



Fundacja  
Odpowiedzialna  
Polityka

# Wybory prezydenckie w Polsce **2020**

Obserwacja społeczna



## **Sztab misji obserwacyjnej:**

---

- Robert Lech – szef misji obserwacyjnej
- Zofia Lutkiewicz – wiceszefowa misji
- dr Anna Frydrych-Depka – analityczka ds. prawnych
- Łukasz Widła-Domaradzki – analityk danych
- Helena Krajewska – rzeczniczka prasowa
- Sylwester Oracz – koordynator logistyki i bezpieczeństwa
- Stanislav Aprilashvili, Julia Celejewska, Weronika Czaplewska, Maciej Gorazdowski, Ewa Pintera, Aleksandra Natasza Skupińska – koordynatorzy obserwatorów

## **Członkowie sztabu misji chcieliby podziękować:**

---

- wszystkim obserwatorom, którzy wzięli udział w misji obserwacyjnej w kraju i za granicą – bez Was ten raport by nie powstał,
- Fundacji ePaństwo za wsparcie informatyczne i wyposażenie obserwatorów w aplikację „Monitoruj Wybory”,
- Karolowi Bijosiowi, prezesowi Fundacji Odpowiedzialna Polityka, a także Mateuszowi Bajkowi, Dominice Bijoś, Piotrowi Gerwatowskiemu, Bartłomiejowi Mortasowi i Marcie Jadwidze Wiejak za pomoc w stworzeniu materiałów szkoleniowych dla obserwatorów,
- Funduszowi Obywatelskiemu za finansowe wsparcie udzielone misji obserwacyjnej oraz
- wszystkim zaprzyjaźnionym organizacjom społecznym i ruchom obserwacyjnym, które przyczyniły się do sukcesu naszej misji.

Inicjatywę wspiera



**Fundusz Obywatelski  
im. Henryka Wujca**

# Spis treści

---

<b>Streszczenie i podsumowanie</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>Rekomendacje.</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Harmonogram i przebieg wyborów – zarys sytuacji</b> . . . . .	<b>10</b>
Stan epidemii a proces wyborczy . . . . .	12
<b>Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego</b> . . . . .	<b>13</b>
Pierwsze wybory prezydenckie – 10 maja 2020 roku . . . . .	13
Drugie wybory prezydenckie – 28 czerwca 2020 roku . . . . .	15
Zmiany w prawie wyborczym – zakres, kalendarium i metody . . . . .	16
Kandydaci i kampania wyborcza. . . . .	16
Organy wyborcze. . . . .	20
Państwowa Komisja Wyborcza i jej uprawnienia . . . . .	20
Wybory za granicą . . . . .	22
Stwierdzenie ważności wyborów . . . . .	23
Protesty wyborcze . . . . .	24
Obserwatorzy społeczni i ich uprawnienia . . . . .	26
<b>Obszar i zakres obserwacji</b> . . . . .	<b>28</b>
<b>Wyniki obserwacji</b> . . . . .	<b>31</b>
Administracja wyborcza . . . . .	32
Procedury sanitarne. . . . .	33
Rejestracja wyborców . . . . .	34
Rejestracja i prawa kandydatów. . . . .	34
Głosowanie za granicą . . . . .	35
Protesty wyborcze. . . . .	38
Głosowanie korespondencyjne . . . . .	38
Obserwatorzy społeczni . . . . .	40
Obserwacja dnia głosowania . . . . .	41
Otwarcie lokali wyborczych . . . . .	41
Głosowanie . . . . .	43
Zamknięcie lokali wyborczych. . . . .	46
Liczenie głosów . . . . .	48
Udział kobiet w składach komisji wyborczych . . . . .	52
Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą . . . . .	53
<b>Metodyka obserwacji.</b> . . . . .	<b>54</b>
<b>Fundacja Odpowiedzialna Polityka i projekt „Obserwatorzy w Działaniu”</b> . 57	
Obserwatorzy społeczni . . . . .	57
<b>Podziękowania</b> . . . . .	<b>59</b>
<b>Załącznik 1 – Kalendarium wyborów Prezydenta RP.</b> . . . . .	<b>60</b>

## Streszczenie i podsumowanie

---

Wybory prezydenckie, które odbyły się 28 czerwca 2020 roku, z II turą 12 lipca tegoż roku, przeprowadzone zostały w sytuacji obowiązującego w Polsce stanu epidemii, wprowadzonego w związku z pandemią COVID-19. Wybory zorganizowane zostały w oparciu o Ustawę z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego<sup>1</sup> (zwaną dalej Ustawą „hybrydową”), która w zakresie nieuregulowanym odsyłała do odpowiedniego stosowania Kodeksu wyborczego (Kw)<sup>2</sup>.

Akcja obserwacji wyborów „Obserwatorzy w Działaniu”, zorganizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (Fundacja), przeprowadziła obserwację społeczną przebiegu I i II tury głosowania w wyborach prezydenckich na terenie całego kraju. Obserwacją objęliśmy wszystkie 16 województw oraz kilkanaście krajów, gdzie utworzone zostały zagraniczne obwody głosowania. Wybory obserwowało łącznie 310 obserwatorek i obserwatorów społecznych delegowanych przez Fundację, a przebieg głosowania i liczenia głosów oceniany był w 1510 obwodowych komisjach wyborczych (ObwKW) w Polsce oraz kilkunastu obwodach za granicą.

Nadrzędnym priorytetem przeprowadzonej obserwacji było wygenerowanie impulsu do dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przejawiającego się m.in. w większym i bardziej świadomym zaangażowaniu obywateli w proces wyborczy, oraz wzmocnienie zaufania społecznego do przebiegu i wyników wyborów.

---

1. Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979).

2. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. Poz. 1319), przed wyborami znowelizowany w oparciu o Ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. Poz. 568) oraz art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. Poz. 695 i 875), którego pkt 1–2 i 5–6 uchylili Ustawa „hybrydowa”.

Głównym celem obserwacji było dokonanie oceny przebiegu procedur wyborczych w trakcie dnia głosowania w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa krajowego oraz międzynarodowych standardów określających podstawowe zasady przeprowadzenia demokratycznych i uczciwych wyborów<sup>3</sup>.

Z powodu wprowadzonego w marcu 2020 roku stanu epidemii oraz związanych z tym chaotycznych zmian legislacyjnych nie odbyło się głosowanie w trakcie ogłoszonych w lutym tegoż roku i, planowanych na 10 maja, pierwszych wyborów prezydenckich, a Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) uznała te wybory za zakończone w tym samym dniu. 3 czerwca Marszałek Sejmu wydała postanowienie o zarządzeniu nowych wyborów prezydenckich i ustaliła dzień głosowania na 28 czerwca 2020 roku<sup>4</sup>.

Ustawa „hybrydowa” wprowadziła możliwość zorganizowania wyborów w oparciu o głosowanie tradycyjne, w lokalu wyborczym, jak i korespondencyjne, dostępne dla wszystkich wyborców. Wyznaczenie daty wyborów w terminie krótszym niż miesiąc od momentu ich ogłoszenia narzuciło daleko idące ograniczenia czasowe na uczestników procesu wyborczego, zarówno na administrację wyborczą, jak i kandydatów czy wyborców. Ustawa wprowadziła również szereg rozwiązań, które mogą być ocenione jako pozostające w sprzeczności z zasadą równości kandydatów wobec prawa.

PKW, wspólnie z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), administrowała procesem wyborczym sprawnie, dopełniając wszystkich obowiązków nałożonych na obie instytucje przez napięty kalendarz wyborczy. PKW wydała niezbędne wytyczne w określonych prawem terminach, a komisje wyborcze, zarówno obwodowe, jak i okręgowe, zostały utworzone na czas oraz liczyły wymaganą liczbę członków. Proces liczenia głosów przebiegł szybko, a prezentację wyników przez PKW cechowała przejrzystość i dostępność.

Wydaje się, że PKW mogła w większym stopniu zadbać o odpowiednio wczesną i łatwo dostępną informację skierowaną do wyborców, szczególnie w kwestii wyjaśnienia braku możliwości złożenia ponownego wniosku o dopisanie do spisu wyborców przed II turą głosowania. Brak takiej, łatwo dostępnej dla wyborców, informacji miał negatywny wpływ na udział w II turze wyborów znacznej części wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą. Z kolei Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), wspólnie z PKW,

---

3. Deklaracja Kopenhaska z 1990 roku (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 1990), pkt. 5.1, 7.

4. Dz.U. z 2020 r. Poz. 988.

nie podjęły wystarczająco intensywnych i skoordynowanych wysiłków w celu usunięcia problemów i potencjalnych „wąskich gardeł” w procesie głosowania korespondencyjnego za granicą, które zostały zaobserwowane podczas I tury głosowania.

Przebieg procesu głosowania i liczenia głosów można ocenić pozytywnie. Obserwatorzy nie odnotowali incydentów, które indywidualnie mogły mieć znaczący wpływ na wynik wyborów. Należy jednak wspomnieć, że wiele zaobserwowanych problemów i błędów w pracach komisji wyborczych, które zdarzały się już w czasie I tury, wystąpiło ponownie w II turze.

Wydaje się, że podjęcie przez PKW w okresie pomiędzy dwiema turami głosowania bardziej intensywnych działań, mających na celu zwrócenie uwagi członkom komisji na popełnione błędy, mogłoby przynieść wyraźniejszą poprawę jakości procesu głosowania i liczenia głosów. Szczególnie odnosi się to do kwestii związanych z głosowaniem za granicą.

Trzeba jednak podkreślić, że niektóre z obserwowanych podczas I tury problemów wystąpiły podczas II tury na mniejszą skalę, co można przypisać działaniom np. komisarzy wyborczych, reagujących na niektóre przypadki błędów popełnianych przez komisje. W efekcie, praca komisji wyborczych podczas II tury została lepiej oceniona przez obserwatorów.

Wśród głównych problemów, powtarzających się w obu turach głosowania, można wymienić:

- problemy z dostarczeniem wyborcom na czas pakietów wyborczych w głosowaniu korespondencyjnym za granicą,
- problem niedostatecznego przeszkolenia członków komisji, widoczny szczególnie na etapie liczenia głosów,
- problem z zachowaniem zasady tajności głosowania,
- problemy z rejestracją wyborców, szczególnie przed II turą.

Nasi obserwatorzy spotkali się z ogólnie dobrym przyjęciem w zdecydowanej większości obserwowanych lokali wyborczych. Należy jednak wspomnieć o kilku przypadkach uniemożliwienia obserwatorom wykonywania ich obowiązków, wyproszenia ich z lokalu lub niewpuszczenia na czas liczenia głosów, pomimo zgodnego z przepisami postępowania z ich strony. Problemy były wyjaśniane na bieżąco, również przy współpracy Krajowego Biura Wyborczego. Pozytywną zmianą jest zauważalny wzrost udziału obserwatorów społecznych i mężów zaufania w procesie wyborczym.

## Rekomendacje

---

Celem przeprowadzenia społecznej obserwacji przebiegu procesu wyborczego było m.in. wzmocnienie zaufania społecznego do procesu wyborczego, wzrost zainteresowania społeczeństwa kwestiami wyborów, rozwijanie zaangażowania obywateli w przebieg i organizację wyborów, co w efekcie powinno podnieść jakość procesu wyborczego oraz regulacji prawnych będących jego podstawą. Wzrost udziału obserwatorów i mężów zaufania w obserwacji II tury głosowania może być dowodem na skuteczność podejmowanych działań.

Przedstawione rekomendacje mają na celu usprawnienie systemu wyborczego i zredukowanie obszarów, które mogą kreować potencjalne problemy w przyszłości oraz osłabiać zaufanie do instytucji wyborów powszechnych i demokratycznych.

#### Rekomendacje organizacyjno-proceduralne:

- należy **rozwiązać problem związany z wykorzystaniem systemu ePUAP do wnioskowania przez wyborcę o dopisanie do spisu wyborców** w wybranej komisji wyborczej; obecna niedoskonałość systemu powoduje, że wielu wyborców nie jest świadomych tego, że fakt zgłoszenia w systemie nie jest równoznaczny z samą rejestracją i ujęciem w danym spisie,
- należy **usprawnić system wysyłania do wyborców i odbierania od wyborców pakietów wyborczych w obwodach znajdujących się za granicą**; w trakcie I tury wystąpiło wiele sytuacji, kiedy wyborcy nie otrzymali pakietu wyborczego pomimo zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego lub otrzymali pakiet na tyle późno, że nie byli w stanie odesłać go do komisji wyborczej w wymaganym terminie,
- rekomendujemy PKW bardziej **aktywną analizę błędów i problemów występujących w czasie procesu wyborczego** oraz wykorzystanie okresu pomiędzy dwiema turami głosowania (jeśli takie zaistnieją) do wskazania tych błędów członkom komisji i przekazania im informacji, w jaki sposób można te błędy ograniczyć podczas II tury,
- uważamy, że PKW i MSZ powinny **wyeliminować problemy ujawnione podczas głosowania za granicą, w szczególności dotyczące rejestracji wyborców i dostępu do informacji** oraz podjąć wszelkie wysiłki w celu umożliwienia wszystkim wyborcom uczestnictwa w głosowaniu zgodnie z zasadą powszechności wyborów,
- postulujemy, by PKW podjęła intensywne **działania w celu upowszechnienia i podniesienia jakości szkoleń przeznaczonych dla członków komisji wyborczych**, tak aby znali oni i przestrzegali podstawowych zasad przebiegu procesu wyborczego, a w szczególności dotyczących tajności głosowania, liczenia głosów czy pracy obserwatorów społecznych,
- postulujemy, by PKW przeanalizowała i **stworzyła bardziej skuteczny proces informowania wyborców o procedurach i zagadnieniach**, które mogą mieć wpływ na ich prawo i możliwość oddania głosu oraz zaufanie do procesu wyborczego – w trosce o budowanie zaufania rekomendujemy opracowanie i upublicznienie mapy drogowej dla udoskonalania procesu wyborczego, przede wszystkim w zakresie pogłębiania jego cyfryzacji z uwzględnieniem przyjęcia i wdrożenia centralnego rejestru wyborców,
- postulujemy, by PKW **zwróciła uwagę na problem nieprzestrzegania zasady tajności głosowania**, który został zaobserwowany w znakomitej większości obserwowanych lokali wyborczych.



#### Rekomendacje prawne:

- należy dołożyć wszelkich starań, by **nie wprowadzać zmian legislacyjnych obejmujących procedury procesu wyborczego w okresie krótszym niż wymagane przez Trybunał Konstytucyjny 6 miesięcy** i w czasie trwania procesu wyborczego,
- postulujemy **dopracowanie przepisów regulujących głosowanie korespondencyjne**, zwłaszcza w razie przywrócenia w Kodeksie wyborczym tej formy głosowania dla wyborców przebywających za granicą,
- postulujemy **wprowadzenie regulacji, które umożliwią obserwatorom społecznym działającym w komisjach poza granicami kraju fotografowanie i filmowanie** procesu otwierania lokalu wyborczego i liczenia głosów, do czego zapewnione mają prawo obserwatorzy społeczni działający w kraju,
- rekomendujemy, by na potrzeby złożenia protestu wyborczego **zrezygnowano z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania**,
- proponujemy **rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych**.

Fundacja Odpowiedzialna Polityka, organizator akcji „Obserwatorzy w Działaniu”, pragnie podziękować Państwowej Komisji Wyborczej, jak i wszystkim członkom obwodowych komisji wyborczych za współpracę oraz zrozumienie dla zadań i obowiązków społecznych obserwatorów wyborów.

## Harmonogram i przebieg wyborów – zarys sytuacji

---

Wybory prezydenta w roku 2020 były procesem niezwykle złożonym, przebiegającym w kompleksowej i wyjątkowej sytuacji spowodowanej pojawieniem się na początku tego roku pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Konsekwencją sytuacji pandemii było ogłoszenie oraz przeprowadzenie wyborów w dwóch terminach, 10 maja oraz 28 czerwca 2020 roku.

Poprzednie wybory prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odbyły się 10 maja 2015 roku, a prezydent objął swój urząd w dniu zaprzysiężenia, 6 sierpnia 2015 roku<sup>5</sup>. Zgodnie z Konstytucją oraz uregulowaniami Kodeksu wyborczego kolejne wybory powinny zostać zarządzane przez Marszałka Sejmu na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta<sup>6</sup>.

Pierwsze wybory zostały ogłoszone przez Marszałek Sejmu 5 lutego, a dzień głosowania został ustalony na 10 maja 2020 roku<sup>7</sup>.

W związku z pojawieniem się wirusa SARS-CoV-2 na terytorium Polski wprowadzono szereg ograniczeń w ramach ogłoszonego 14 marca stanu zagrożenia epidemicznego<sup>8</sup>, przekształconego w stan epidemii 20 marca<sup>9</sup>. Ograniczenia obejmowały m.in. obszary mające wpływ na przebieg przygotowań do wyborów (np. wstrzymanie organizacji szkoleń dla członków komisji) oraz działalność kandydatów (np. zredukowanie różnorodności dostępnych sposobów prowadzenia kampanii wyborczej).

