły wpłynąć na wyniki. PKW podkreśliła również w swoim sprawozdaniu, że błędy dotyczą głównie jednego z kandydatów, co może podważyć postrzeganie obwodowych komisji wyborczych jako bezstronnych. W swoich wnioskach PKW nie oceniła, czy zidentyfikowane błędy mogły wywrzeć znaczący wpływ na wynik wyborów, pozostawiając ostateczną decyzję Sądowi Najwyższemu. Ponowne przeliczenie głosów ujawniło błędy w protokołach w większości skontrolowanych komisji obwodowych, ale ani PKW ani Sąd Najwyższy nie uznały, aby błędy te

¹⁴⁷ Zob. [oświadczenie](#) Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2025 r. Są to OKW nr 30 w Bielsku-Białej (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że na Karola Nawrockiego oddano 450 głosów zamiast 610, a na Rafała Trzaskowskiego 509 głosów zamiast 349) i OKW nr 61 w Bielsku-Białej (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że na Karola Nawrockiego oddano 771 głosów zamiast 1048, a na Rafała Trzaskowskiego 1049 głosów zamiast 771), OKW nr 4 w Brześciu Kujawskim (ponowne przeliczenie głosów wykazało, że głosy zostały zamienione, tj. Karol Nawrocki otrzymał 331 głosów zamiast 466, a Rafał Trzaskowski 466 zamiast 331), OKW nr 17 w Gdańsku (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że na Karola Nawrockiego oddano 344 głosy zamiast 585, a na Rafała Trzaskowskiego oddano 585 głosów zamiast 346), OKW nr 25 w Grudziądzu (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki otrzymał 324 głosy zamiast 504, a Rafał Trzaskowski otrzymał 504 głosy zamiast 324), OKW nr 6 w Kamiennej Górze (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że Karol Nawrocki otrzymał 278 głosów zamiast 368, a Rafał Trzaskowski 428 głosów zamiast 338), OKW nr 53 w Katowicach (w wyniku ponownego przeliczenia głosów ustalono, że na Karola Nawrockiego oddano 627 głosów zamiast 628, a na Rafała Trzaskowskiego 828 głosów zamiast 830), OKW nr 95 w Krakowie (głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki otrzymał 540 głosów zamiast 1132, a Rafał Trzaskowski otrzymał 1132 głosy zamiast 540), OKW nr 13 w Mińsku Mazowieckim (głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki otrzymał 364 głosy zamiast 611, a Rafał Trzaskowski otrzymał 611 głosów zamiast 363), OKW nr 3 w Oleśnie (głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki otrzymał 377 głosów zamiast 637, a Rafał Trzaskowski uzyskał 638 zamiast 378), OKW nr 9 w Strzelcach Opolskich (głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki uzyskał 223 głosy zamiast 416, a Rafał Trzaskowski uzyskał 416 głosów zamiast 223), OKW nr 10 w Tarnowie (ponowne przeliczenie głosów potwierdziło dane z protokołu) oraz OKW nr 35 w Tychach (głosy zostały zamienione i Karol Nawrocki uzyskał 347 głosów zamiast 581, a Rafał Trzaskowski uzyskał 581 głosów zamiast 347).

¹⁴⁸ Dodatkowymi lokalami wyborczymi były: OKW nr 113 w Warszawie (gdzie znaleziono luźne karty do głosowania i w wyniku ponownego przeliczenia ustalono, że na Karola Nawrockiego oddano 296 głosów zamiast 136, a na Rafała Trzaskowskiego 1611 głosów zamiast 1774); OKW nr 1 w Magnuszewie (Karolowi Nawrockiemu błędnie przypisano 193 głosy zamiast 468, a Rafałowi Trzaskowskiemu 467 głosów zamiast 192), OKW nr 4 w Staszowie (Karolowi Nawrockiemu błędnie przypisano 209 głosów zamiast 360, natomiast Rafałowi Trzaskowskiemu 360 zamiast 209); OKW nr 4 w gminie Bychawa (zamieniono głosy oddane na kandydatów i przypisano 97 dodatkowych głosów Rafałowi Trzaskowskiemu), OKW nr 4 w gminie Orzysz (nie stwierdzono rozbieżności); OKW nr 9 w Gdańsku (każdemu kandydatowi przypisano o jeden głos więcej), OKW nr 36 w Poznaniu (błędnie przypisano o 8 głosów więcej Rafałowi Trzaskowskiemu) oraz OKW nr 109 w Poznaniu (jeden głos oddany na Rafała Trzaskowskiego błędnie przypisano Karolowi Nawrockiemu).

