

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 26, 2018

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2018/26/1>

Agata Pyrzyńska*

SPOŁECZNI OBSERWATORZY WYBORÓW W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM

WPROWADZENIE

Instytucja społecznych krajowych obserwatorów wyborów, stanowi *novum* w polskim prawie wyborczym. Rozwiązanie to ustawodawca zdecydował się wprowadzić na mocy – rewolucjonizującej *Kodeks wyborczy* – ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹. Bez wątplenia instytucja ta, obok znanych polskiemu prawu mężów zaufania oraz międzynarodowych obserwatorów wyborów, stanowić ma instrument społecznej kontroli procesu wyborczego. Wskazać więc należy, że społeczni krajowi obserwatorzy – z założenia – mają stać się ogniwem przyczyniającym się do zwiększania rzetelności i uczciwości wyborów. Tym samym, uznając za wartą uwagi koncepcję Grzegorza Kryszenia o możliwości wyodrębnienia osobnej podstawowej zasady prawa wyborczego, jaką jest zasada uczciwości wyborów, instytucję tą uznać należy, za jedną z jej kluczowych gwarancji². Wydaje się bowiem słuszne, że „uczciwość” wyborów można potraktować jako dobro samo w sobie, a jednocześnie standard wpływający na demokratyczny przebieg procesu wyborczego. Aby jednak ów standard był implementowany w praktyce, ważne jest stworzenie właściwych gwarancji instytucjonalnych. Jedną z nich mogą stać się społeczni obserwatorzy krajowi.

* Dr, adiunkt, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, agatapyrzynska@poczta.onet.pl

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130); dalej jako: ustawa zmieniająca z 2018 r.

² Szeroko i przekonująco na temat uznania zasady uczciwości wyborów jako odrębnej podstawowej zasady prawa wyborczego obok powszechności, równości, bezpośredniości wyborów, tajnego głosowania, ogólnej zasady ustalania wyników wyborów oraz zasady wolności wyborów pisze G. Kryszew [2016: 8–28].

Spółeczni obserwatorzy – ogólnie rzecz ujmując – powinni czuwać nad prawidłowością przebiegu wyborów, przy czym – zgodnie z kodeksem – mogą zostać wyznaczeni do komisji działających *ad hoc*, a zatem powoływanych na potrzeby zarządzonych wyborów³. Inaczej niż mężowie zaufania, z założenia nie są oni stronnikami poszczególnych kandydatów, czy komitetów wyborczych. Ponadto, w odróżnieniu od instytucji międzynarodowych obserwatorów wyborów, wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego w 2011 roku, są wyznaczani przez zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia i fundacje, nie zaś organizacje międzynarodowe czy inne organizacje posiadające siedzibę poza granicami Polski.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie omówienie konstrukcji instytucji społecznych krajowych obserwatorów wyborów, przy uwzględnieniu standardów wynikających z aktów i dokumentów międzynarodowych. Warto przy tym odnotować, że wprowadzenie do polskiego *Kodeksu wyborczego* tej instytucji postulowane było od kilku lat. Szczególnie intensywnie postulat ten przebrzmiewał w raportach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podsumowujących polskie akcje wyborcze w 2011 i 2015 roku. W artykule przeanalizowana zostanie regulacja dotycząca społecznych obserwatorów przyjęta w 2018 roku, w tym jej konsekwencje w kontekście możliwości zwiększenia zarówno uczciwości procesu wyborczego, jak i sprawności jego przebiegu.

GENEZA INSTYTUCJI SPOŁECZNYCH OBSERWATORÓW WYBORÓW W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM

Potrzeba ujęcia w polskim *Kodeksie wyborczym* instytucji społecznych krajowych obserwatorów dostrzegana była od dłuższego czasu. Szczególnie zauważalna dyskusja w tym zakresie rozgorzała, gdy ustawodawca przewidział w *Kodeksie* z 2011 roku instytucję międzynarodowych obserwatorów wyborów. Zgodnie bowiem z art. 50 § 1 k.w. międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Regulację tę, jako ograniczającą prawa obserwatorów krajowych, kontestowało wiele środowisk: naukowe, polityczne⁴, jak również sektor

³ Por. art. 103c § 1 *in fine* w zw. z art. 152 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 15); dalej jako: k.w.