Brak decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego nie pozwolił na zgodne z Konstytucją przesunięcie terminu wyborów. W konsekwencji koalicja rządząca zaproponowała szereg zmian w prawie wyborczym mających na

---

5. Druga tura wyborów odbyła się 24 maja, a wyniki wyborów zostały oficjalnie zatwierdzone uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2015 roku. [<https://prezydent2015.pkw.gov.pl>]

6. Data głosowania mogła wypaść pomiędzy 28 kwietnia (wtorek) a 23 maja (sobota) 2020 roku. [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 128] [Kodeks wyborczy, art. 289 § 1]

7. Dz.U. z 2020 r. poz. 184.

8. Dz.U. 2020 r. poz. 441.

9. Dz.U. 2020 r., poz. 491.

celu umożliwienie przeprowadzenia głosowania w wyznaczonym terminie oraz przy spełnieniu wymogów bezpieczeństwa epidemicznego. Wprowadziło to chaos prawny, łącznie z przyjęciem ustawy zmieniającej zasady głosowania na wyłącznie korespondencyjne 8 maja, czyli na dwa dni przed dniem głosowania<sup>10</sup>. Ostatecznie głosowanie nie doszło do skutku z powodu braku możliwości oddania głosu przez wyborców przy niedziałających lokalach wyborczych, a PKW oficjalnie uznała wybory za zakończone bez głosowania w uchwale przyjętej 10 maja<sup>11</sup>.

Uchwała PKW z dnia 10 maja oznaczała, że konieczne będzie rozpisanie nowych wyborów prezydenckich. Zostało to przeprowadzone w oparciu o przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji, dotyczący sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta<sup>12</sup>. Wybory muszą wtedy zostać ogłoszone w terminie 14 dni od dnia zaistnienia takiej sytuacji, a w tym przypadku od dnia opublikowania ww. uchwały PKW w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło 1 czerwca, a datę wyborów należy wyznaczyć na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów<sup>13</sup>.

3 czerwca Marszałek Sejmu wydała postanowienie o zarządzeniu nowych wyborów prezydenckich i ustaliła dzień głosowania na 28 czerwca 2020 roku<sup>14</sup>. Wybory zostały zorganizowane zgodnie z regulacjami prawnymi przyjętymi w Ustawie „hybrydowej” z dnia 2 czerwca, przewidującej możliwość głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców za wyjątkiem lokali wyborczych, w których, z powodu ograniczeń związanych z trwającą pandemią, możliwe będzie wyłącznie głosowanie korespondencyjne.

Wybory przebiegały w dwóch turach, 28 czerwca i 12 lipca, i zakończyły się ich oficjalnym zatwierdzeniem uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2020 roku<sup>15</sup>.

---

10. Dz.U. 2020 r., poz. 827.

11. Uchwała PKW z dnia 10 maja [<https://pkw.gov.pl/aktualnosci/uchwaly/uchwala-nr-1292020-pkw-z-dnia-10-maja-2020-r-w-sprawie-stwierdzenia-braku-mozliwosci-glosowania-na-kj>]. Szczegółowe przedstawienie przebiegu pierwszych wyborów prezydenta z dnia 10 maja zostało zawarte w Komunikacie FOP z dnia 11 maja [<http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/2020/05/13/komunikat-fop-dot-wyborow-10-maja-kalendarium/>]

12. Zob. Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. Poz. 988).

13. Dz.U. z 2020 r. Poz. 967.

14. Dz.U. z 2020 r. Poz. 988.

15. Uchwała z 3 sierpnia 2020, I NSW 5890/20 [<https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/I%20NSW%205890-20.pdf>]

## Stan epidemii a proces wyborczy

Wybory odbyły się podczas pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 oraz w sytuacji obowiązywania w kraju stanu epidemii, wprowadzonego 20 marca rozporządzeniem Ministra Zdrowia. Rozporządzenie to, jak i Ustawa „hybrydowa”, stanowiły podstawę do wprowadzenia szeregu uregulowań mających wpływ na przebieg procesu wyborczego. Dodatkowo poprzez rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca wprowadzono szczególne wymogi w celu zachowania bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym<sup>16</sup>, regulujące m.in. liczbę wyborców w lokalu czy stosowanie indywidualnych środków ochrony sanitarnej podczas procesu wyborczego itp. Korzystając z ustawowego uprawnienia<sup>17</sup>, PKW, na wniosek Ministra Zdrowia, zarządziła wyłączenie głosowania korespondencyjne na terenie dwóch gmin w kraju<sup>18</sup>.

Dla Polaków przebywających za granicą utworzono mniej obwodów głosowania (169 w I turze) niż np. w wyborach parlamentarnych w 2019 roku (320). W wielu z obwodów, ze względu na warunki epidemiczne w państwie-gospodarzu, głosowanie mogło się odbyć wyłącznie drogą korespondencyjną. Ten fakt, jak i znacząco skrócony terminarz wyborczy, sprawił, że konsulowie, odpowiedzialni za administracyjne przygotowanie wyborów, mieli, w porównaniu do wcześniejszych powszechnych wyborów, bardzo ograniczony czas oraz możliwości organizacyjne na przygotowanie i nadanie pakietów wyborczych<sup>19</sup>.

---

16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii SARS-CoV-2 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1046).

17. Ustawa ‘hybrydowa’ z dnia 2 czerwca 2020 r., art. 15 ust. 5.

18. Były to gmina Markłowice w powiecie wodzisławskim, w województwie śląskim oraz gmina Baranów w powiecie kępińskim, w województwie wielkopolskim.

19. PKW ogłosiła listę zarejestrowanych kandydatów na Prezydenta 12 czerwca, wyborcy musieli zgłosić chęć głosowania korespondencyjnego do 16 czerwca, a najpóźniej do 22 czerwca. Konsul musiał wydrukować wszystkie elementy pakietu wraz z kartą do głosowania, przygotować je, w tym zaadresować, jak i nadać do zarejestrowanych wyborców.

## Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego

---

### Pierwsze wybory prezydenckie – 10 maja 2020 roku

W związku z upływającą 6 sierpnia 2020 roku kadencją ówczesnego prezydenta pierwsze wybory prezydenckie zarządzane zostały przez Marszałek Sejmu 5 lutego 2020 roku zgodnie z przepisem art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, a data głosowania wyznaczona została na 10 maja.

Wyznaczony termin wyborów mieścił się w konstytucyjnych widełkach, właściwych dla wyznaczenia daty głosowania w związku z upływem bieżącej kadencji prezydenta<sup>20</sup>. W marcu, ze względu na rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, ogłoszony został na terenie całego kraju stan zagrożenia epidemicznego<sup>21</sup>, a następnie stan epidemii<sup>22</sup>. Zakres wprowadzonych ograniczeń, będących swoistym „lockdownem”, zdecydowanie nie sprzyjał zbieraniu podpisów niezbędnych do rejestracji kandydatów<sup>23</sup>, prowadzeniu kampanii wyborczej w tradycyjnej formie bezpośrednich spotkań z wyborcami ani organizowaniu samego procesu wyborczego.

Wyjątkowym i niespotykanym wcześniej okolicznościom epidemicznym towarzyszył chaos legislacyjny i organizacyjny. Wprawdzie pierwsze zmiany

---

20. Konstytucja, art. 128 ust. 2 – Wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Głosowanie przypadać powinno więc między 28 kwietnia (wtorek) a 23 maja (sobota). W związku z zwyczajem zarządzania głosowania na niedzielę możliwe były daty 3, 10 lub 17 maja.

21. 14 marca 2020 roku.

22. 20 marca 2020 roku.

23. Termin zgłaszania kandydatów upłynął 26 marca 2020 roku, czyli już po ogłoszeniu stanu epidemii. PKW zarejestrowała ogółem 10 kandydatów.

w Kodeksie wyborczym zostały uchwalone i weszły w życie w końcu marca<sup>24</sup>, jednak niespełna tydzień po ich przyjęciu Sejm uchwalił poselski projekt epizodycznej ustawy wyborczej, nazywanej Ustawą „kopertową”, zakładającej wyłączenie głosowanie korespondencyjne w nadchodzących wyborach. Ostatecznie, ze względu na czas procedowania projektu w Senacie, który przeprowadził szerokie konsultacje dotyczące proponowanych zmian w prawie wyborczym, ustawa weszła w życie jeden dzień przed dniem głosowania wyznaczonym na 10 maja<sup>25</sup>.

7 maja PKW wydała komunikat, w którym stwierdziła, że przepisy wprowadzone 16 kwietnia 2020 r. ustawą o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>26</sup> pozbawiły PKW instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków i poinformowała, że głosowanie wyznaczone na 10 maja 2020 r. nie będzie się mogło odbyć<sup>27</sup>.

Konsekwencją zaistniałej sytuacji było pozbawienie wyborców prawa do oddania głosu w trakcie trwających wyborów prezydenta w terminie ustalonym zgodnie z Konstytucją RP – głosowanie 10 maja nie miało miejsca. Ponadto zaistniała konieczność zinterpretowania regulacji prawnych odnośnie do nieskutecznego zakończenia rozpisanych 5 lutego wyborów oraz możliwości, warunków i terminów ich ponownego zarządzenia. Próba odpowiedzi i zarazem „kołem ratunkowym” okazała się w praktyce uchwała PKW z dnia 10 maja, stwierdzająca, że w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów<sup>28</sup>. PKW

---

24. 31 marca 2020 roku. Poszerzały one katalog podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika, w tym np. o osoby odbywające kwarantannę i przebywające w izolacji, pozostawiając jako podstawową formę głosowania głosowanie osobiste w lokalu wyborczym. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. Poz. 568).

25. Dz. U. z 2020 r. Poz. 827.

26. Dz.U. z 2020 r. Poz. 695.

27. Komunikat PKW z dnia 7 maja 2020 r., [<https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>]

28. Uchwała nr 129/2020 PKW z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, [<https://pkw.gov.pl/aktualnosci/uchwały/uchwała-nr-1292020-pkw-z-dnia-10-maja-2020-r-w-sprawie-stwierdzenia-braku-mozliwosci-glosowania-na-k>]

w uchwale uznała również, że sytuacja taka jest równoznaczna w skutkach z brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów, o którym mowa w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, otwierając w ten sposób drogę do zarządzenia kolejnych wyborów przez Marszałek Sejmu w ciągu 14 dni od publikacji uchwały PKW w dzienniku urzędowym. Podnoszone były jednak poważne wątpliwości co do wskazanej uchwały PKW<sup>29</sup>. Do jej publikacji doszło dopiero 1 czerwca 2020 roku<sup>30</sup>, na dzień przed uchwaleniem Ustawy „hybrydowej”<sup>31</sup>, która określiła sposób przeprowadzenia kolejnych wyborów. Przyczyną tak późnej publikacji uchwały PKW (podjętej 10 maja) mogły być nie tylko wątpliwości prawne dotyczące rozwiązania kwestii przez PKW, ale także chęć wstrzymania biegu terminu zarządzenia nowych wyborów.

## Drugie wybory prezydenckie – 28 czerwca 2020 roku

Drugie wybory prezydenckie zostały zarządzone przez Marszałek Sejmu 3 czerwca 2020 roku<sup>32</sup>. Datę przeprowadzenia głosowania określono na 28 czerwca, a ewentualną II turę głosowania na 12 lipca. Wybory odbyły się zgodnie z najkrótszym znanym w historii III RP kalendarzem wyborczym, liczącym zaledwie 25 dni.

---

29. D. Dudek wskazał, że „niezależnie od pozaprawnego (ale dość oczywistego) założenia, że działaniu Państwowej Komisji Wyborczej towarzyszyły szlachetne intencje rozwiązania sytuacji kryzysowej i kierowała się ona wyłącznie względami słuszności, stosując nie tyle wykładnię celowościową obowiązujących przepisów co wnioskowanie per analogiam, organ ten w istocie wykreował nową regułę w polskim porządku prawnym, nie mając jednak żadnych kompetencji prawnych w tym względzie”. Tam Tenże, Ekspertyza prawna w sprawie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r., 30 maja 2020 r. Lublin, <http://konstytucyjny.pl/wp-content/uploads/2020/07/Opinia-pr.-Uchw.PKW-10.5.2020.pdf>.

30. Dz.U. z 2020 r. Poz. 967. Przyczyną tak późnej publikacji mogły być nie tylko wątpliwości i oczekiwanie na ekspertyzę, ale także chęć wstrzymania biegu terminu zarządzenia nowych wyborów.

31. Ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. Poz. 979).

32. Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.z 2020 r. Poz. 998).

Wybory odbyły się w czasie pandemii oraz w sytuacji obowiązywania w kraju stanu epidemii, wprowadzonego 20 marca 2020 roku rozporządzeniem Ministra Zdrowia<sup>33</sup>. W oparciu o Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca zastosowano szczególne wymogi w celu zachowania bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym, regulujące m.in. liczbę wyborców w lokalu czy stosowanie indywidualnych środków ochrony sanitarnej podczas procesu wyborczego<sup>34</sup>. Ponadto, korzystając z ustawowego uprawnienia, oraz na wniosek Ministra Zdrowia, PKW zarządziła wyłączone głosowanie korespondencyjne na terenie dwóch gmin w kraju<sup>35</sup>.

## Zmiany w prawie wyborczym – zakres, kalendarium i metody

Przedstawienie zmian w prawie wyborczym, wprowadzonych w związku z wyborami prezydenckimi w roku 2020, omówione zostało w materiałach zawartych w Załączniku 1 „Kalendarium wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku oraz zarządzonych na 28 czerwca 2020 roku”.

## Kandydaci i kampania wyborcza

Ustawa „hybrydowa” zróżnicowała kandydatów z punktu widzenia warunków niezbędnych do spełnienia w celu rejestracji.

Termin przyjęcia Ustawy „hybrydowej” wraz z wyznaczeniem terminu głosowania na 28 czerwca spowodował znaczące skrócenie, w porównaniu do wynikających z przepisów przyjętych w Kw, większości terminów przewidzianych na dokonanie czynności wyborczych, w szczególności tych dotyczących komitetów wyborczych, kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej (zob. Tabela 1).

---

33. Dz.U. z 2020 r. Poz. 491.

34. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej związanej ze zwalczaniem epidemii SARS-CoV-2 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym (Dz.U. z 2020 r. Poz. 1046).

35. Były to gmina Markłowice w powiecie wodzisławskim, w województwie śląskim oraz gmina Baranów w powiecie kępińskim, w województwie wielkopolskim.



**Tabela 1.** Terminy i okresy czynności wyborczych – Kodeks wyborczy vs Ustawa „hybrydowa”

Czynność wyborcza	Termin/czas w oparciu o Kodeks wyborczy (stan na wybory 10 maja 2020)	Termin/czas w oparciu o Ustawę „hybrydową” (stan na wybory 28 czerwca 2020)
zarządzenie wyborów	5 lutego 2020	3 czerwca 2020
zawiadomienie o utworzeniu komitetu	16 marca 2020 (40 dni)	5 czerwca 2020 (2 dni)
zgłoszenie kandydata	26 marca 2020, do końca dnia (50 dni)	10 czerwca 2020 (7 dni)
kampania medialna	25 kwietnia – 8 maja 2020 (14 dni)	16–26 czerwca 2020 (10 dni)
dzień głosowania w I turze	10 maja 2020 (94 dni)	28 czerwca 2020 (25 dni)
dzień głosowania w II turze	nd.	12 lipca 2020
złożenie protestu wyborczego	14 dni od podania wyników wyborów przez PKW do publicznej wiadomości	3 dni od podania wyników wyborów przez PKW do publicznej wiadomości
podjęcie uchwały ws. ważności wyborów	30 dni od podania wyników wyborów przez PKW do publicznej wiadomości	21 dni od podania wyników wyborów przez PKW do publicznej wiadomości

Komitety wyborcze i ich kandydaci zarejestrowani w pierwszych wyborach prezydenckich z 10 maja musieli jedynie dokonać ponownego zgłoszenia kandydata do PKW, aby został on zarejestrowany w drugich wyborach. Nowi kandydaci musieli przejść pełną procedurę rejestracji, w tym zgromadzić wymagane 100 000 podpisów poparcia w znacząco krótszym niż w trakcie pierwszych wyborów czasie.

Zgodnie z przepisami Kw kandydat ma około 50 dni na zebranie 100 000 podpisów niezbędnych do rejestracji. Jednak ustalony kalendarz wyborczy określił, że „nowi” kandydaci otrzymali mniej niż tydzień (kandydata należało zgłosić do PKW do 10 czerwca 2020 r.) w sytuacji obowiązujących ograniczeń wynikających z pandemii.

Przepisy ustawy wprost wskazywały, że terminy wykonania czynności wyborczych, wynikające z Kw, nie będą stosowane, a Marszałek Sejmu, w postanowieniu o zarządzeniu wyborów i po zasięgnięciu opinii PKW, ustali

kalendary wyborczy, mając na względzie wyznaczony w nim dzień głosowania<sup>36</sup>. Organ zarządzający wybory zyskał również uprawnienie do zmiany terminów ustalonych w postanowieniu, z wyłączeniem terminu na zgłoszenie kandydata, jeśli wymagać tego będzie sytuacja epidemiczna na obszarze całego kraju bądź jego części, i po zasięgnięciu opinii Ministra Zdrowia<sup>37</sup>. Choć nie doszło do zmiany żadnego z terminów w trakcie wyborów, to przyjęte rozwiązanie jest niedopuszczalne z punktu widzenia wymogu regulacji procesu wyborczego w drodze ustawy. Każde, choćby hipotetyczne czy ewentualne skrócenie terminów na dokonanie czynności wyborczej, nawet podyktowane szczególnymi okolicznościami, powinno wynikać z ustawy i nie może być zależne wyłącznie od decyzji organu zarządzającego wybory<sup>38</sup>.