¹⁴⁹ Obejmowały one dziewięć przypadków, w których Rafał Trzaskowski otrzymał większość głosów, ale głosy te zostały przypisane Karolowi Nawrockiemu: w OKW nr 95 w Krakowie, OKW nr 61 w Bielsku-Białej, OKW nr 4 w gminie Brześć Kujawski, OKW nr 13 w Mińsku Mazowieckim, OKW nr 3 w gminie Olesno, OKW nr 9 w gminie Strzelce Opolskie, OKW nr 25 w Grudziądzu, OKW nr 35 w Tychach, OKW nr 17 w Gdańsku. W dwóch komisjach wyborczych (OKW nr 4 w Staszowie i OKW nr 1 w Magnuszewie) Karol Nawrocki otrzymał większość głosów, ale głosy te zostały przypisane Rafałowi Trzaskowskiemu. PKW otrzymała informacje o błędach technicznych w OKW nr 7 w Sopocie dotyczących nieprawidłowej liczby otrzymanych kart do głosowania oraz w OKW nr 180 w Luksemburgu dotyczących nieprawidłowo wprowadzonych danych wyborców, którzy korzystali z zaświadczeń o prawie do głosowania.

miały wpływ na ostateczne wyniki. 30 czerwca Prokurator Krajowy na polecenie Prokuratora Generalnego powołał zespół prokuratorów w celu przeprowadzenia dodatkowych przeliczeń głosów w 250 obwodowych komisjach wyborczych¹⁵⁰. Wynik tych ponownych przeliczeń głosów ogłoszono 25 lipca, stwierdzając, że około 1500 głosów zostało nieprawidłowo przypisanych zwycięskiemu kandydatowi¹⁵¹. Rozbieżności te nie miały jednak wpływu na ostateczny wynik.

Do Sądu Najwyższego wpłynęło ponad 54 tysięcy protestów wyborczych. Dwoma postanowieniami z 27 czerwca SN pozostawił 53 558 protestów bez dalszego biegu. Z tej liczby 49 598 protestów zostało zgrupowanych razem, gdyż wszystkie miały identyczny charakter i zostały złożone przy użyciu szablonu rozpowszechnionego w mediach społecznościowych przez posła Romana Giertycha¹⁵². Zarówno Prokurator Generalny, jak i Przewodniczący PKW stanęli na stanowisku, że protesty tej treści powinny zostać pozostawione bez dalszego biegu. Kolejne 3960 protestów zostało zgrupowanych razem, gdyż były one identyczne i oparte na szablonie rozpowszechnionym przez posła do Parlamentu Europejskiego Michała Wawrykiewicza¹⁵³.

W dniu 1 lipca pełny skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego RP odbył posiedzenie jawne w celu wydania uchwały w sprawie ważności wyborów prezydenckich¹⁵⁴. Prokurator Generalny argumentował w pierwszej części rozprawy, że Prokurator Generalny powinien być traktowany jako strona postępowania, a nie jako „osoba biorąca udział”¹⁵⁵. Sąd ogłosił, że z ponad 54 tysięcy protestów wyborczych tylko 21 uznano za zasadne, przy czym stwierdzono, że żadna ze wskazanych nieprawidłowości z osobna ani łącznie nie mogła zmienić wyniku wyborów ani też wpłynąć na ostateczne wyniki. Sąd Najwyższy odrzucił żądania ponownego przeliczenia głosów w całym kraju, stwierdzając, że Kodeks wyborczy dopuszcza jedynie częściową weryfikację w przypadkach, w których zidentyfikowano konkretne nieprawidłowości. Prokurator Generalny publicznie stwierdził, że Sąd Najwyższy odmówił jemu i jego delegatom dostępu do akt sprawy dotyczącej protestów wyborczych. Stwierdził, że pomimo złożenia w dniu 30 czerwca ponad 300 indywidualnych wniosków, do końca dnia nie dostarczono żadnych akt, i określił to jako „rażące

¹⁵⁰ Sąd Najwyższy odrzucił wniosek Prokuratora Generalnego o zarządzenie dodatkowego przeliczenia głosów w 1472 obwodowych komisjach wyborczych na podstawie [analizy](#) statystycznej przeprowadzonej przez statystyka Krzysztofa Kontka. Na podstawie ogłoszonych wyników ponownych przeliczeń zarządzonych przez Sąd Najwyższy Prokurator Generalny [zwrócił się](#) o dodatkowe ekspertyzy dotyczące potencjalnej skali nieprawidłowości. Prokurator Krajowy [zorganizował zespół](#) do celów zbadania, czy mogło dojść do przestępstw wyborczych.