⁴ Warto tu odnotować chociażby interpelację poselską nr 390 skierowaną do ministra spraw wewnętrznych w sprawie obserwacji przebiegu wyborów na terenie Polski przez obserwatorów krajowych wniesioną przez posła Łukasza Borowiaka w dniu 5 grudnia 2011 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59DF681F&view=null> (dostęp 7.05.2018).

organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i fundacji działających na rzecz umacniania wartości demokratycznych i budowania społeczeństwa obywatelskiego, którego reprezentanci byli bezpośrednio zainteresowani tego rodzaju społeczną kontrolą wyborów⁵.

Na niezrozumiałe zróżnicowanie obserwatorów krajowych i międzynarodowych zwracał uwagę m.in. Stefan Jan Jaworski w komentarzu do *Kodeksu wyborczego*. Autor podkreślał, iż należy rozważyć interwencję ustawodawcy zmierzającą do wprowadzenia możliwości prowadzenia krajowych, niezależnych obserwacji, gdyż – zgodnie z ówczesną regulacją – „obserwatorzy krajowi” mogli wykonywać zadania jedynie jako mężowie zaufania komitetów wyborczych. Wskazywał jednocześnie, że działania ustawodawcy winny obejmować nie tylko ujęcie nowej instytucji w ramy prawne, ale także określenie kryteriów i procedury przyznania określonym podmiotom statusu niezależnego krajowego obserwatora [Jaworski 2014: 169–170]. Z kolei Jerzy Jaskiernia zwracał uwagę na *ratio legis* omawianej instytucji. Podnosił, że nie tylko partie polityczne mają interes w czuwaniu nad prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego za pośrednictwem znanych polskiemu systemowi prawnemu, mężów zaufania. Przeciwnie, interes ten mogą wykazywać również organizacje pozarządowe „dążące do doskonalenia procesów wyborczych” [Jaskiernia 2015: 194].

Na zauważalne rozróżnienie wprowadzone przez *Kodeks wyborczy* zwracano uwagę także w raportach podsumowujących misje obserwacyjne prowadzone z ramienia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR/OBWE) w związku z polskimi wyborami parlamentarnymi. W raporcie z 2011 roku co prawda pozytywnie oceniono prawne usankcjonowanie instytucji obserwatorów międzynarodowych, jednakże podkreślono, że takie rozwiązanie tylko częściowo realizuje wcześniejsze rekomendacje ODIHR/OBWE w stosunku do Polski, gdyż nie obejmuje właśnie pozapartyjnych obserwatorów krajowych⁶. W kolejnym raporcie z 2015 roku wprost odnotowano, że brak uregulowania obserwatorów krajowych pozostaje w sprzeczności z art. 8 Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1990 roku⁷. Co więcej, przytoczono w nim praktykę polegającą na rejestrowaniu przedstawicieli krajowych organizacji pozarządowych jako przedstawicieli partii politycznych w celu sprawowania społecznej kontroli wyborów. Takie

⁵ Por. m.in. S. Szyszka [2011: 7]. Autor, będący wielokrotnie obserwatorem wyborów, podkreślał, iż „obecna sytuacja ogranicza prawo do społecznej kontroli procesu wyborczego oraz jest sprzeczna z potrzebą zwiększenia udziału obywateli w procesie wyborczym”.

⁶ *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, s. 6.

⁷ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (dostęp 7.05.2018); dalej jako: dokument kopenhaski.

działanie ocenić należy jednoznacznie negatywnie. Choć wprawdzie nie stanowi ono naruszenia prawa, to bez wątpienia zaburza cel, jaki przyświecać ma poszczególnym grupom obserwujących proces wyborczy na poszczególnych jego etapach. W raporcie postulowano, iż „Kodeks wyborczy powinien zapewniać pełen dostęp dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi⁸”.