Ustawa zmodyfikowała również przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej, pozwalając „starym” kandydatom na wykorzystanie środków pozostałych z kampanii prowadzonej w ramach pierwszych wyborów. Polegało to na łączeniu limitów wydatków z obu elekcji, przy czym limit w wyborach czerwcowych został ograniczony do połowy kwoty limitu ustalonej dla wyborów majowych. Dodatkowo Ustawa „hybrydowa” umożliwiła złożenie łącznego sprawozdania finansowego z obu kampanii wyborczych, o ile dany komitet w obu wyborach uczestniczył.

Całokształt przyjętych rozwiązań określono w debacie publicznej rozwiązaniami związanymi z „prawami nabytymi” kandydatów z poprzednich wyborów. Pojęcie to było dotychczas całkiem obce polskiemu prawu wyborczemu, a przyjęte rozwiązania wzbudziły duże wątpliwości związane z kwestią przestrzegania zasady równości szans wszystkich startujących kandydatów.

PKW zarejestrowała w drugich wyborach 11 kandydatów. Dziewięciu z nich w ramach mechanizmu ponownego zgłoszenia kandydata uczestniczącego w pierwszych wyborach, zarządzonych na 10 maja 2020. Jednego kandydata w oparciu o pełen proces rejestracji – kandydat ten nie brał udziału w pierwszych wyborach. Ostatni kandydat powiadomił PKW o utworzeniu swojego komitetu wyborczego w pierwszych wyborach, ale, ze względu na niewystarczającą liczbę przedłożonych podpisów poparcia, PKW odmówiła jego zarejestrowania. Kandydat wniósł skargę na decyzję PKW do Sądu

---

36. Ustawa „hybrydowa”, art. 15 ust. 1.

37. Ustawa „hybrydowa”, art. 15 ust. 4.

38. Zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 roku (sygn. akt K 9/11).

Najwyższego, który decyzję PKW anulował<sup>39</sup>, a tym samym uznał, że wymóg przedłożenia 100 000 podpisów poparcia został spełniony w oparciu o sumę podpisów dla zgłoszenia kandydata zebranych w trakcie obu elekcji zarządzonych w 2020 roku. Potwierdziło to w praktyce „zasadę kontynuacji procesu wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.”<sup>40</sup>.

Kampania wyborcza, choć najkrótsza w historii III RP, „była aktywna i dynamiczna (...). Kampanię prowadzono w różnych formach i zakresie: na spotkaniach kandydatów z wyborcami, na banerach i plakatach wywieszanych w miejscach publicznych, przez rozdawanie ulotek, wystąpienia w telewizji i radiu, a także w Internecie, w tym szczególnie w mediach społecznościowych”<sup>41</sup>. Niestety, można było zauważyć podczas niej nietransparentne zachowania ze strony osób zajmujących stanowiska publiczne działających na rzecz kandydatów z wykorzystaniem środków publicznych. Brak obiektywizmu czy wręcz jawne prowadzenie kampanii na rzecz urzędującego Prezydenta cechowały programy informacyjne i publicystyczne Telewizji Polskiej. Zorganizowana wedle dyspozycji przepisu Kw<sup>42</sup> debata między wszystkimi zarejestrowanymi kandydatami odbyła się z uwzględnieniem reguły jednakoowego czasu wypowiedzi dla uczestników. Jednak czas przeznaczony na odpowiedź – 1 minuta – nie był wystarczający, aby swobodnie zaprezentować stanowisko i opinię. Po zakończeniu debaty przeprowadzono długą rozmowę na żywo wyłącznie z kandydatem ubiegającym się o reelekcję<sup>43</sup>.

---

39. Postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2020 roku, sygn. akt I NSW 61/20.

40. Na której według SN oparta była Ustawa „hybrydowa”. Zob. uzasadnienie do postanowienia SN z dnia 12 czerwca 2020 roku, sygn. akt I NSW 61/20.

41. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., Warszawa 27 lipca 2020 r., s. 35, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf)

42. Kodeks wyborczy, art. 120.

43. Zob. Republic of Poland Presidential Election, 28 June and 12 July 2020, ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, s. 22, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf>

## Organy wyborcze

### Państwowa Komisja Wyborcza i jej uprawnienia

W odróżnieniu od pierwszych wyborów, w których głosowanie nie odbyło się, w drugich wyborach PKW korzystała z pełni uprawnień przyznanych w Kw oraz była władna przygotować i przeprowadzić wybory zgodnie z regulacjami prawa wyborczego, w tym określić wzór i zlecić druk kart do głosowania, wybrać komisje wyborcze itp.

### Działania organizacyjne i podjęte decyzje

PKW, wspólnie z Krajowym Biurem Wyborczym (KBW), administrowała procesem wyborczym sprawnie, dopełniając wszystkich obowiązków nałożonych na obie instytucje przez napięty kalendarz wyborczy. PKW wydała niezbędne wytyczne w określonych prawem terminach<sup>44</sup>, a komisje wyborcze, zarówno obwodowe, jak i okręgowe, zostały utworzone na czas oraz liczyły wymaganą liczbę członków. Ustawa „hybrydowa” pozwoliła ograniczyć minimalną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych z 5 do 3 oraz zrezygnować z zasady sędziowskiego składu okręgowych komisji wyborczych na rzecz kształtowania go spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Jednak w zdecydowanej większości obwodowych komisji wyborczych zasiadało minimum pięciu członków, a w okręgowych komisjach wyborczych w zdecydowanej większości zasiadali sędziowie<sup>45</sup>.

### Obowiązek informowania o wyborach

Nałożony na PKW obowiązek informowania o wyborach, w tym zwłaszcza o warunkach ważności głosu i procedurze głosowania<sup>46</sup>, został generalnie zrealizowany, pomimo znacznie skróconego kalendarza wyborczego. PKW

---

44. Łącznie PKW podjęła 49 uchwał, większość z nich dotyczyła komitetów wyborczych i zgłoszeń kandydatów, <https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/pl/uchwały>

45. Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., Warszawa 27 lipca 2020 r., s. 24, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1595959102\\_11-1-20.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf)

46. Kodeks wyborczy, art. 160 § pkt. 9 i 9a.

przygotowała kilkanaście krótkich filmów o charakterze informacyjnym, dotyczących przede wszystkim procedury głosowania<sup>47</sup>.

Wydaje się jednak, że istotne dla wyborców regulacje, stanowiące o zasadach dopisania się do spisu wyborców w okresie pomiędzy dwiema turami głosowania, nie zostały dostatecznie wyjaśnione uczestnikom procesu wyborczego. Na potencjalne zagrożenia w tym obszarze wskazywały doświadczenia z poprzednich wyborów, m.in. z wyborów samorządowych w 2018 roku, kiedy procedura dopisywania się do list wyborczych okazała się jednym z najpoważniejszych powodów skarg odnośnie do jakości przebiegu procesu wyborczego.

W wyborach prezydenckich 2020 roku wyborca, który przed I turą głosowania skorzystał z możliwości dopisania się do listy wyborców w wybranej komisji wyborczej, nie mógł złożyć wniosku o zmianę komisji przed II turą głosowania. Aby zagłosować w innym miejscu niż w I turze głosowania, wyborca powinien był pobrać zaświadczenie o prawie do głosowania z urzędu gminy. Wielu wyborców nie zdawało sobie sprawy z obowiązujących przepisów, co pozbawiło ich możliwości oddania głosu w II turze, np. po powrocie do kraju z zagranicy.

Strona internetowa w systemie ePUAP, przez którą można było złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców przed I turą, nie zawierała informacji o takim ograniczeniu<sup>48</sup>. Informacja o wspomnianych ograniczeniach<sup>49</sup> została zamieszczona 3 czerwca na stronie PKW, jednak nie została w żaden sposób wyróżniona na stronie głównej ([www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)) przed dniem głosowania, zatem osoba niezaznajomiona ze sposobem umieszczania informacji na tej stronie mogła mieć trudności, by ją odnaleźć. Na oficjalnym profilu PKW na Facebooku klarowny komunikat w tej sprawie pojawił się dopiero

---

47. Zob. kanał PKW na portalu YouTube – <https://www.youtube.com/channel/UC0QkQmdh1jSuntKardYq-Tw/videos>

48. [https://web.archive.org/web/20200616145213/hkps://www.gov.pl/web/gov/zloz-wniosek-o-dopisanie-do-spisu-1-wyborcow#w\\_urz%C4%99dzie1](https://web.archive.org/web/20200616145213/hkps://www.gov.pl/web/gov/zloz-wniosek-o-dopisanie-do-spisu-1-wyborcow#w_urz%C4%99dzie1)

49. „UWAGA! Osoby wpisane na swój wniosek do spisu wyborców w miejscu pobytu czasowego będą ujęte w tym spisie 2 wyborców również w przypadku przeprowadzania ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów). Wzięcie udziału w głosowaniu w innym obwodzie, w tym również w miejscu stałego zamieszkania, będzie możliwe wyłącznie po otrzymaniu z urzędu gminy, który sporządził spis wyborców w miejscu pobytu czasowego, zaświadczenia o prawie do głosowania”. Za: Informacja o warunkach udziału obywateli polskich w głosowaniu w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., ZPOW-501-33/20, s. 3.

9 lipca 2020 roku, czyli już po głosowaniu w I turze, co dla wielu wyborców okazało się zbyt późną datą na pobranie zaświadczenia<sup>50</sup>.

## Wybory za granicą

Dla Polaków przebywających za granicą utworzono mniej obwodów głosowania (169 w czasie I tury, 171 w czasie II tury) niż np. w wyborach parlamentarnych w 2019 roku (320). W wielu obwodach, ze względu na warunki epidemiczne w danym państwie-gospodarzu, głosowanie odbyło się wyłącznie drogą korespondencyjną<sup>51</sup>. Konsul RP w danym kraju zobowiązany był obwieścić sposób, w jaki odbędzie się głosowanie, i poinformować wyborców o możliwości lub jej braku osobistego doręczenia pakietu wyborczego do swojej siedziby. Znacząco skrócony terminarz sprawił, że konsulowie, odpowiedzialni za przygotowanie głosowania, mieli, w porównaniu do wcześniejszych wyborów, bardzo ograniczony czas na przygotowanie i nadanie pakietów wyborczych. To spowodowało, że pewna liczba wyborców pakietów takich nie otrzymała na czas lub w ogóle. Ustawa „hybrydowa” nakładała na konsulów zasadniczo wszystkie obowiązki związane z obsługą głosowania za granicą<sup>52</sup>. Opierali się oni w swoich działaniach na rozporządzeniach Ministra Spraw Zagranicznych<sup>53</sup> oraz uchwałach PKW<sup>54</sup>. Problemy z obsługą, zarówno w zakresie przygotowania pakietów wyborczych, jak również liczenia głosów napływających korespondencyjnie, zostały dostrzeżone przed drugą turą głosowania. Obwodowym komisjom wyborczym zapewniono wsparcie natury organizacyjno-technicznej ze strony urzędów konsularnych<sup>55</sup>.

---

50. <https://www.facebook.com/PanstwowaKomisjaWyborcza/photos/a.432093733667981/1390408381169840>

51. Miało to miejsce w 74 obwodach. Ponadto w 70 obwodach wyborcy mieli możliwość zagłosowania zarówno korespondencyjnie, jak i osobiście w lokalu wyborczym, a w 24 obwodach głosować można było wyłącznie osobiście w lokalu wyborczym. Za: Sprawozdanie PKW, s. 27.

52. Zob. Ustawa „hybrydowa”, art. 6, art. 8 ust. 5 czy art. 9 ust. 2.

53. Delegację do ich wydania zawierał art. 12 ust. 4 Ustawy „hybrydowej”.

54. Delegację do ich wydania zawierał art. 12 ust. 5 Ustawy „hybrydowej”.

55. Zob. Sprawozdanie PKW, s. 41.

## Stwierdzenie ważności wyborów

Zgodnie z art. 129 Konstytucji ważność wyboru Prezydenta stwierdza Sąd Najwyższy. Wyborca przeciwko ważności wyboru ma prawo wnieść protest wyborczy. Zasady wnoszenia protestów określają przepisy Kodeksu wyborczego<sup>56</sup>. Kompetencje w zakresie rozpatrywania protestów i stwierdzania ważności wyborów przyznane zostały Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

W wyborach Prezydenta w 2020 roku zasady dotyczące omawianej materii zostały zmodyfikowane w oparciu o epizodyczną Ustawę „hybrydową”. Znacznie skrócono termin na złożenie protestu. Protest, zamiast do 14. dnia po podaniu wyników wyborów do wiadomości publicznej, musiał zostać złożony przez wyborcę w ciągu 3 dni od tego zdarzenia<sup>57</sup>. Zmiany te okazały się szczególnie kłopotliwe dla wyborców przebywających za granicą, którzy, aby dochować wymaganego terminu, musieli złożyć protest właściwemu terytorialnie konsulowi, co, biorąc pod uwagę zarówno krótki okres dostępnego czasu, jak i wydłużony czas dostarczania korespondencji w dobie pandemii, okazało się dla wielu wyborców niemożliwe do wykonania<sup>58</sup>. Wyborcy organizowali się m.in. poprzez tworzenie grup w mediach społecznościowych, zamawianie wspólnych przesyłek kurierskich czy dyżurowanie w celu zebrania przynoszonych protestów, które następnie przekazywano kurierowi, ponieważ dostarczenie osobiste było niemożliwe ze względu na obostrzenia sanitarne.

Krótki kalendarz wyborczy i utrudnienia wynikające z trwającej pandemii wyjątkowo dobitnie ukazały niesprawiedliwy mechanizm legitymacji

---

56. Zob. Kodeks wyborczy, art. 82, 83, 321–325.

57. Ustawa „hybrydowa”, art. 15 ust. 2. Trzydniowy termin na złożenie protestu wyborczego obowiązywał w latach 1990–2011 w oparciu o art. 73 Ustawy z dnia 27 września 1990 o wyborze Prezydenta RP (Dz.U. 1990 r. Nr 67, poz. 398).

58. Przedstawiciele Polonii przygotowują się do składania protestów wyborczych, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/wyniki-wyborow-2020-polonia-szykuje-sie-do-protestow-wyborczych/ryjr8l5>, M. Raducha, Wyniki wyborów 2020. Polonia zapowiada protesty wyborcze. „Te głosy mogły zmienić wynik”, <https://wiadomosci.wp.pl/wyniki-wyborow-2020-polonia-zapowiada-protesty-wyborcze-te-glosy-mogly-zmienic-wynik-6531612780713601a>, E. Bogumił, „Nie miałem jak zagłosować, mój pakiet dopiero dotarł”: masowe protesty wyborcze przedstawicieli Polonii, <https://www.mojanorwegia.pl/polityka/nie-mialem-jak-zaglosowac-moj-pakiet-dopiero-dotarl-masowe-protesty-wyborcze-przedstawiceli-polonii-17627.html>

czynnej w zakresie złożenia protestu, oparty o ujęcie wyborcy w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania w dniu głosowania. Dla obwodów głosowania za granicą spisy tworzone są w oparciu o złożone wnioski. W państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania, wielu Polaków posiadających czynne prawo wyborcze nie tylko nie mogło zagłosować, ale również nie było w stanie złożyć na tej podstawie protestu wyborczego.

Ustawodawca powinien rozwiązać ten problem, a przy okazji rozważyć również włączenie kandydatów, obserwatorów społecznych i mężów zaufania do grupy podmiotów mających samodzielne prawo do wniesienia protestu<sup>59</sup>.

## Protesty wyborcze

Pomimo skrócenia terminu na złożenie protestu ich liczba okazała się rekordowa, chociaż nadal mniejsza niż w roku 1995, kiedy na masową skalę wyborcy żądali unieważnienia wyniku w związku z nieprawdziwą informacją o wykształceniu jednego z kandydatów, umieszczoną na obwieszczeniach wyborczych (Wykres 1: Liczba wniesionych protestów w wyborach Prezydenta RP w latach 1995–2020).

Biuro podawcze Sądu Najwyższego zarejestrowało 5847 protestów. W związku z kontrowersjami towarzyszącymi powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych część wyborców składających protest wnioskowała również o wyłączenie sędziów zasiadających w tej Izbie<sup>60</sup>.

Zdecydowana większość protestów (ok. 88%) została pozostawiona bez dalszego biegu. Głównymi powodami były: niedotrzymanie terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego oraz złożenie go przez osobę do tego nieuprawnioną. Spośród protestów rozpatrzonych merytorycznie, w 93 przypadkach SN uznał, że były one zasadne. Jednak w żadnym z tych przypadków nie dopatrywał się wpływu na wynik wyborów. Zarzuty, które znalazły uznanie, dotyczyły w zdecydowanej większości realizacji czynnego prawa wyborczego, rzadziej sposobu wykonywania obowiązków związanych

---

59. Obecnie, obok wyborców ujętych w spisie w dniu głosowania, prawo wniesienia protestu mają również: przewodniczący komisji wyborczej i pełnomocnik wyborczy. Zob. Kodeks wyborczy, art. 82 § 5.