¹⁵¹ W 166 przypadkach nie stwierdzono rozbieżności, a w przypadku 84 obwodowych komisji wyborczych ustalono, że Karol Nawrocki otrzymał o 1239 głosów mniej niż w protokołach wyników, natomiast Rafał Trzaskowski otrzymał o 1242 głosy więcej niż wskazano w protokołach wyników.

¹⁵² Zob. sprawę o sygnaturze [I NSW 208/25](#).

¹⁵³ Zob. sprawę o sygnaturze [I NSW 1371/25](#), w której sąd uznał, że protestujący ograniczyli się do ogólnych i niesprecyzowanych – a zatem w istocie abstrakcyjnych zarzutów, które dotyczą ustalania wyników wyborów. Nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających wystąpienie artykułowanych zarzutów. Dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów i które zarazem umożliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom w myśl przepisów Kodeksu karnego albo postępowaniem sprzecznym z przepisami wyborczymi dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów.

¹⁵⁴ Na sali rozpraw obecny był pełny skład Izby pod przewodnictwem Prezesa Izby sędziego Krzysztofa Wiaka, przewodniczący PKW Sylwester Marciniak, Prokurator Generalny Adam Bodnar oraz jego zastępca Jacek Bilewicz.

¹⁵⁵ Argumentacja ta wynikała ze złożonego przez Prokuratora Generalnego wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów Izby. Wniosek został pozostawiony bez rozpoznania, a Prezes Izby sędzia Krzysztof Wiak wyjaśnił ustnie, że taki wniosek może złożyć jedynie strona postępowania, zgodnie zaś z przepisami Kodeksu wyborczego Prokurator Generalny jest uznawany za stronę tylko przy rozpatrywaniu protestów wyborczych, a nie w toku postępowania prowadzącego do wydania uchwały o ważności wyborów.

naruszenie” Kodeksu wyborczego, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz kodeksu postępowania cywilnego¹⁵⁶.

W podjętej ostatecznie uchwale Sąd Najwyższy formalnie potwierdził wybór Karola Nawrockiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odnotowując, że otrzymał on 50,89% głosów w drugiej turze i pokonał Rafała Trzaskowskiego, który uzyskał 49,11% głosów. Sąd stwierdził, że na wynik wyborów nie miały wpływu żadne naruszenia proceduralne. Złożono trzy zdania odrębne, w których podniesiono obawy dotyczące wad proceduralnych Izby oraz wskazano potrzebę zaangażowania całego Sądu Najwyższego lub przeprowadzenia w przyszłości reform proceduralnych. Prokurator Generalny domagał się przeniesienia sprawy do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz wyłączenia sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – wnioski te zostały pozostawione bez rozpoznania przez Prezesa tej Izby¹⁵⁷.

Na proces rozpatrywania skarg wyborczych przez Sąd Najwyższy negatywny wpływ miały utrzymujące się kontrowersje wokół legitymacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. punkt *Rozstrzyganie sporów wyborczych*)¹⁵⁸. Sytuację pogorszyła defensywna postawa, jaką SN przyjął w swoich publicznych oświadczeniach wydanych w wyniku tych kontrowersji, brak pełnej przejrzystości ze strony SN przy rozpatrywaniu protestów oraz 30-dniowy termin na wydanie przez SN opinii w sprawie ważności wyborów. Chociaż posiedzenie Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów było otwarte dla publiczności i transmitowane, to wszystkie inne posiedzenia w sprawie protestów były niejawne, a Sąd Najwyższy nigdy nie ujawnił publicznie wszystkich protestów oraz nie opublikował wszystkich swoich postanowień w sprawie tych protestów. Jak wspomniano w postanowieniu o ważności wyborów, pojawiły się również kontrowersje związane z wnioskiem Prokuratury Generalnej o dostęp do akt dotyczących protestów wyborczych.