60. Zarejestrowano ok. 150 takich spraw.



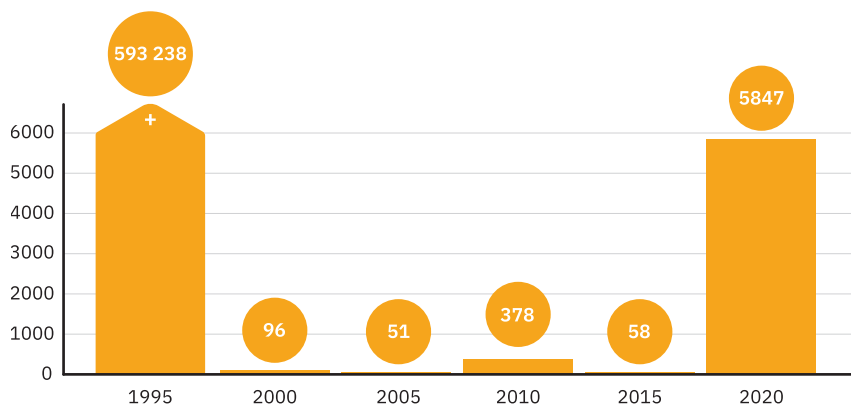
z liczeniem głosów przez obwodowe komisje wyborcze. Można wyróżnić tu pewne grupy:

- nieprawidłowości związane z głosowaniem korespondencyjnym, zwłaszcza skutkujące nieotrzymaniem przez wyborcę pakietu wyborczego na czas lub w ogóle, co dotyczyło głównie obwodów za granicą,
- błędy związane z przygotowaniem lub uzupełnieniem w dniu głosowania spisu wyborców, np. odmowa wydania karty ze względu na widniejący w rubryce podpis innego wyborcy czy umieszczenie wyborcy w dwóch spisach wyborców,
- kłopoty związane z wydaniem lub skorzystaniem z zaświadczenia o prawie do głosowania<sup>61</sup>.

3 czerwca 2020 roku Sąd Najwyższy podjął uchwałę w sprawie stwierdzenia ważności wyboru Andrzeja Dudy na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanego 12 lipca 2020 roku.

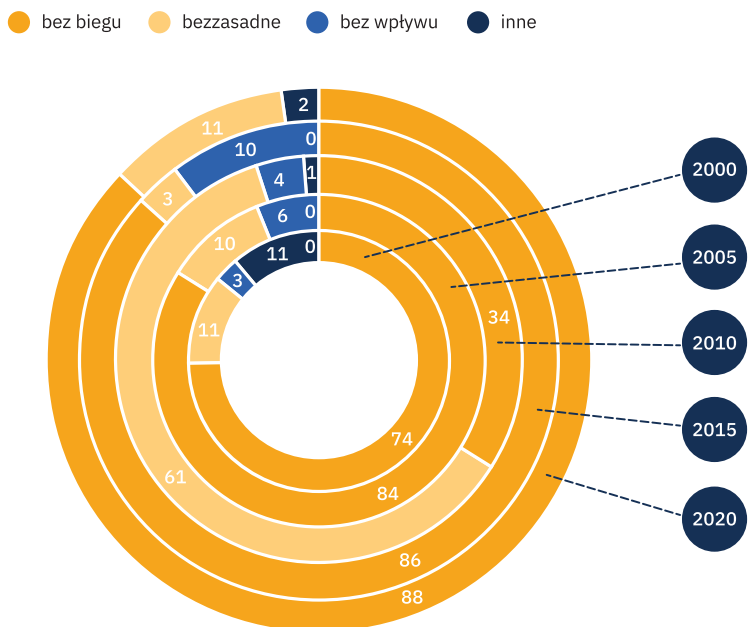
**Wykres 1.** Liczba wniesionych protestów w wyborach Prezydenta RP w latach 1995–2020

> Liczba spraw zainicjowanych protestami (z uwzględnieniem protestów sprzed obowiązującej konstytucji)



61. Więcej zob. Uzasadnienie uchwały SN z dnia 3 sierpnia 2020 roku, sygn. akt. I NSW 5890/20, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty\\_o\\_sprawach/AllItems/Uzasadnienie%20uchwa%C5%82y%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%203%20sierpnia%202020%20r.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/Uzasadnienie%20uchwa%C5%82y%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%203%20sierpnia%202020%20r.pdf)

**Wykres 2.** Decyzje SN w sprawach z protestów wyborczych w wyborach Prezydenta RP w latach 2000–2020 (w procentach)



## Obserwatorzy społeczni i ich uprawnienia

W oparciu o przepisy Kw od 2018 roku proces wyborczy mogą obserwować obserwatorzy społeczni. Ich uprawnienia określone są głównie w odniesieniu do dnia głosowania i w znaczącej mierze są zbieżne z uprawnieniami mężów zaufania<sup>62</sup>.

Nieuregulowana pozostaje kwestia prawa obserwatorów społecznych do fotografowania i filmowania procesu otwierania lokali wyborczych i liczenia głosów w obwodach głosowania utworzonych za granicą<sup>63</sup>, obserwowania pracy PKW oraz procesu składania i rozpatrywania protestów wyborczych.

62. Poza prawem do wniesienia uwag do protokołu i uczestnictwa w transporcie protokołu z głosowania do komisji wyższego szczebla. Zob. art. 103c Kw.

63. Kodeks wyborczy, art. 42 § 5.

Prawo do fotografowania i filmowania procesu otwierania lokali wyborczych czy liczenia głosów Kw zapewnia obserwatorom społecznym w lokalach wyborczych zlokalizowanych w kraju, pozostawiając tę kwestię nieuregulowaną wobec obserwatorów działających poza granicami Polski.

Biorąc pod uwagę wzrost znaczenia głosowania korespondencyjnego, przepisy odnoszące się do obserwacji wcześniejszych etapów procesu wyborczego, takich jak przygotowanie i wysyłka pakietów wyborczych, powinny zostać doprecyzowane. Obecnie w praktyce zależy to od uzyskania informacji od urzędnika wyborczego i przychylności – a niekiedy możliwości lokalowych – urzędu gminy.

## Obszar i zakres obserwacji

Fundacja Odpowiedzialna Polityka (Fundacja) objęła swoją obserwacją zarówno pierwsze wybory, wyznaczone na 10 maja, jak również drugie wybory z dniem głosowania 28 czerwca 2020 roku.

W związku z pierwszymi wyborami Fundacja przygotowała szereg analiz prawnych, w których odnosiła się do proponowanych lub wprowadzonych zmian w prawie wyborczym i związanych z procesem wyborczym<sup>64</sup>. Ponieważ nie odbyło się głosowanie wyznaczone na 10 maja, Fundacja nie prowadziła bezpośredniej obserwacji w lokalach wyborczych.

W odniesieniu do drugich wyborów Fundacja, w ramach akcji „Obserwatorzy w Działaniu”, przeanalizowała i zaopiniowała Ustawę „hybrydową” i inne akty prawne regulujące przebieg wyborów<sup>65</sup> oraz przeprowadziła bezpośrednio obserwację procesu głosowania i liczenia głosów na terenie kraju oraz niektórych obwodów za granicą.

Fundacja wzięła również udział w spotkaniach z międzynarodową misją obserwacji wyborów, prowadzoną w Polsce przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, podczas których rozmawiano o poszczególnych zagadnieniach związanych z procesem wyborczym w kraju.

Obie tury wyborów prezydenckich w 2020 roku obserwowało łącznie 310 obserwatorek i obserwatorów społecznych, delegowanych przez Fundację Odpowiedzialna Polityka (Fundacja). Oceniono przebieg głosowania i liczenia głosów w 1510 obwodowych komisjach wyborczych (ObwKW) we wszystkich województwach w Polsce oraz kilkunastu obwodach za granicą.

W dniu I tury wyborów, czyli 28 czerwca 2020 r., 64 obserwatorek i obserwatorów społecznych oceniało przebieg głosowania i liczenia głosów w 367 ObwKW w 12 województwach w Polsce i 5 miastach za granicą (Barcelona, Berlin, Berno, Nowy Jork i Oslo). Obserwacja objęła 44 otwarcia lokalu wyborczego, 255 procesów głosowania, 44 procesy zamykania lokali wyborczych i 28 procesów liczenia głosów. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji w podziale na województwa zobrazowany został na „Mapie 1a” poniżej.

Liczba wyborców uprawnionych do głosowania równała się 30 204 792, w tym 373 068 wyborców za granicą. Frekwencja wyborcza wyniosła 64,51%

---

64. Opracowania dostępne są na stronie Fundacji ([www.odpowiedzialnapolityka.pl](http://www.odpowiedzialnapolityka.pl))

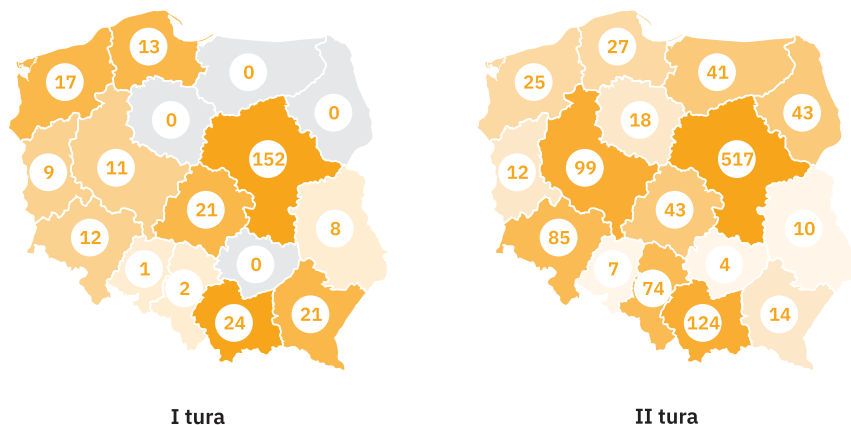
65. Stanowisko dostępne na stronie Fundacji pod adresem: <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/2020/05/26/stanowisko-fundacji-w-sprawie-tzw-ustawy-hybrydowej/>

dla całego kraju, przy czym w obwodach utworzonych za granicą była wyższa, 83,16% (97,36% na statkach). Jedynie 194 075 wyborców w kraju zgłosiło chęć głosowania w formie korespondencyjnej, co stanowi mniej niż 1% ogółu uprawnionych do głosowania.

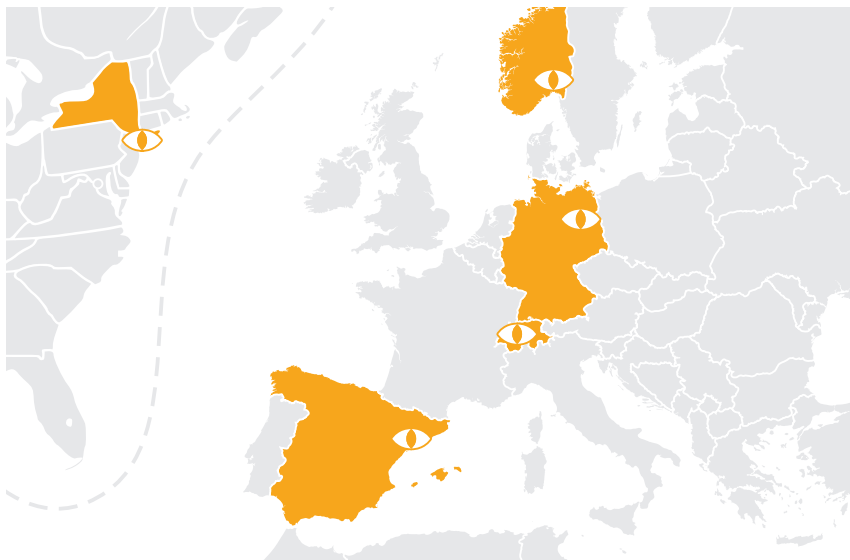
W dniu II tury wyborów, czyli 12 lipca 2020 r., 246 obserwatorek i obserwatorów społecznych oceniało przebieg głosowania i liczenia głosów w 1143 ObwKW we wszystkich województwach w Polsce oraz w kilkunastu obwodach za granicą (Berlin, Berno, Bruksela, Kolonia, Kopenhaga, Lyon, Londyn, Mediolan, Monachium, Nowy Jork, Rzym, Sztokholm i Waszyngton). Z obserwacji przekazano ogółem 1511 formularzy obserwacyjnych, w tym 148 z obserwacji otwarcia lokalu wyborczego, 1007 z obserwacji głosowania, 180 z momentu zamykania lokali wyborczych i 176 z obserwacji procesu liczenia głosów. Rozkład geograficzny prowadzonych obserwacji w podziale na województwa został zobrazowany na „Mapie 1b” poniżej.

Liczba wyborców uprawnionych do głosowania ogółem wynosiła 30 268 460, w tym 524 839 wyborców za granicą – wzrost o 151 771 w stosunku do I tury. Frekwencja w kraju wzrosła o prawie 4 punkty procentowe, do 68,18%, ale w obwodach utworzonych za granicą była niższa o prawie 4 punkty procentowe w porównaniu do I tury, przy ponad 40% wzroście liczby zarejestrowanych tam wyborców. Jedynie 223 010 wyborców w kraju zgłosiło chęć głosowania w formie korespondencyjnej, co stanowiło, podobnie jak w czasie I tury głosowania, mniej niż 1% ogółu uprawnionych.

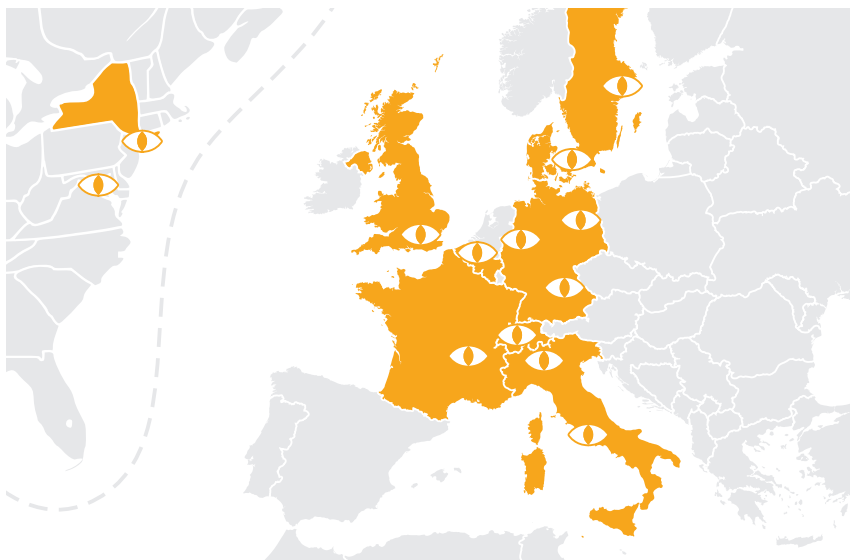
**Mapy 1a i b.** Liczba obserwacji w podziale na województwa – I i II tura



**Mapa 3.** Lokale wyborcze za granicą, w których była prowadzona obserwacja – I tura



**Mapa 4.** Lokale wyborcze za granicą, w których była prowadzona obserwacja – II tura



## Wyniki obserwacji

---

Oceniając przebieg wyborów z 28 czerwca 2020 roku, zarówno w czasie I, jak i II tury, nie można abstrahować od szczególnej sytuacji zewnętrznej, w której wybory miały miejsce – stanu epidemii, wprowadzonego w marcu tego roku na terenie całego kraju. Miało to swoje negatywne skutki dla procesu wyborczego: zmiany prawa wprowadzane często w ostatniej chwili, znaczne skrócenie kalendarza wyborczego, ograniczenia związane z prowadzeniem kampanii wyborczej oraz zróżnicowanie praw kandydatów, specjalne wymogi dotyczące bezpieczeństwa higienicznego obowiązujące w obu dniach głosowania, wprowadzenie głosowania korespondencyjnego jako wyłącznej formy oddania głosu w niektórych obwodach, w szczególności tych zlokalizowanych za granicą.

Pomimo wspomnianych zmian i ograniczeń proces wyboru prezydenta w czerwcu 2020 roku należy ocenić jako sprawnie zorganizowany i, w ramach narzuconych ram prawnych i barier organizacyjnych, zapewniający zdecydowanej większości wyborców możliwość oddania głosu. Należy jednak podkreślić, że zaobserwowane w obu turach problemy w przebiegu i organizacji wyborów odbywających się za granicą, jak i zróżnicowanie kandydatów w ich prawach do rejestracji czy prowadzenia kampanii wyborczej, stwarzają przestrzeń do dyskusji nad w pełni demokratycznym ich przebiegiem, zapewniającym równe prawa wszystkim uczestnikom procesu.

Obserwatorzy społeczni byli zasadniczo przyjmowani dobrze przez komisje wyborcze, a jednostkowe problemy udało się wyjaśnić we współpracy z centralą Krajowego Biura Wyborczego (KBW).

## Administracja wyborcza

Wybory prezydenckie, będące jednymi z najprostszych wyborów, obejmujące jeden rodzaj głosowania oraz jedną kartę do głosowania z kilkoma kandydatami, zostały przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) przeprowadzone sprawnie i zgodnie z obowiązującym kalendarzem wyborczym. PKW wydała niezbędne wytyczne w określonych prawem terminach, a komisje wyborcze, zarówno obwodowe, jak i okręgowe, zostały utworzone na czas oraz liczyły wymaganą liczbę członków<sup>66</sup>.

Generalnie należy więc ocenić pracę PKW pozytywnie, szczególnie biorąc pod uwagę wyjątkowo krótki kalendarz wyborczy i bardzo wysoką frekwencję.

Należy jednak zauważyć, że większość błędów zaobserwowanych podczas I tury głosowania zostało ponownie zanotowanych przez obserwatorów w trakcie powtórnego głosowania. Były to m.in. błędy w procedurach liczenia głosów, błędy w postępowaniu z pakietami korespondencyjnymi czy opóźnienia w dostarczeniu kart do głosowania za granicą. Chociaż w niektórych obszarach zaobserwowaliśmy poprawę, np. w przebiegu procesu liczenia głosów, to wydaje się, że powtarzanie się błędów może wskazywać na niewykorzystaną przez PKW szansę na zwrócenie uwagi członkom komisji na najbardziej rażące pomyłki popełnione w I turze i możliwość ich wyeliminowania w czasie ponownego głosowania 12 lipca.

Praca obwodowych komisji wyborczych była zorganizowana dobrze, a proces głosowania i liczenia głosów przebiegał bez znaczących zakłóceń. Należy jednak zwrócić uwagę na powtarzający się problem słabego wykształcenia członków wielu komisji wyborczych. Kwestia ta została już zaobserwowana w czasie wyborów lokalnych w 2018 roku<sup>67</sup>, ale pojawiła się ponownie w obu turach omawianych wyborów prezydenckich. Zostało to szczególnie krytycznie ocenione w odniesieniu do procesu liczenia głosów, gdzie wiedza i praca członków komisji oraz przebieg procesu zostały źle i bardzo źle ocenione w ponad 60% (I tura) i 30% (II tura) obserwowanych komisji wyborczych (Tabela 2). Należy jednak także podkreślić zaobserwowaną, wyraźną poprawę pracy komisji w tym obszarze.

---

66. W niektórych obserwowanych komisjach odnotowane zostały rezygnacje niektórych członków komisji w przeddzień głosowania, co miało negatywny wpływ na pracę danej komisji.

67. Raport z obserwacji wyborów samorządowych w 2018 roku jest dostępny pod adresem: <http://odpowiedzialnapolityka.pl/wp-content/uploads/2019/03/Obserwatorzy-w-dzia%C5%82aniu-raport-ko%C5%84cowy.pdf>



**Tabela 2.** Ocena pracy obwodowych komisji wyborczych – I i II tura wyborów

	Otwarcie lokalu wyborczego		Głosowanie		Liczenie głosów	
	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura
<b>Jak oceniasz wiedzę członków komisji na danym etapie procesu?</b>						
Dobrze i bardzo dobrze	85,0%	90,3%	88,8%	93,4%	33,3%	64,5%
Źle i bardzo źle	15,0%	9,7%	11,2%	6,6%	66,7%	35,5%
<b>Jak oceniasz pracę członków komisji na danym etapie procesu?</b>						
Dobrze i bardzo dobrze	85,4%	88,9%	90,2%	93,7%	37,5%	70,3%
Źle i bardzo źle	14,6%	11,1%	9,8%	6,3%	62,5%	29,7%
<b>Jak oceniasz przebieg procesu wyborczego w danym etapie?</b>						
Dobrze i bardzo dobrze	85,4%	90,3%	93,9%	97,5%	37,5%	61,2%
Źle i bardzo źle	14,6%	9,7%	6,1%	2,5%	62,5%	38,8%

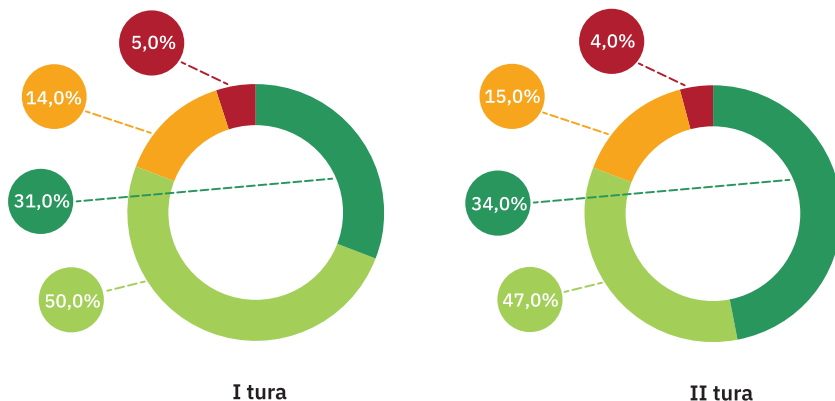
### Procedury sanitarne

Obserwatorzy ocenili pozytywnie dostosowanie pracy komisji oraz zachowania wyborców do wprowadzonych zasad stosowania środków ochrony sanitarnej w związku z pandemią COVID-19. Pomimo że dla większości członków komisji noszenie maseczek i konieczność regularnej dezynfekcji lokalu wyborczego stanowiła utrudnienie w ich pracy, stosowanie tych wymaganych środków było powszechne – zaobserwowano je w ponad 80% analizowanych lokalach wyborczych.

## Wykresy 3a i b. Ocena stosowania zasad bezpieczeństwa sanitarnego – I i II tura wyborów

› Czy komisja stosowała obowiązujące zasady bezpieczeństwa sanitarnego?

● W pełni ● Częściowo ● Wybiórczo ● W ogóle nie



### Rejestracja wyborców

Dużym problemem dla wielu wyborców, jak i zaskoczeniem, okazały się regulacje stanowiące o zasadach dopisania się do spisu wyborców w okresie pomiędzy dwiema turami głosowania. Wyborca, który przed I turą głosowania skorzystał z takiej możliwości, nie mógł ponownie złożyć wniosku w tej samej sprawie przed II turą głosowania. By zagłosować w innym miejscu niż w I turze głosowania, wyborca powinien był pobrać zaświadczenie o prawie do głosowania z urzędu gminy, na terenie której głosował podczas I tury. Okazało się to być poważnym problemem dla dużej liczby wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą<sup>68</sup>. Zasadna wydaje się konkluzja, że PKW powinna była poinformować o wspomnianych powyżej zasadach w zdecydowanie bardziej klarowny i dostępny dla wszystkich wyborców sposób.

### Rejestracja i prawa kandydatów

Wybory prezydenckie z 28 czerwca 2020 roku regulowane były Ustawą „hybrydową” oraz Kw. Miało to swoje konsekwencje dla sytuacji kandydatów

<sup>68</sup> Szczegółowe informacje zawarte są w sekcji „Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego – Organy wyborcze” niniejszego Raportu.

oraz ich uprawnień. Generalnie – Ustawa „hybrydowa” pozwoliła na znaczące skrócenie większości terminów, w porównaniu do tych przyjętych w Kw, przewidzianych na dokonanie czynności wyborczych, szczególnie dotyczących komitetów wyborczych, kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej<sup>69</sup>. W szczególności ustawa stworzyła sytuację nierówności pomiędzy kandydatami, którzy startowali w wyborach wyznaczonych na 10 maja 2020 roku<sup>70</sup>, a „nowymi” kandydatami, którzy zgłosili się na wybory wyznaczone na 28 czerwca tegoż roku. Dotyczyło to np. regulacji, w oparciu o którą komitety wyborcze uczestniczące w wyborach prezydenckich z 10 maja nie musiały ponownie zgłaszać „starego” kandydata ani zbierać 100 000 podpisów, niezbędnych do jej/jego rejestracji<sup>71</sup>, oraz modyfikacji przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej pozwalającej „starym” kandydatom na wykorzystanie środków pozostałych z kampanii prowadzonej w ramach wyborów 10 maja<sup>72</sup>.

Skrócenie kampanii wyborczej oraz zróżnicowanie warunków rejestracji i finansowania udziału w wyborach pomiędzy „starymi” a „nowymi” kandydatami wprowadziło element nierówności szans i postawiło „starych” kandydatów, w tym urzędującego prezydenta, w sytuacji uprzywilejowanej<sup>73</sup>.

## Głosowanie za granicą

Obserwacja wybranych obwodowych komisji wyborczych utworzonych za granicą, oraz informacje otrzymane od samych wyborców, uzyskane poprzez

---

69. Zgodnie z Kw kandydat ma około 50 dni na zebranie 100 000 podpisów niezbędnych do rejestracji; wg obecnego kalendarza „nowi” kandydaci mieli jedynie 5 dni (kandydata należało zgłosić do PKW do 10 czerwca 2020 r.).

70. Wybory nie odbyły się z braku możliwości oddania głosu przez wyborców. [z opinią FOP dotyczącą wyborów z 10 maja 2020 roku można się zapoznać na stronie Fundacji: <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/2020/05/13/komunikat-fop-dot-wyborow-10-maja-kalendarium/>]

71. Ustawa „hybrydowa”, art. 14 ust. 5 i 6. Jednocześnie „nowi” kandydaci musieli spełnić regularne warunki dotyczące rejestracji zawarte w Kodeksie wyborczym.

72. Ograniczając limit wydatków na prowadzenie kampanii wyborczej do 50% limitu z poprzednich wyborów i pozwalając uprzednio startującym łączyć limity (łączy limit 150%), bez konieczności podziału środków między elekcje. Ponadto wyłączono obowiązek składania osobnego sprawozdania finansowego dla tej grupy kandydatów. Zob. Ustawa „hybrydowa”, art. 14 ust. 11 i n.

73. Szczegóły regulacji prawnych odnoszących się do kandydatów zawarte są w sekcji „Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego”.

specjalny kwestionariusz przygotowany w ramach akcji „Obserwatorzy w Działaniu”, wskazały na dwa podstawowe problemy, które negatywnie wpłynęły na przebieg wyborów:

- nieotrzymanie pakietu wyborczego pomimo zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego,
- otrzymanie pakietu wyborczego zbyt późno, aby mógł on zostać odesłany i dotrzeć do konsula w wymaganym terminie.

Na prawie 190 odpowiedzi otrzymanych od wyborców po I turze wyborów i ponad 70 z II tury blisko 70% wskazywało na jeden z dwóch powyższych problemów.

Wspomniane problemy z głosowaniem, występujące podczas I tury wyborów, zostały spotęgowane zwiększoną o ponad 40% liczbą wyborców zarejestrowanych do głosowania podczas II tury wyborów (Wykres 4). Powtarzały się kwestie zbyt późnego otrzymania pakietu wyborczego przez wyborców, błędów występujących w pakietach wyborczych, np. brak pieczęci komisji na karcie do głosowania, brak oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu czy błędnie zaadresowane koperty zwrotne (niewłaściwy numer komisji). Odnotowane też zostały sytuacje, kiedy komisje w różny sposób oceniały ważność podobnych pakietów wyborczych, np. tzw. pakietów syjamskich, zawierających materiały od więcej niż jednego wyborcy. Spowodowało to ponownie pozbawienie pewnej części wyborców prawa do oddania głosu lub nieuwzględnienie głosu oddanego przez wyborcę. Warto tutaj odnotować spadek frekwencji, liczonej jako stosunek liczby głosów oddanych do liczby zarejestrowanych wyborców w II turze, w porównaniu do I tury, pomimo znacznego wzrostu liczby zarejestrowanych wyborców<sup>74</sup>.

Zarówno PKW, jak i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), nie podjęły zdecydowanych kroków, które mogłyby zminimalizować skalę problemów obserwowanych w czasie I tury wyborów. MSZ utworzyło jedynie dwa nowe obwody do głosowania przed II turą, w Kuwejcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich, co nie zmieniło sytuacji w takich krajach jak Stany Zjednoczone,

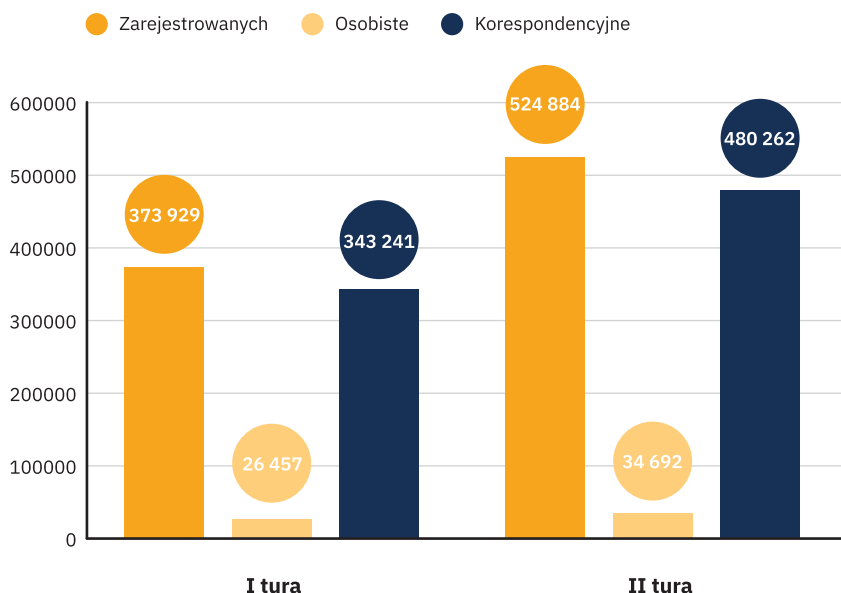
---

74. Szczegóły w sekcji „Obszar obserwacji”.

Chorwacja czy Wielka Brytania<sup>75</sup>. Nie podjęto również zorganizowanych działań w celu ułatwienia wyborcom przekazania pakietu wyborczego do konsulatów – w wielu miejscach wymagania, niepozwalające na osobiste doręczenie pakietu, pozostały niezmienione, pomimo że zalecenia epidemiczne w tych krajach uległy zmianie od końca czerwca 2020 r. Prowadziło to do kuriozalnych sytuacji, kiedy wyborcy przekazywali pakiety wyborcze kurierowi przed samym konsulatem, nie mogąc zanieść pakietu osobiście.

Wydaje się, że zarówno PKW, jak i MSZ, mogłyby wykazać większą aktywność w dostosowywaniu rozwiązań wykonawczych i organizacyjnych do zmieniających się warunków w poszczególnych krajach w celu ułatwienia wyborcom udziału w procesie głosowania oraz stworzenia im warunków spełniających zasadę powszechnego udziału w wyborach.

**Wykres 4.** Liczba wyborców w głosowaniach za granicą – I i II tura wyborów



75. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz.U. 2020 r. Poz. 1211).

## Protesty wyborcze

Wyborcy złożyli ogółem 5847 protestów wyborczych. Jest to druga najwyższa w historii liczba protestów w wyborach prezydenckich od 1995 roku. Wskazywałyoby to pozornie na dobrze funkcjonujący system. W rzeczywistości prawie 90% protestów zostało pozostawionych bez dalszego biegu, a głównymi powodami były niedotrzymanie terminu przewidzianego do wniesienia protestu wyborczego lub złożenie go przez osobę do tego nieuprawnioną. Tylko 93 przypadki (1,6%) Sąd Najwyższy uznał za zasadne, chociaż bez wpływu na wynik wyborów. Wydaje się to świadczyć o wysokim stopniu niewiedzy wśród wyborców odnośnie do wymagań proceduralnych związanych ze złożeniem protestu wyborczego lub zbyt krótkiego terminu na złożenie protestu<sup>76</sup>.

Obecnie obowiązujący system wydaje się wysoce nieprzyjazny dla wyborcy, zarówno od strony proceduralnej, jak i wymogów formalnych samego protestu. Dodatkowo regulacje uniemożliwiają składanie protestu po I turze wyborów i praktycznie podczas samego dnia głosowania. W analizowanych wyborach szczególnie niekorzystne było skrócenie do 3 dni terminu przewidzianego na złożenie protestu<sup>77</sup>.

## Głosowanie korespondencyjne

Niewystarczające okazało się przeszkolenie członków komisji w zakresie postępowania z pakietami korespondencyjnymi. Obserwacja w czasie II tury wyborów wykazała krańcowo różne podejście w postępowaniu z pakietami wyborczymi otrzymanymi w głosowaniu korespondencyjnym, poczynając od ich bieżącego „opracowywania” w trakcie głosowania (zgodnie z wytycznymi PKW), a skończywszy na odłożeniu ich „opracowania” do czasu zamknięcia lokalu wyborczego. Zanotowane też zostały błędy w czasie opracowywania pakietów. Należy jednak zauważyć, że skala problemów zmniejszyła się w II turze i np. liczba komisji opracowujących na bieżąco pakiety wzrosła z nieco ponad 70% do prawie 90% (Wykresy 5a i b).

---

76. Wyborca miał tylko 3 dni na złożenie protestu wyborczego od momentu obwieszczenia wyników wyborów przez PKW (Ustawa „hybrydowa”, art. 15 ust. 2). W Polsce o terminie złożenia protestu decydował dzień nadania na pocztę lub doręczenia do Sądu Najwyższego, ale za granicą tylko data doręczenia do konsulatu w danym kraju.

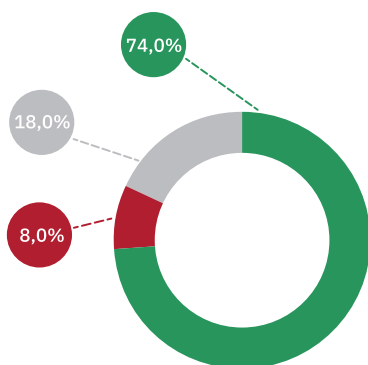
77. Analiza procesu składania protestów wyborczych przedstawiona jest w sekcji „Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego – Protesty wyborcze”.