Wszystkie protesty wyborcze powinny być podawane do wiadomości publicznej, a wszystkie związane z nimi orzeczenia powinny być niezwłocznie publikowane. Terminy rozstrzygania sporów wyborczych powinny zapewnić skarżącym odpowiedni czas na przygotowanie wniosków spełniających wymogi prawne, a także zapewnić Sądowi Najwyższemu wystarczającą ilość czasu na rozpatrzenie każdego protestu, rozpatrzenie go i wydanie decyzji, której towarzyszy pełne uzasadnienie.

XV. ZALECENIA

Zalecenia te, zawarte w całym tekście, mają na celu usprawnienie przebiegu wyborów w Polsce oraz wsparcie działań na rzecz ich pełnej zgodności ze zobowiązaniami OBWE i innymi międzynarodowymi zobowiązaniami, a także standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów, do przestrzegania których Polska się zobowiązała. Zalecenia te powinny być rozpatrywane w

¹⁵⁶ W odpowiedzi Sąd Najwyższy wydał oświadczenie, w którym stwierdził, że wszystkie wnioski – w sumie 214 – złożone przez dwóch upoważnionych prokuratorów w dniu 30 czerwca około godziny 15.00 zostały pozytywnie rozpatrzone przez sędziego przewodniczącego. W oświadczeniu powtórzono, że akta, o które wnioskowano, były dostępne do wglądu w czytelni sądu w jej godzinach pracy. Jednak według doniesień medialnych czytelnia została zamknięta na cały dzień, co skutecznie uniemożliwiło dostęp do nich pomimo formalnej zgody.

¹⁵⁷ Rząd uznał ważność decyzji podjętych przez tę Izbę w odniesieniu do wyborów parlamentarnych w 2023 r., a także wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów samorządowych w 2024 r.

¹⁵⁸ Kontrowersje te przybrały na sile, gdy grupa 28 sędziów Sądu Najwyższego [podpisała](#) wspólnie list, w którym oświadczyła, że izba Sądu, której zadaniem jest orzekanie o ważności wyborów, jest nielegalna i dlatego nie może wydać ważnego orzeczenia. Ponadto 23 czerwca dwóch sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego zostało [odsuniętych](#) od pełnienia obowiązków po tym, jak zakwestionowali status prawny Izby.

połączeniu z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, które nadal wymagają uwzględnienia¹⁵⁹. ODIHR jest gotowe pomóc władzom w dalszym usprawnianiu procesu wyborczego, a także w realizacji zaleceń zawartych w tym i poprzednich raportach.

A. ZALECENIA PRIORYTETOWE

1. Należy przeprowadzić kompleksową reformę ustawodawstwa w celu wdrożenia pozostałych zaleceń ODIHR i dalszego dostosowania ram prawnych do zobowiązań OBWE, międzynarodowych standardów i dobrych praktyk.
2. Aby zapewnić wyraźny rozdział między kampanią a funkcjami publicznymi, należy zmienić prawo w celu określenia zakresu dopuszczalnych działań urzędników państwowych podczas kampanii. Zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami i dotychczasowymi wyjaśnieniami PKW urzędnicy państwowi powinni przestrzegać zasad neutralności oraz unikać łączenia obowiązków służbowych z działaniami w ramach kampanii.
3. Aby poprawić przejrzystość finansowania kampanii, komitety wyborcze powinny być zobowiązane do przedstawiania szczegółowych raportów dotyczących przychodów i wydatków, w tym funduszy otrzymanych od partii, całkowitej kwoty darowizn poniżej progu ujawnienia, a także wydatków dokonanych przed pierwszą turą i między turami wyborów. Aby umożliwić publiczną kontrolę, informacje powinny być ujawniane w sposób zapewniający ich łatwą dostępność, przyjazny dla użytkownika i umożliwiający wyszukiwanie, a PKW powinna być zobowiązana do monitorowania, czy obowiązki w zakresie ujawniania informacji są przestrzegane.
4. Aby zapewnić pełną przejrzystość swojego procesu decyzyjnego, administracja wyborcza powinna organizować publiczne posiedzenia, wydawać zaproszenia oraz terminowo publikować projekty porządku obrad, a także protokoły z odpowiednich posiedzeń.
5. Aby zwiększyć przejrzystość i rozliczalność finansowania kampanii, należy uregulować jej prowadzenie przez strony trzecie. Materiały kampanijne i reklamy internetowe bez wymaganych prawem oznaczeń komitetu wyborczego powinny być niezwłocznie eliminowane.
6. Należy zmienić ramy prawne w celu zagwarantowania niezależności redakcyjnej i finansowej mediów publicznych, w tym trwałych mechanizmów finansowania niepodlegających corocznym zmianom wynikającym z decyzji politycznych, a także przejrzystych, opartych na zasługach procedur powoływania i odwoływania organów zarządzających oraz nadzorczych.
7. Aby skutecznie zagwarantować wolność słowa, zniesławienie i znieważenie powinny zostać w pełni zdekryminalizowane poprzez całkowite usunięcie stosownych przepisów z kodeksu karnego i zapewnienie w prawie cywilnym skutecznych zabezpieczeń przed nadużyciami w sporach sądowych, w tym procedur oddalania powództwa na wczesnym etapie oraz przepisów dotyczących zwrotu kosztów dla pozwanych w przypadku powództw oczywiście bezzasadnych, zgodnie z unijną dyrektywą anty-SLAPP.