W głosowaniu korespondencyjnym ujawniło się na szeroką skalę m.in. niespójne podejście do tzw. pakietów syjamskich, zawierających wewnątrz kompletne i prawidłowo wypełnione zestawy od więcej niż jednego wyborcy. Niektóre komisje brały te pakiety pod uwagę podczas liczenia głosów, co powodowało wrzucenie kopert na karty do urny. Inne komisje stwierdziły, że nie będą takich pakietów uwzględniać w liczeniu głosów. Wyjaśnienia przekazywane komisjom przez KBW nie zawsze pozwalały na spójne rozwiązanie problemu.

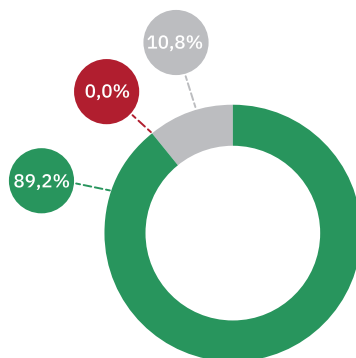
**Wykresy 5a i b.** Postępowanie komisji z pakietami głosowania korespondencyjnego – I i II tura wyborów

> Czy komisja otwierała i opracowywała otrzymane pakiety wyborcze na bieżąco?

● Tak ● Nie ● Inne



**I tura**



**II tura**

## Obserwatorzy społeczni

Obserwatorzy społeczni w większości byli przyjmowani dobrze przez komisje wyborcze, jednak pod koniec dnia głosowania, a szczególnie na etapie liczenia głosów, znaczna liczba komisji wyborczych utrudniła lub uniemożliwiła obserwatorom prowadzenie monitoringu<sup>78</sup>. Zdarzyły się przypadki wyproszenia obserwatora z lokalu wyborczego, niewpuszczenia go do lokalu na czas liczenia głosów lub odmowy wydania czy nawet udostępnienia w celu sfotografowania kopii protokołu wyników, co było zawsze uzasadniane domniemanym brakiem uprawnień obserwatora do prowadzenia danego rodzaju obserwacji. Czasami było to też połączone ze zróżnicowaniem uprawnień obserwatora i męża zaufania, nawet jeżeli nie wynikało to z uregulowań zawartych w Kodeksie wyborczym. Interwencje przedstawicieli Krajowego Biura Wyborczego (KBW) rozwiązywały sporne sytuacje i pozwoliły na wznowienie obserwacji.

Wydaje się jednak, że członkowie komisji i administracji wyborczej powinni być lepiej zaznajomieni z przepisami dotyczącymi działalności obserwatorów społecznych po 2,5 roku obowiązywania kodeksowych uregulowań w tym obszarze i przeprowadzeniu w międzyczasie trzech pełnych procesów wyborczych.

Nieuregulowana pozostaje również kwestia prawa obserwatorów społecznych do fotografowania i filmowania procesu otwierania lokali wyborczych czy liczenia głosów w lokalach wyborczych działających poza granicami Polski oraz możliwość prowadzenia obserwacji procesu składania i rozpatrywania protestów wyborczych<sup>79</sup>.

Należy podkreślić, że znacząco wzrósł udział obserwatorów społecznych i mężów zaufania w procesie wyborczym. Z raportów naszych obserwatorów wynikało, że mężowie zaufania i obserwatorzy z innych organizacji byli obecni w ponad 60% obserwowanych lokali w trakcie liczenia głosów i w ponad 25% obserwowanych lokali w czasie głosowania. Można to uznać za dobry wyróżnik tych wyborów.

---

78. W I turze tylko w 2% obserwowanych lokali wyborczych podczas głosowania obserwatorzy mieli problemy, ale w II turze wyborów, w trakcie liczenia głosów, ponad 7% obserwatorów zanotowało problemy z obserwacją stwarzane przez komisje wyborcze.

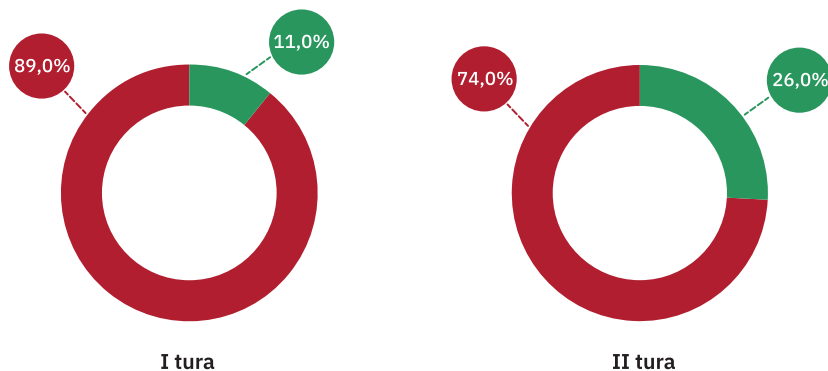
79. Prawne aspekty działalności obserwatora społecznego zostały również omówione w sekcji „Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego” oraz sekcji „Fundacja Odpowiedzialna Polityka i projekt »Obserwatorzy w Działaniu«”.



**Wykresy 6a i b.** Liczba obserwowanych lokali wyborczych, w których byli obecni inni obserwatorzy lub mężowie zaufania – etap głosowania – I i II tura wyborów

> Czy w lokalu byli obecni inni obserwatorzy i/lub mężowie zaufania?

● Tak ● Nie



## Obserwacja dnia głosowania

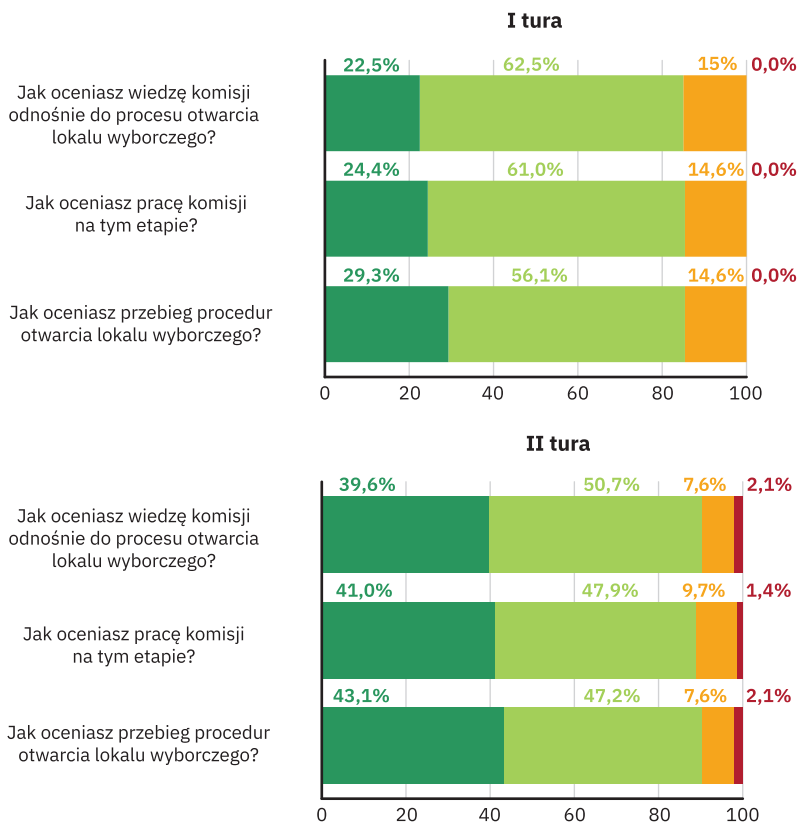
### Otwarcie lokali wyborczych

Ogólna ocena obserwatorów odnośnie do procesu otwarcia lokali wyborczych była pozytywna, zarówno podczas I, jak i II tury wyborów. Można zauważyć ogólny trend poprawy ocen w II turze wyborów w stosunku do tury I. Odsetek oceny złej spadł z ok. 15% w I turze do ok. 7% w turze II. Może to świadczyć o wykorzystaniu przez członków komisji wyborczych doświadczenia z pracy w I turze dla uniknięcia przyszłych błędów.

## Wykresy 7a i b. Otwarcie lokali wyborczych – I i II tura wyborów

> Ocena procedur otwarcia

● bardzo dobrze ● dobrze ● źle ● bardzo źle



Generalnie obserwatorzy nie spotkali się z większymi utrudnieniami w czasie prowadzenia obserwacji.

### Zaobserwowane problemy

Do głównych problemów zaobserwowanych podczas procesu otwierania lokali wyborczych należały:

- **nieostemplowanie wszystkich kart do głosowania przed otwarciem lokalu wyborczego** – podczas I tury wyborów w 65% obserwowanych

lokalach wyborczych karty nie zostały ostemplowane. Odsetek ten spadł do 54% podczas II tury wyborów, nadal jednak pozostając na wysokim poziomie. Członkowie komisji wyborczych, odpowiadając na pytania obserwatorów, tłumaczyli z reguły takie działanie brakiem czasu;

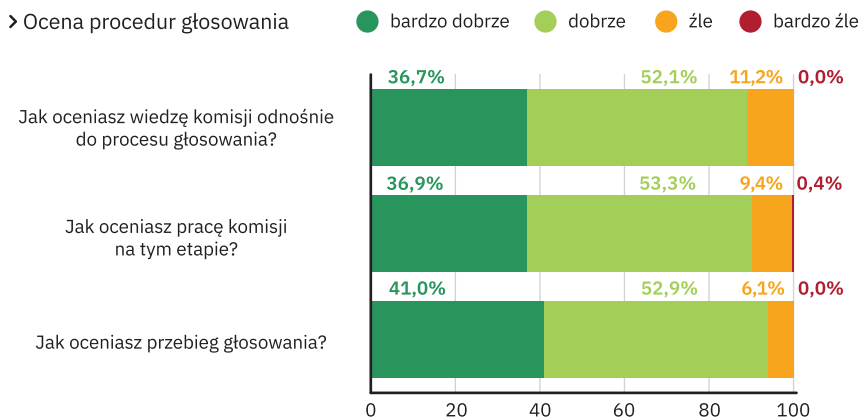
- **niezapłombowanie urny przed rozpoczęciem głosowania** – podczas I tury wyborów obserwatorzy odnotowali brak zapłombowania urny w 7% obserwowanych lokali wyborczych. Odsetek ten spadł do 3% podczas II tury, co mogło być kolejną oznaką nabywania doświadczenia i wiedzy przez członków komisji.

## Głosowanie

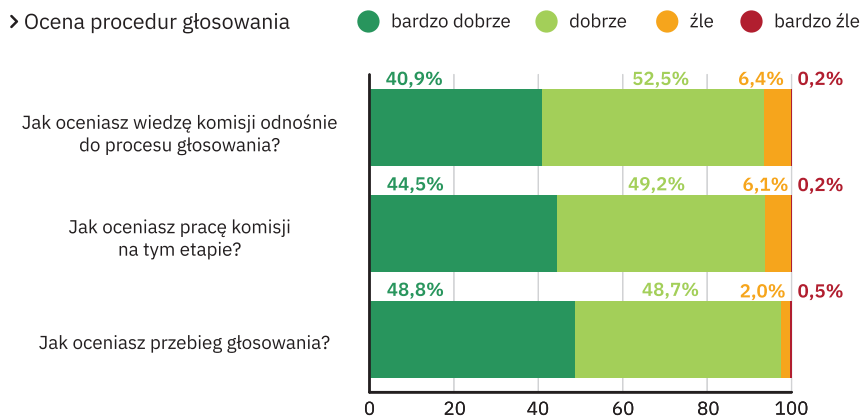
W trakcie głosowania, który trwał od godziny 7.00 do 21.00 w obu turach wyborów, obserwatorzy przesłali 1256 raportów z lokali wyborczych.

Ogólnie proces głosowania został przez obserwatorów oceniony na porównywalnym poziomie, co proces otwarcia lokali wyborczych. Najgorzej oceniony został poziom wiedzy członków komisji wyborczych, choć należy zaznaczyć, że w II turze poziom oceny generalnie wzrósł.

**Wykres 8a.** Głosowanie – I tura wyborów



Wykres 8b. Głosowanie – II tura wyborów



Głosowanie korespondencyjne nie okazało się istotnym sposobem oddania głosów dla wyborców w kraju. Wyjątkiem były tutaj obwody, w których ograniczono sposób głosowania wyłącznie do głosowania korespondencyjnego, przede wszystkim w obwodach za granicą. W kraju obserwatorzy odnotowali, że komisje wyborcze otrzymały pakiety wyborcze w nieco mniej niż 30% lokali wyborczych, zarówno w I, jak i w II turze wyborów.

### Zaobserwowane problemy

Do głównych problemów zaobserwowanych podczas procesu głosowania należały:

- **niepełne przestrzeganie zasady tajności głosowania** zostało zaobserwowane w prawie 20% analizowanych lokali wyborczych w czasie I tury i 15% lokali w czasie II tury wyborów. Mogło to być spowodowane m.in. (i) raczej tolerancyjnym podejściem samych wyborców do tego zagadnienia (np. głosowanie poza kabiną do głosowania, głosowanie wspólne), (ii) brakiem wystarczającej reakcji komisji wyborczych na to zjawisko, (iii) problemami organizacyjnymi (np. zbyt małe lokale wyborcze, zbyt mała liczba miejsc do głosowania czy zbyt niska liczebność komisji wyborczych). Wprowadzone zasady stosowania środków ochrony osobistej i utrzymywania dystansu społecznego miały pozytywny wpływ na przestrzeganie zasady tajności głosowania w porównaniu do sytuacji zaobserwowanej podczas wyborów

samorządowych w październiku 2018 roku<sup>80</sup>. Zauważalny brak zrozumienia ze strony członków komisji dla konieczności stosowania zasady tajności głosowania odnotowany został w postępowaniu ponad 70% obserwowanych komisji w czasie I tury i ponad 65% komisji w czasie II tury wyborów – taka liczba komisji nie zareagowała na nieprzestrzeganie zasady tajności głosowania przez wyborców w trakcie procesu głosowania<sup>81</sup>;

- **głosowanie „rodzinne” lub „za kogoś”** – w prawie 40% poczynionych obserwacji w obu turach wyborów zanotowano głosowanie wspólne lub w czyimś imieniu. Jest to istotny aspekt braku przestrzegania zasady tajności głosowania, które stanowi jeden z głównych problemów wyborów w Polsce. Wspólnie z obserwowanym brakiem reakcji komisji wyborczych na tego typu zachowanie wyborców pokazuje to, jak niewielkim zrozumieniem cieszy się w Polsce zasada tajności głosowania;
- **nieobecność przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji** – w 13% raportów od obserwatorów w I turze wyborów oraz w 29% raportów w II turze wyborów odnotowano, że podczas prac komisji nieobecni byli jednocześnie przewodniczący i wiceprzewodniczący.

---

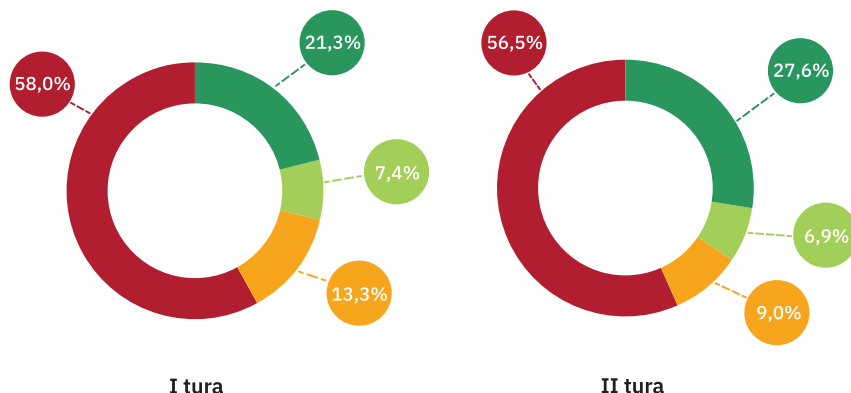
80. W wyborach samorządowych w 2018 roku w ponad 30% obserwowanych lokali wyborczych tajność głosowania nie była przestrzegana lub była przestrzegana okazjonalnie.

81. Jedną z dodatkowych przyczyn takiego postępowania członków komisji wyborczych może być zbyt mała ich liczba w stosunku do liczby wyborców w danym obwodzie – przeciążenie członków komisji nie pozwala im na właściwy nadzór nad procesem głosowania.

**Wykresy 9a i b.** Postępowanie komisji wobec nieprzestrzegania zasady zachowania tajności głosowania – I i II tura wyborów

› Czy w sytuacji nieprzestrzegania zasady tajności głosowania przez wyborców komisja reagowała poprzez zwrócenie uwagi lub inaczej wymuszała tajność głosowania?