¹⁵⁹

Zgodnie z pkt 25 [Dokumentu Stambulskiego OBWE](#) z 1999 r. państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do „niezwłocznego zastosowania się do oceny wyborczej i zaleceń ODIHR”. ODIHR ocenia realizację wcześniejszych zaleceń w następujący sposób: Zalecenia nr 12 i 13 z [raportu końcowego dotyczącego wyborów prezydenckich w 2020 r.](#) oraz zalecenie nr 25 z [raportu końcowego dotyczącego wyborów parlamentarnych w 2023 r.](#) zostały w pełni wdrożone. Zalecenie nr 11 z raportu końcowego z 2020 r. zostało w większej części wdrożone, natomiast zalecenia nr 10, 14, i 21 z raportu końcowego z 2020 r., a także zalecenie nr 17 z raportu końcowego z 2023 r. zostały częściowo wdrożone. Zob. także [Bazę danych zaleceń wyborczych ODIHR](#).

8. Przepisy Kodeksu wyborczego należy poddać przeglądowi w celu zapewnienia skutecznego środka prawnego w przypadku protestów wyborczych dotyczących wyników po pierwszej turze wyborów.
9. Zgodnie z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami OBWE władze powinny podjąć dodatkowe kroki w celu zwiększenia udziału kobiet w procesie wyborczym i podejmowaniu decyzji politycznych. Partie polityczne powinny określić i usunąć bariery utrudniające zaangażowanie kobiet w politykę, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, w tym przez przeprowadzanie audytów płci i przegląd wewnętrznych praktyk utrudniających kobietom uzyskanie skutecznej reprezentacji w strukturach partyjnych.

B. POZOSTAŁE ZALECENIA

Administracja wyborcza

10. Aby ułatwić opracowanie ukierunkowanych strategii na rzecz zwiększania udziału kobiet, należy gromadzić i publikować w kompleksowy sposób zdezagregowane dane na temat reprezentacji płci w administracji wyborczej.
11. Aby zwiększyć profesjonalizm administracji wyborczej niższego szczebla i zapewnić spójne wdrażanie procedur w dniu wyborów, można rozważyć standardowe i kompleksowe obowiązkowe szkolenia dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych. Można rozważyć zorganizowanie dodatkowych szkoleń między turami.
12. Należy podejmować nieustanne wysiłki w ścisłej współpracy z organizacjami osób z niepełnosprawnościami w celu zapewnienia takim osobom możliwości samodzielnego głosowania, co obejmuje dopilnowanie, aby pomieszczenia i układ lokali wyborczych były odpowiednie z punktu widzenia niezależnego dostępu, oraz zapewnienie informacji wyborczych w formatach dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.
13. Aby zapewnić większą rzetelność procesu wyborczego, należy podjąć dodatkowe środki w celu ochrony tajności głosowania i zapobiegania głosowaniu grupowemu, w tym przez egzekwowanie przepisów, odpowiednie szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych oraz zwiększanie poziomu wiedzy wyborców.
14. W przepisach należy określić, że karty do głosowania są uznawane za ważne, jeżeli tylko intencja wyborcy jest jasna i jednoznaczna. Można rozważyć możliwość wydania zastępczej karty do głosowania w przypadku, gdy wyborca popełni błąd podczas wypełniania karty do głosowania.