● Zawsze ● Prawie zawsze ● Czasami ● Nigdy lub prawie nigdy



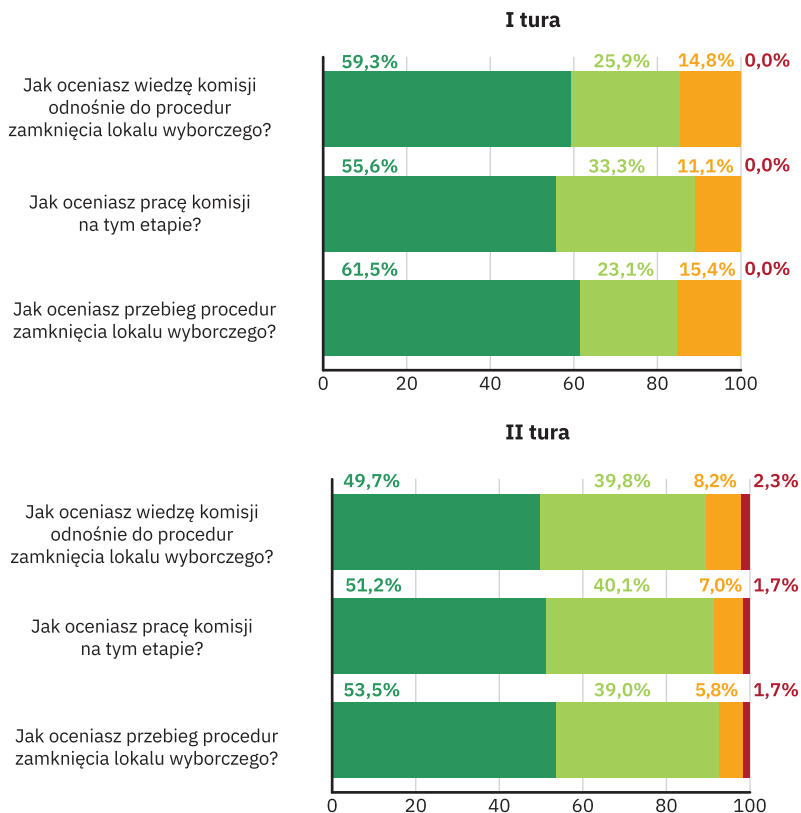
**Zamknięcie lokali wyborczych**

Ogólna ocena obserwatorów odnośnie do procesu zamknięcia lokali wyborczych była pozytywna, zarówno podczas I, jak i II tury wyborów. Można zauważyć generalny trend poprawy ocen w II turze wyborów w stosunku do tury I, aczkolwiek zmniejszył się też odsetek ocen bardzo dobrych na rzecz ocen dobrych. Odsetek oceny złej spadł z ok. 15% w I turze do ok. 7% w turze II. Może to ponownie świadczyć o wykorzystaniu przez członków komisji wyborczych doświadczenia z pracy w I turze dla uniknięcia przyszłych błędów.

**Wykres 10a i b.** Zamknięcie lokali wyborczych – I i II tura wyborów

› Ocena procedur zamknięcia

● bardzo dobrze ● dobrze ● źle ● bardzo źle



Obserwowane lokale wyborcze zostały zamknięte na czas, a jednostkowe przypadki opóźnień zawierały się w czasie 15 minut. Wszyscy wyborcy, będący w kolejce do oddania głosu o godzinie 21.00, mogli oddać głos.

Generalnie obserwatorzy nie mieli problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie ich zamykania. W kilku przypadkach obserwatorzy zetknęli się jednak z sytuacją, w której komisje nie były w pełni poinformowane o ich prawach i początkowo uniemożliwiały im prawidłową obserwację. Miało to

miejsce szczególnie w lokalach w innych krajach<sup>82</sup>. Sztab akcji obserwacyjnej kontaktował się w takich przypadkach z delegaturami Krajowego Biura Wyborczego w celu wyjaśnienia sytuacji, co przyniosło ogólnie pozytywne skutki.

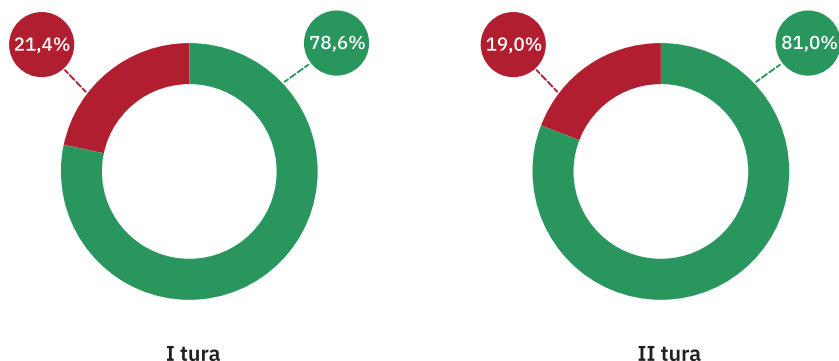
### Zaobserwowane problemy

Do głównych problemów zaobserwowanych podczas procesu zamykania lokali wyborczych należy kwestia niezaklejenia i nieopieczątowania wlotu urny wyborczej zaraz po zamknięciu lokalu wyborczego. Zdarzyło się to około 20% przypadków, w obu turach wyborów.

### Wykresy 11a i b. Opieczątowanie urny po zamknięciu lokalu wyborczego – I i II tura wyborów

› Czy przewodniczący/a komisji opieczątował/a prawidłowo otwór urny wyborczej?

● Tak ● Nie



### Liczenie głosów

Obserwatorzy przeprowadzili ponad 200 obserwacji liczenia głosów w obu turach.

Ogólna ocena obserwatorów odnośnie do procesu zamknięcia lokali wyborczych była pozytywna, zarówno podczas I, jak i II tury wyborów, jednak, w porównaniu do oceny dotychczasowych etapów procesu, pojawiły się oceny

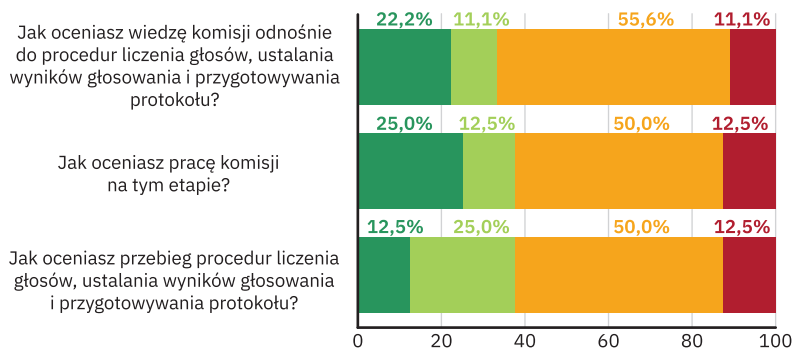
<sup>82</sup>. Obserwatorzy musieli czekać na zewnątrz lokalu, aż komisja potwierdzi ich prawa do obserwacji lub byli proszeni o zajęcie miejsc z dala od komisji wyborczej i nie dostali pozwolenia na rejestrowanie przebiegu procesu.



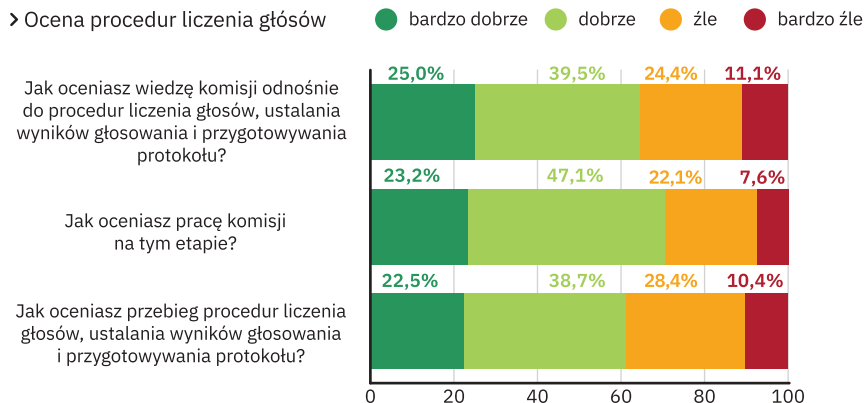
„bardzo złe” (na poziomie ok 11% w I turze i pomiędzy 7% a 10% w II turze). Należy też zauważyć, że łącznie oceny „złe” i „bardzo złe” zostały wystawione w I turze w ponad 60% obserwowanych komisji. Proces liczenia głosów został oceniony lepiej w II turze, podczas której oceny negatywne otrzymało ogółem ok. 30% obserwowanych komisji wyborczych. Należy się domyślić, że, podobnie jak w przypadku pozostałych procesów, doświadczenie z pracy w I turze pozwoliło członkom komisji uniknąć większej liczby błędów. Dodatkowo w II turze liczenie głosów oddanych na dwóch kandydatów było dużo prostsze i szybsze niż w I turze wyborów (11 kandydatów).

**Wykres 12a.** Liczenie głosów – I tura wyborów

› Ocena procedur liczenia głosów ● bardzo dobrze ● dobrze ● źle ● bardzo złe



**Wykres 12b.** Liczenie głosów – II tura wyborów



Ogólnie obserwatorzy nie mieli problemów z obserwacją lokali wyborczych w czasie liczenia głosów. Jednak w kilku przypadkach zetknęli się z sytuacją, w której komisje nie chciały dopuścić do obserwacji i/lub rejestrowania przebiegu liczenia głosów w formie zdjęć lub wideo. Sztab akcji obserwacyjnej kontaktował się w takich przypadkach z delegaturami Krajowego Biura Wyborczego w celu wyjaśnienia sytuacji, co przyniosło generalnie pozytywny skutek.

Obserwatorzy w komisjach zlokalizowanych poza granicami Polski nie mogli rejestrować przebiegu liczenia głosów z powodu braku precyzyjnego określenia ich praw w tej kwestii w Kw.

### Zaobserwowane problemy

Do głównych problemów zaobserwowanych podczas procesu liczenia głosów należały m.in.:

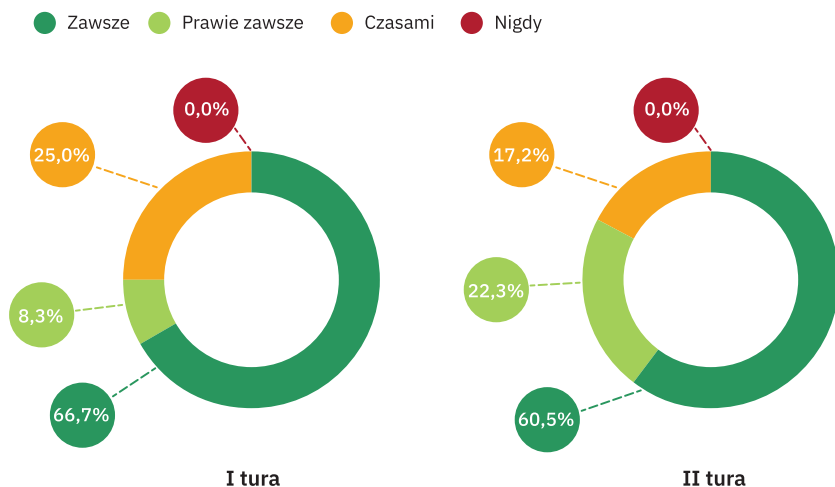
- **brak przestrzegania przez członków komisji procedur wyznaczonych w wytycznych PKW** – jednym z aspektów takiego podejścia jest omijanie niektórych procedur kontrolnych, np. liczenia i porównywania liczby kart całych z liczbą kart ważnych i nieważnych (które to liczby powinny być jednakowe) lub liczby głosów ważnych z liczbą głosów oddanych na wszystkich kandydatów (te liczby też powinny być jednakowe).
- Obserwacja ujawniła, że w I turze wyborów w 50% obserwowanych komisji nie porównano liczby kart całych z liczbą kart ważnych i nieważnych.

Odsetek ten zmniejszył się do 30% w trakcie II tury wyborów, co jednak nadal stanowi bardzo znaczący wynik.

- Liczby głosów ważnych nie porównano z liczbą głosów oddanych na wszystkich kandydatów w 18% obserwowanych komisji w I turze i w 13% komisji w II turze; dodatkowo w II turze wyborów obserwatorzy stwierdzili, że w 6% komisji policzono te wartości, ale liczby się nie zgadzały;
- **brak przestrzegania zasady wspólnej pracy wszystkich członków komisji przez cały czas** – obserwatorzy zaznaczyli, że w I turze wyborów w 25% obserwowanych lokali komisje pracowały razem tylko czasami, a w II turze – w ponad 17% lokali.

Wykresy 13a i b. Wspólna praca komisji przy liczeniu głosów – I i II tura wyborów

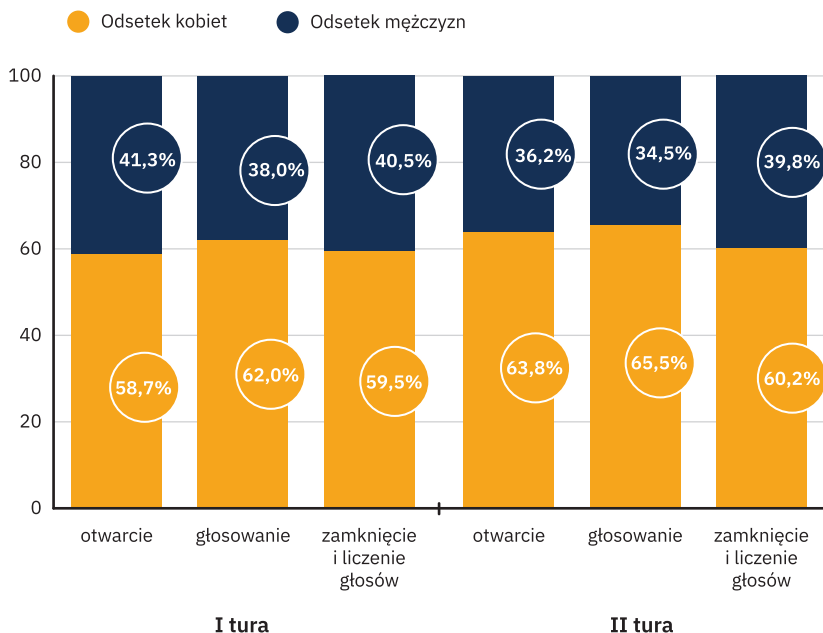
> Czy o ważności głosu zdecydowała komisja wspólnie?



## Udział kobiet w składach komisji wyborczych

Udział kobiet w składach ObwKW był wysoki i stanowiły one większość w obserwowanych komisjach. Odsetek kobiet oscylował wokół wielkości pomiędzy 59% a 65% i był nieznacznie wyższy w czasie II tury głosowania.

**Wykres 14.** Udział kobiet w składach komisji wyborczych



## Współpraca z Państwową Komisją Wyborczą

Współpracę sztabu akcji „Obserwatorzy w Działaniu” z Państwową Komisją Wyborczą (PKW) i Krajowym Biurem Wyborczym (KBW) należy ocenić jako dobrą.

W okresie przed wyborami przedstawiciele Fundacji uczestniczyli w przykładowym szkoleniu dla członków ObwKW, brali udział w rozmowach o przygotowaniach do wyborów i mieli możliwość obserwacji procesu przygotowania pakietów wyborczych.

Fundacja uzyskała odpowiedzi w formie oficjalnych komunikatów (sygnatura, podpis przewodniczącego) na zadane PKW pisemne pytania, a w trakcie dnia głosowania – w formie odpowiedzi telefonicznych.

Kwestie poruszone w piśmie Fundacji, wystosowanym do PKW w okresie pomiędzy obydwoma turami głosowania, czekają jednak nadal na opinię Komisji<sup>83</sup>.

Wątpliwość, dotycząca formy przekazania zaświadczenia obserwatorom społecznym w czasie ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, została przez PKW rozstrzygnięta pozytywnie, co umożliwiło użycie przez obserwatorów wydrukowanej kopii zaświadczenia w lokalach wyborczych.

Podczas II tury głosowania pojawiła się pewna liczba problemów stwarzanych obserwatorom przez decyzje członków niektórych komisji wyborczych (zob. sekcję „Otoczenie prawne i jego zmiany w trakcie procesu wyborczego”), które uniemożliwiały lub znacząco utrudniały obserwację, a w szczególności procesu liczenia głosów. Wszystkie te problemy zostały pozytywnie rozwiązane przy współpracy pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Zaświadczenia wydane obserwatorom społecznym przed I turą wyborów były honorowane przez komisje wyborcze podczas obserwacji II tury głosowania zgodnie z regulacjami Kodeksu wyborczego i ustaleniami PKW.

---

83. W piśmie z 7 lipca 2020 roku Fundacja zapytała PKW o podjęte lub planowane działania, mające na celu przeciwdziałanie problemom zaobserwowanym w trakcie I tury głosowania w lokalach wyborczych zlokalizowanych za granicą, w tym przede wszystkim opóźnieniom w dostarczaniu pakietów wyborczych do wyborców oraz niedopuszczeniu obserwatorów społecznych do rejestrowania procesu otwierania i zamykania lokalu wyborczego czy liczenia głosów. Niepublikowane, w zasobach Fundacji.

## Metodyka obserwacji

Metodyka obserwacji wyborów przyjęta w projekcie oparta jest na międzynarodowych standardach stosowanych m.in. przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OSCE/ODIHR) czy Unię Europejską. Zakłada ona obiektywną i wszechstronną analizę przebiegu procesu wyborczego<sup>84</sup> oraz jego ocenę w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa danego kraju czy konwencji międzynarodowych, określających zasady uczciwych i wolnych wyborów<sup>85</sup>.

W omawianym projekcie obserwacja procesu wyborczego została dostosowana do istniejących ograniczeń organizacyjnych i objęła skróconą analizę zmian w systemie prawa wyborczego, przebieg procesu głosowania i liczenia głosów oraz wstępną ocenę procesu składania i rozpatrywania zażaleń wyborczych w trakcie wyborów Prezydenta RP, ogłoszonych na 10 maja oraz 28 czerwca 2020 roku.