Spisy wyborców

15. Wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną powinny zostać usunięte zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami.

Rejestracja kandydatów

16. Można rozważyć środki mające na celu usprawnienie procesu zbierania i weryfikacji podpisów poparcia w celu poprawy jego rzetelności, przejrzystości i dokładności, w tym przez zgłaszanie kandydatur oraz zbieranie podpisów drogą elektroniczną.

Środowisko kampanii

17. Aby zapewnić skuteczne wdrażanie przepisów, koordynatorowi ds. usług cyfrowych należy przyznać szerokie uprawnienia w zakresie koordynowania wysiłków poszczególnych instytucji, zapewnienia spójnej reakcji na ryzyko i zagrożenia cyfrowe oraz zwiększania przejrzystości podejmowanych środków, w tym w kontekście wyborczym.
18. Aby wzmocnić ochronę przed publicznym znieważaniem oraz podżeganiem do nienawiści, katalog cech chronionych w Kodeksie karnym należy rozszerzyć, aby objął większą liczbę grup szczególnie wrażliwych. Podmioty polityczne powinny powstrzymywać się od używania dyskryminującego języka, a także nadal publicznie i zdecydowanie potępiać jego użycie w kampaniach wyborczych.
19. Aby umożliwić rzeczywisty udział, kandydaci powinni zadbać, aby wydarzenia, programy, informacje i materiały kampanijne były dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym dzięki wykorzystaniu odpowiednich formatów i metod komunikacji.
20. Aby zapewnić skuteczną i spójną reakcję na dezinformację, ingerencje z zagranicy i zagrożenia cybernetyczne, władze mogłyby przyjąć kompleksowe krajowe ramy strategiczne ochrony środowiska cyfrowego. W strategii tej należałoby jasno określić obowiązki poszczególnych instytucji, ustanowić mechanizmy koordynacji, zapisać gwarancje przejrzystości i położyć nacisk na współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.
21. Aby przyczynić się do budowania większej odporności społeczeństwa na dezinformację i manipulację w domenie cyfrowej, władze mogłyby opracować kompleksową strategię umiejętności cyfrowych, która służyłaby jako ramy dla lepszej koordynacji i trwałego wsparcia publicznego dla powiązanych inicjatyw.

Finansowanie kampanii

22. Aby zapewnić równość szans, należy rozważyć bardziej zrównoważone finansowanie kampanii przez państwo i podmioty prywatne, w tym przez ograniczenie kwoty środków pochodzących z budżetu państwa, które partie mogą przekazywać na kampanie.
23. Aby zapewnić kandydatom równe warunki finansowe, w przepisach należy określić limit wydatków w pierwszej turze z proporcjonalnym wzrostem w drugiej turze.
24. Aby umożliwić publiczną kontrolę i zwiększyć przejrzystość, PKW powinna publikować sprawozdania finansowe w zapewniającym ich łatwą dostępność, przyjaznym dla użytkownika i umożliwiającym wyszukiwanie formacie.
25. W przepisach prawa należy przewidzieć mechanizm stopniowego nakładania proporcjonalnych, skutecznych i odstraszających sankcji za nieprawidłowości w finansowaniu kampanii oraz mechanizm skutecznego i terminowego egzekwowania przepisów.

Media

26. W celu zapewnienia instytucjonalnej niezależności organu regulującego działanie mediów proces mianowania jego członków powinien zostać zmieniony, aby zapobiec dominacji dowolnej pojedynczej siły politycznej – kadencje członków należy rozłożyć w czasie i zapewnić przejrzyste kryteria ich wyboru. KRRiT powinna zapewnić przejrzystość procesu nakładania kar i przydzielania koncesji.

27. Nadawcy publiczni powinni zapewnić przedstawienie wszystkich partii politycznych oraz kandydatów w sposób bezstronny i obiektywny. W przepisach należy wyraźnie zabronić wykorzystywania zasobów mediów publicznych w celu preferencyjnego traktowania jakiegokolwiek partii lub kandydata, a także zapewnić skuteczny nadzór.

Rozstrzyganie sporów wyborczych

28. Aby zapewnić skuteczny środek prawny, należy zmienić ramy prawne, umożliwiając wyborcom i innym zainteresowanym stronom zaskarżanie wytycznych oraz wyjaśnień Krajowej Komisji Wyborczej.
29. Rozpatrywanie skarg związanych z wyborami i protestów wyborczych przez Sąd Najwyższy powinno odbywać się na posiedzeniach jawnych, podczas których strony mają możliwość wypowiedzenia się.
30. Wszystkie protesty wyborcze powinny być podawane do wiadomości publicznej, a wszystkie związane z nimi orzeczenia powinny być niezwłocznie publikowane. Terminy rozstrzygania sporów wyborczych powinny zapewnić skarżącym odpowiedni czas na przygotowanie wniosków spełniających wymogi prawne, a także zapewnić Sądowi Najwyższemu wystarczającą ilość czasu na rozpatrzenie każdego protestu, rozpatrzenie go i wydanie decyzji, której towarzyszy pełne uzasadnienie.

Obserwacja wyborów

31. Aby zwiększyć przejrzystość, należy poszerzyć prawa obserwatorów obywatelskich, aby umożliwić rzeczywistą obserwację procesu wyborczego na wszystkich szczeblach administracji wyborczej oraz na wszystkich jego etapach, w tym podczas weryfikacji podpisów i ustalania wyników. Zgodnie z międzynarodowymi dobrymi praktykami obserwatorzy obywatelscy powinni zachowywać bezstronność podczas procesu wyborczego.

ZAŁĄCZNIK I: WYNIKI WYBORÓW

Pierwsza tura, 18 maja 2025 r.	
Dane dotyczące procesu głosowania	
Liczba wyborców uprawnionych do głosowania	29 252 340
Frekwencja wyborcza	67,31%
Liczba ważnych głosów ogółem	19 603 784
Liczba głosów bez pieczęci obwodowej komisji wyborczej ogółem	2 727
Liczba nieważnych głosów ogółem	85 813
Liczba wysłanych pakietów wyborczych	9 247
Liczba wyborców, którzy głosowali przez pełnomocnika	27 346
Liczba wyborców, którzy głosowali na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania	315 503

Kandydat	Liczba głosów	Procent głosów
Rafał Kazimierz Trzaskowski	6 147 797	31,36
Karol Tadeusz Nawrocki	5 790 804	29,54
Sławomir Jerzy Mentzen	2 902 448	14,81
Grzegorz Michał Braun	1 242 917	6,34
Szymon Franciszek Hołownia	978 901	4,99
Adrian Tadeusz Zandberg	952 832	4,86
Magdalena Agnieszka Biejat	829 361	4,23
Krzysztof Jakub Stanowski	243 479	1,24
Joanna Senyszyn	214 198	1,09
Marek Jakubiak	150 698	0,77
Artur Bartoszewicz	95 640	0,49
Maciej Maciak	36 371	0,19
Marek Marian Woch	18 338	0,09

Druga tura, 1 czerwca 2025 r.	
Dane dotyczące procesu głosowania	
Liczba wyborców uprawnionych do głosowania	29 363 722
Frekwencja wyborcza	71,63%
Liczba ważnych głosów ogółem	20 844 163
Liczba głosów bez pieczęci obwodowej komisji wyborczej ogółem	1 423
Liczba nieważnych głosów ogółem	189 294
Liczba wysłanych pakietów wyborczych	11 653
Liczba wyborców, którzy głosowali przez pełnomocnika	39 826
Liczba wyborców, którzy głosowali na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania	531 446

Kandydat	Liczba głosów	Procent głosów
Karol Tadeusz Nawrocki	10 606 877	50,89
Rafał Kazimierz Trzaskowski	10 237 286	49,11

Źródło: [Strona internetowa PKW z wynikami](#)