Zastosowana metodyka przewidywała tzw. obserwację mobilną, co oznacza, że obserwatorzy obserwowali proces otwarcia lokalu wyborczego, proces

---

84. Proces wyborczy obejmuje nie tylko przebieg samego dnia głosowania i liczenia głosów, ale również procesy poprzedzające głosowanie, obejmujące takie zagadnienia jak jakość przepisów prawa, warunki prowadzenia kampanii wyborczej, rejestrację kandydatów i wyborców, system rozpatrywania skarg itp.

85. Deklaracja Kopenhaska z 1990 roku (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 1990), pkt. 5.1, 7.

głosowania w kilku/kilkunastu lokalach wyborczych i proces liczenia głosów w wybranym lokalu. Średnio obserwatorzy powinni prowadzić obserwację głosowania w jednym lokalu przez nie krócej niż 30 minut, a obserwację procesu liczenia głosów aż do jego zakończenia i sporządzenia protokołów wyników. Z powodu ograniczeń organizacyjnych lokale wyborcze, w których obserwacja była prowadzona, zostały wybrane w oparciu o możliwości rozmieszczenia obserwatorów w poszczególnych województwach. Misja obserwacyjna dołożyła wszelkich starań, aby obserwacja odbyła się na obszarze całego kraju, zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich.

Rezultaty każdej obserwacji notowano w specjalnym formularzu obserwacyjnym, który był natychmiast przesyłany do analizy w sztabie akcji obserwacyjnej. Umożliwiła to profesjonalna aplikacja „Monitoruj Wybory”, przygotowana we współpracy z Fundacją ePaństwo. Podobna aplikacja używana jest w czasie obserwacji np. przez misje Unii Europejskiej.

Dodatkowo koordynatorzy zbierali od obserwatorów uzupełniające raporty na koniec dnia głosowania, omawiające najważniejsze kwestie, na które zwrócono uwagę podczas obserwacji. Informacje od obserwatorów uzupełnione były informacjami pochodzącymi z ankiet internetowych, skierowanych bezpośrednio do wyborców głosujących za granicą i omawiających ewentualne problemy, z którymi wyborcy ci zetknęli się w czasie głosowania w obu turach wyborów.

Obserwatorzy Fundacji przeszli specjalne szkolenie i otrzymali certyfikat ukończenia kursu społecznego obserwatora wyborów. W ramach szkolenia obserwatorzy byli zobowiązani zaliczyć przygotowany przez Fundację kurs e-learningowy<sup>86</sup> oraz uczestniczyć w webinarium omawiających specyfikę obserwacji wyborów prezydenckich w roku 2020. Dodatkowo każdy obserwator, aby wziąć udział w misji, musiał podpisać tzw. Kodeks Obserwatora Społecznego<sup>87</sup>, określający zasady i wartości, którymi obserwatorzy powinni się kierować podczas prowadzenia obserwacji społecznej.

---

86. Kursy e-learningowe Fundacji Odpowiedzialna Polityka są dostępne pod adresem: [obserwatorzywdzialaniu.pl](http://obserwatorzywdzialaniu.pl)

87. Kodeks Obserwatora Społecznego został opracowany w języku polskim przez Fundację Odpowiedzialna Polityka na podstawie Deklaracji ogólnych zasad prowadzenia bezpartyjnej obserwacji wyborów i monitorowania ich przez organizacje obywatelskie (Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations), przyjętej na forum ONZ: (<http://odpowiedzialnapolityka.pl/wp-content/uploads/2020/05/Deklaracja.pdf>)

Akcja obserwacyjna „Obserwatorzy w Działaniu” zorganizowana została na wzór misji obserwacyjnych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE czy Unii Europejskiej. Na misję składał się sztab główny, odpowiedzialny za organizację misji oraz przygotowanie wniosków z obserwacji i rekomendacji, koordynatorzy obserwatorów, odpowiedzialni za kilkunastoosobowe grupy obserwatorów rozsianych po całej Polsce i świecie oraz z samych obserwatorów społecznych, działających na poziomie obwodowych komisji wyborczych.

Akcja obserwacyjna „Obserwatorzy w Działaniu” przedstawiła dwa raporty wstępne, opublikowane po zakończeniu I tury<sup>88</sup> i II tury<sup>89</sup> głosowania w wyborach 28 czerwca 2020 roku oraz szereg materiałów i opinii, odnoszących się do wprowadzanych zmian w regulacjach prawnych procesu wyborczego. Niniejszy raport jest końcowym podsumowaniem prowadzonej obserwacji.

---

88. <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/2020/07/02/opublikowalismy-komunikat-po-i-turze-wyborow-prezydenckich/>

89. <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/2020/07/16/komunikat-po-ii-turze-wyborow-prezydenckich/>



## Fundacja Odpowiedzialna Polityka i projekt „Obserwatorzy w Działaniu”

Projekt „Obserwatorzy w Działaniu” to polska bezstronna inicjatywa obserwacji wyborów, zorganizowana przez Fundację Odpowiedzialna Polityka we współpracy z Fundacją ePaństwo i przy wsparciu Funduszu Obywatelskiego.

Wymienione instytucje zainteresowane są rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i uważają, że wybory są jednym z najważniejszych sposobów na zbudowanie takiej wspólnoty. Inicjatorzy projektu nie są związani z żadną partią polityczną lub grupą startującą w wyborach. Neutralność i obiektywizm są naczelnymi zasadami, którymi kierują się obserwatorzy społeczni działających w ramach projektu „Obserwatorzy w Działaniu”.

Celem projektu było przedstawienie niezależnej i obiektywnej oceny przebiegu wyborów prezydenckich w oparciu o obserwację przebiegu procesu wyborczego, w szczególności procesu głosowania i liczenia oddanych głosów, przeprowadzoną przez grupę obserwatorów społecznych.

Projekt przewidywał obserwację wyborów przewidzianych na 10 maja 2020 roku oraz obu rund głosowania w czasie wyborów ogłoszonych na 28 czerwca 2020 roku. Obejmował analizę zmian legislacyjnych regulujących przebieg procesu wyborczego, obserwację przebiegu procesu w dniach głosowania, proces składania i rozpatrywania protestów wyborczych oraz prezentację wniosków z obserwacji wraz z przygotowaniem rekomendacji, mających na celu poprawę jakości procesu wyborczego.

### Obserwatorzy społeczni

Institucja obserwatora społecznego została wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2018 roku. Należy jednak podkreślić, że Polska była zobowiązana do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie na mocy Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku<sup>90</sup>.

---

90. Document Of The Copenhagen Meeting Of The Conference On The Human Dimension Of The CSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

Obserwator społeczny jest neutralnym politycznie uczestnikiem procesu wyborczego. Jego rolą jest obserwacja przebiegu procesu i ocena, czy przestrzegane są obowiązujące procedury oraz przyjęte standardy międzynarodowe, odnoszące się do sposobów przeprowadzenia wyborów, tak aby były one uczciwe, przejrzyste i demokratyczne.

Uprawnienia obserwatora społecznego reguluje art. 103c Kodeksu wyborczego. Określa on, że obserwator ma takie same uprawnienia jak mężowie zaufania, za wyjątkiem możliwości wnoszenia uwag do protokołów komisji oraz uczestniczenia w przewożeniu i przekazaniu protokołów do komisji wyższego szczebla. W ramach swoich uprawnień obserwator społecznych może m.in. być obecny:

- w czasie procesu przygotowania do głosowania, procesu głosowania, procesu ustalania wyników głosowania i procesu sporządzania protokołów wyników;
- przy przekazywaniu tzw. protokołu przekazania przez obwodową komisję wyborczą,
- przy przekazywaniu danych z protokołów przez rejonową komisję wyborczą,
- przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych, a także dokumentować w formie zdjęć lub wideo przebieg otwarcia lokalu wyborczego oraz proces liczenia głosów<sup>91</sup>.

Obserwatorzy społeczni uczestniczący w akcji obserwacji wyborów „Obserwatorzy w Działaniu” opierają się w swojej działalności na zasadach zawartych w „Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie” oraz „Kodeksie postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych”<sup>92</sup>.

---

91. Kodeks wyborczy, art. 42 § 5.

92. Pełny tekst *Deklaracji światowych standardów dla pozapartyjnej obserwacji i monitoringu wyborczego prowadzonego przez organizacje obywatelskie* oraz *Kodeksu postępowania dla niepartyjnych obserwatorów społecznych*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)018-e)

## Podziękowania

---

Jako Fundacja Odpowiedzialna Polityka, organizator projektu „Obserwatorzy w Działaniu”, pragniemy podziękować uczestnikom projektu, czyli obserwatorom społecznym, którzy sprawili, że obserwacja społeczna wyborów prezydenckich w 2020 roku stała się możliwa. Chcemy też podziękować organizacji partnerskiej, Fundacji ePaństwo, której pomoc pozwoliła na techniczne i organizacyjne przygotowanie obserwacji, oraz Funduszowi Obywatelskiemu, którego wsparcie finansowe umożliwiło przekształcenie entuzjazmu naszych wolontariuszy w profesjonalne działanie.

Fundacja Odpowiedzialna Polityka chciałaby także podziękować instytucjom publicznym, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowemu Biuru Wyborczemu, oraz członkom komisji wyborczych za współpracę w trakcie obserwacji wyborów, udzielanie obserwatorom niezbędnych informacji oraz okazanie pomocy w ich pracy.

# Załącznik 1 – Kalendarium wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja oraz 28 czerwca 2020 roku

( W Y C I A G )

Data	Wydarzenie	Istota działania i jego znaczenie
5.02	Zarządzenie wyborów Prezydenta RP	Ustalenie daty głosowania (10 maja) i upływu pozostałych czynności wyborczych, np. zgłaszania kandydatów
24.02	Podjęcie uchwały przez PKW ws. kart do głosowania	Uchwały dotyczące: <ul style="list-style-type: none"> <li>wzoru kart i nakładek na karty w alfabecie Braille’a,</li> <li>wytycznych druku i dostarczania kart</li> </ul>
14.03	Wprowadzenie na terenie RP stanu zagrożenia epidemicznego	
20.03	Wprowadzenie na terenie RP stanu epidemii	
26.03	Uptknięcie terminu zgłaszania kandydatów	
31.03	Uchwalenie i wejście w życie Ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem SARS-CoV-2, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw	Nowelizacja Kodeksu wyborczego – oprócz wyborców z niepełnosprawnościami: <ul style="list-style-type: none"> <li><b>głosować korespondencyjnie</b> mogą osoby: <ul style="list-style-type: none"> <li>przebywające w dniu głosowania w obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych,</li> <li>które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat</li> </ul> </li> <li>głosować przez pełnomocnika mogą osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat</li> </ul>
6.04	Złożenie i błyskawiczne uchwalenie przez Sejm poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>W ciągu 4 godzin projekt przeszedł wszystkie trzy sejmowe czytania</li> <li>Projekt nie został skonsultowany z PKW, RPO, samorządowcami czy organizacjami społecznymi</li> <li>Ustawa została przekazana do Senatu</li> </ul>

Data	Wydarzenie	Istota działania i jego znaczenie
15.04	Wydanie obwieszczenia przez PKW o kandydatach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r.	W wyborach uczestniczy 10 kandydatów
16.04	Uchwalenie ustawy („Tarcza 2”) o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nazywana „Tarczą 2” – za główne zadanie ma przeciwdziałanie kryzysowi wywołanemu epidemią</li> <li>• Zawiera jeden przepis wpływający na stosowanie Kw (art. 102)</li> </ul>
	Zlecenie PWPW przez premiera druku kart do głosowania wraz z całym pakietem wyborczym	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzór karty do głosowania przygotowuje PWPW</li> <li>• Jej wygląd upublicznia jeden z kandydatów</li> <li>• Nie jest on zgodny z przepisami Kw ani uchwałą PKW</li> </ul>
18.04	Wejście w życie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 („Tarcza 2”)	<p>Art. 102 wyłącza stosowanie przepisów Kw w czasie epidemii w wyborach Prezydenta dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informowania wyborców o obwodach głosowania oraz terminie i godzinach głosowania,</li> <li>• głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika,</li> <li>• ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.</li> </ul>
5.05	Podjęcie przez Senat uchwały o odrzuceniu uchwalonej przez Sejm ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senat korzysta z maksymalnego czasu (30 dni) na odniesienie się do ustawy</li> <li>• Zostają przeprowadzone szerokie konsultacje, powstają opinie prawne dotyczące proponowanych treści, w większości skrajnie negatywne</li> </ul>
7.05	Odrzucenie przez Sejm uchwały Senatu w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.	Ustawa czeka na podpis prezydenta, by mogła wejść w życie

Data	Wydarzenie	Istota działania i jego znaczenie
7.05	Wydanie komunikatu przez PKW o niemożności przeprowadzenia głosowania 10 maja 2020 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PKW stwierdza, że: „pozbawienie Państwowej Komisji Wyborczej prawnych możliwości drukowania kart do głosowania sprawiło, że głosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. jest niemożliwe”</li> <li>• Nie jest to akt prawa powszechnie obowiązującego</li> <li>• Nie są to również wytyczne PKW dla organów wyborczych niższego szczebla, które wymagają przyjęcia uchwały</li> </ul>
8.05	<p>Podpisanie przez prezydenta ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.</p> <p>Stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r.</p>	<p>Rada Ministrów wskazuje w nim na to, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• w zakresie zadań i kompetencji posiadanych przez administrację rządową nie jest możliwe przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 10 maja 2020 r.,</li> <li>• elementy pakietów wyborczych zostały wydrukowane, a Poczcie Polskiej zlecono realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym,</li> <li>• wydrukowane materiały powinny zostać wykorzystane w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które zostaną przeprowadzone zgodnie z uchwalonymi zmianami prawnymi,</li> <li>• Rada Ministrów deklaruje udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy wszystkim organom państwa w jak najszybszym przeprowadzeniu wyborów.</li> </ul> <p><b>Stanowisko nie ma charakteru obowiązującego prawa.</b></p>

Data	Wydarzenie	Istota działania i jego znaczenie
9.05	Wejście w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wprowadzenie powszechnego głosowania korespondencyjnego</li> <li>• Rozwiązanie z mocy prawa powołanych obwodowych komisji wyborczych</li> <li>• Włączenie w organizację wyborów Ministra Aktywów Państwowych w zakresie przygotowania i druku kart oraz nadzoru nad Poczta Polską, która odpowiada za ich doręczenie</li> </ul>
	Wydanie przez Ministra Aktywów Państwowych rozporządzenia w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.	Określa ono tryb i formę przekazania spisu wyborców w danej gminie, gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz Poczcie Polskiej
10.05	Dzień głosowania bez głosowania	Głosowanie może być wyłącznie korespondencyjne
.....		
11.05	Zgłoszenie projektu Ustawy „hybrydowej”	Projekt zakłada: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wycofanie regulacji pozwalających wyłącznie na głosowanie korespondencyjne,</li> <li>• wprowadzenie systemu głosowania mieszanego, łączącego głosowanie tradycyjne, w lokalach wyborczych, z głosowaniem korespondencyjnym</li> </ul>
12.05	Zgłoszenie autopoprawki do projektu Ustawy „hybrydowej”  Przyjęcie Ustawy „hybrydowej” przez Sejm	Różniący się znacząco od dokumentu pierwotnego  W niespełna 8 godzin odbyły się w Sejmie wszystkie wymagane trzy czytania ustawy
1.06	Przedstawienie przez Senat swojego stanowiska wobec ustawy	Zgłoszono 34 poprawki do ustawy, mające usprawnić zwłaszcza rozwiązania w zakresie głosowania korespondencyjnego, jak również ustabilizować kwestię kalendarza wyborczego

Data	Wydarzenie	Istota działania i jego znaczenie
1.06	Publikacja uchwały PKW	Przyjęta przez PKW 10 maja 2020 r. doczekała się publikacji w Dz.U. po trzech tygodniach – od jej publikacji rozpoczął się bieg 14-dniowego terminu na zarządzanie wyborów przez Marszałek Sejmu
2.06	Uchwalenie Ustawy „hybrydowej”	Przyjęto wyłącznie część senackich poprawek. Tego samego dnia prezydent podpisał ustawę i została ona opublikowana w Dz.U.
3.06	Zarządzenie wyborów czerwcowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marszałek Sejmu wydaje postanowienie w sprawie zarządzania wyborów</li> <li>• Kalendarz wyborczy obejmuje 25 dni</li> <li>• Głosowanie w I turze zaplanowano na 28 czerwca 2020 r.</li> </ul>
10.06	Zgłaszanie kandydatów	Na zgłoszenie kandydatur do PKW, w tym zebranie podpisów poparcia, komitety wyborcze „nowych” kandydatów miały 7 dni
28.06	Dzień głosowania – I tura	
30.06	Oficjalne wyniki I tury wyborów	PKW wydaje Obwieszczenie o wynikach I tury wyborów i wyznacza II turę wyborów na 12 lipca 2020 r.
12.07	Dzień głosowania – II tura	
13.07	Oficjalne wyniki II tury wyborów	PKW wydaje Obwieszczenie o wynikach II tury wyborów
14–16.07	Czas na złożenie protestów wyborczych (3 dni)	
3.08	Stwierdzenie ważności wyborów	W oparciu o sprawozdanie z wyborów przedstawione przez PKW i rozpatrzone protesty wyborcze Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podejmuje uchwałę o ważności wyboru Andrzeja Dudy na Prezydenta RP