ZAŁĄCZNIK II: LISTA OBSERWATORÓW MIĘDZYNARODOWEJ MISJI OBSERWACJI WYBORÓW

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

Iulian	Bulai	Szef delegacji	Rumunia
Liliana	Tanguy	Pełniący obowiązki szefa delegacji (pierwsza tura)	Francja
Armen	Gevorgyan	poseł	Armenia
Arusyak	Julhakyan	poseł	Armenia
Stefan	Schennach	poseł	Austria
Annick	Lambrecht	poseł	Belgia
Ivi-Triin	Odrats	Sekretariat ZPRE	Estonia
Sylvie	Affholder	Sekretariat ZPRE	Francja
Sandra	Regol	poseł	Francja
Carine	Roller-Kaufman	Sekretariat ZPRE	Francja
Sevim	Dağdelen	poseł	Niemcy
Michael	Janssen	Komisja Wenecka	Niemcy
Malte	Kaufmann	poseł	Niemcy
Axel Helmut	Schäfer	poseł	Niemcy
Georgios	Stamatis	poseł	Grecja
Zita	Gurmai	poseł	Węgry
Joseph	O'Reilly	poseł	Irlandia
Deborah	Bergamini	poseł	Włochy
Simone	Billi	poseł	Włochy
Elisabetta	Gardini	poseł	Włochy
Roberto	Speranza	poseł	Włochy
Pieter	Omtzigt	poseł	Holandia
Bisera	Kostadinovska-Stojchevska	poseł	Macedonia Północna
Lucia	Plaváková	poseł	Republika Słowacka
Laura	Castel	poseł	Hiszpania
Antonio	Gutierrez-Limones	poseł	Hiszpania
Pablo	Hispán	poseł	Hiszpania
Belén	Hoyo	poseł	Hiszpania
Óscar	Sánchez Muñoz	Komisja Wenecka	Hiszpania
Jessica	Stegrud	poseł	Szwecja
Victoria	Tiblom	poseł	Szwecja
Alfred	Heer	poseł	Szwajcaria

Yulia	Ovchynnykova	poseł	Ukraina
Lesia	Zaburanna	poseł	Ukraina
Perran	Moon	poseł	Zjednoczone Królestwo

Obserwatorzy długoterminowi LEOM ODIHR

Ruslan	Asadov	Azerbejdżan
Jan	Němec	Czechy
Harald	Jepsen	Dania
Jari	Liimatta	Finlandia
Christian	Keilbach	Niemcy
Laura	Erizi	Włochy
Andrea	Fungenzi	Włochy
Olzhas	Akanov	Kazachstan
Anica	Kuzmanowska	Macedonia Północna
Alida	Boye	Norwegia
Karoline	Foss	Norwegia
Arild	Stenberg	Norwegia
Ana	Mihajlović	Serbia
Erik Mattias	Wandler	Szwecja
Barbara	Egger Maldonado	Szwajcaria
Diana	Ferrari	Szwajcaria

Członkowie głównego zespołu LEOM ODIHR

Dunja	Mijatović	Szefowa misji	Bośnia i Hercegowina
Desislava	Hristova		Bułgaria
Tatyana	Hilscher-Bogushevich		Niemcy
Stefan	Krause		Niemcy
Elissavet	Karagiannidou		Grecja
Marina	Kim		Kazachstan
Ahmad	Rasuli		Kirgistan
Ivana	Stanojev		Serbia
Iryna	Khanenko		Ukraina
Egor	Tilpunov		Ukraina
Yevheniia	Zamrii		Ukraina
Donald	Bisson		USA
Noah	Lane		USA

INFORMACJA O ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, 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 Biura ds. Wolnych Wyborów (*Office for Free Elections*) podczas szczytu paryskiego w 1990 r. i rozpoczęło działalność w maju 1991 r. Rok później nazwę zmieniono, 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 podjętymi w ramach OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Unikatowa metodologia ODIHR umożliwia wnikliwą analizę całokształtu procesu wyborczego. Poprzez programy wsparcia Biuro pomaga państwom uczestniczącym 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 uczestniczącym pomocy w wypełnianiu obowiązków w zakresie propagowania i chronienia **praw człowieka oraz podstawowych wolności** zgodnie ze zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Zadanie to realizuje wspólnie z różnymi partnerami, mając na celu krzewienie współpracy, budowę potencjału i przekazywanie wiedzy w obszarach tematycznych obejmujących prawa człowieka w kontekście zwalczania terroryzmu, zapewnienie 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 uczestniczącym pomocy w reagowaniu na przestępstwa na tle nienawiści oraz przypadki rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i inne przejawy nietolerancji. Działalność ODIHR związana z tolerancją i brakiem dyskryminacji 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 uczestniczącym 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 uczestniczącym w OBWE, instytucjami i jednostkami terenowymi OBWE oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Więcej informacji można uzyskać na stronie ODIHR (www.osce.org/odihr).