Na uwagę zasługuje także fakt, że w sprawie konieczności ujęcia w ramy prawne instytucji krajowych obserwatorów, złożone zostały także dwie petycje, w których stanowczo postulowano o podjęcie stosowanych działań legislacyjnych. W pierwszej z nich z 2011 roku, podkreślono, że aktualny stan prawny, ograniczający prawa krajowych obserwatorów, narusza zobowiązania międzynarodowe, w tym w szczególności przytoczony wcześniej art. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku, który zobowiązuje państwa nie tylko do umożliwienia prowadzenia obserwacji międzynarodowych, ale także obserwacji krajowych. W przedmiotowej sprawie petycja – co prawda – została skierowana przez Marszałka Senatu RP do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, jednakże ta postanowiła o niepodejmowaniu nad nią dalszych prac⁹. W kolejnej petycji, wniesionej pięć lat później, podkreślono, że „obecność krajowych obserwatorów korzystnie wpłynie na demokratyzację wyborów w zgodzie z międzynarodowymi standardami”. Autor petycji powołał się w jej treści także na korespondencję pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej¹⁰. W tym miejscu warto dodać, że zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Państwowa Komisja Wyborcza opowiadali się za ujęciem w ramy kodeksu wyborczego także prawa do obserwacji wyborów, które mogłoby być realizowane przez obserwatorów krajowych, niezwiązanych z komitetami wyborczymi¹¹. Słusznie jednak w swej odpowiedzi Przewodniczący PKW zaakcentował, że choć Komisja ów postulat popiera i chętnie weźmie udział w ewentualnych pracach legislacyjnych w tym zakresie, to nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej,

⁸ *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport Misji Oceny wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2016, s. 17.

⁹ Więcej na temat petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu umożliwienie obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych (P8-04/11) na stronie: <https://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html> (dostęp 2.05.2018).

¹⁰ Treść petycji dostępna jest na stronie: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/p92716/p92716mat.pdf (dostęp: 2.05.2018).

¹¹ Treść wystąpienia skierowanego w przedmiotowej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego PKW dostępna jest na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Przewodniczacego_PKW_ws_uregulowania_w_prawie_wyborczym_instytucji_krajowych_obserwatorow_wyborow.pdf (dostęp 7.05.2018).

warunkującej formalne wszczęcie procesu legislacyjnego¹². Przewodniczący PKW podkreślił także, że – w przypadku podjęcia działań legislacyjnych – istotnym zadaniem będzie dookreślenie kwestii szczegółowych związanych z kształtem nowej instytucji, w szczególności określenie ograniczeń, które miałyby służyć racjonalizacji kontroli przez wszystkie podmioty uprawnione (mężów zaufania, obserwatorów międzynarodowych i krajowych), tak, by proces obserwacji w lokalu wyborczym nie utrudniał ani nie powodował zakłócenia przebiegu głosowania przez wyborców.

Wprowadzenie instytucji obserwatorów krajowych nastąpiło na mocy wspomnianej już ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się jednak szerzej się do *ratio legis* przyjętego rozwiązania, przedstawiając jedynie na wskazaniu na projektowaną instytucję¹³.

STANDARZY MIĘDZYNARODOWE W ZAKRESIE SPOŁECZNEJ OBSERWACJI WYBORÓW

Na temat konieczności umożliwienia prowadzenia krajowych obserwacji wyborów stanowi szereg dokumentów międzynarodowych. Warto w miejscu odnieść się przede wszystkim do Dokumentu Kopenhaskiego, którego sygnatariuszem od 1990 roku jest także Polska. Podpisanie przedmiotowego aktu zobowiązuje państwa-strony do respektowania określonych w nim zobowiązań, mających na celu wzmocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z art. 8 Dokumentu, państwa-strony uznają, że obecność zarówno zagranicznych, jak i krajowych obserwatorów może pozytywnie wpływać na proces wyborczy¹⁴. Tym samym wyraźnie podkreślono, że wartością dla procesu wyborczego jest nie tylko monitoring prowadzony przez obserwatorów międzynarodowych, ale także pochodzących z państwa, w którym przeprowadza się wybory, najlepiej znających lokalne uwarunkowania.

¹² Treść odpowiedzi Przewodniczącego PKW do Rzecznika Praw Obywatelskich dostępna jest na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_PKW_krajowi_observatorzy.pdf (dostęp 7.05.2018).

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001) dostępne jest na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 7.05.2018).

¹⁴ Zgodnie z art. 8 Dokumentu Kopenhaskiego: „The participating States consider that the presence of observers, both foreign and domestic, can enhance the electoral process for States in which elections are taking place”; <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (dostęp 7.05.2018).

Problematykę obserwacji krajowych poruszono także w *Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów* oraz w *Kodeksie postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów* z 2005 roku¹⁵. Choć przedmiotem tych aktów jest obserwacja międzynarodowa, to wskazują one na kilka szczególnych zasad odnoszących się także do niezależnych obserwatorów krajowych. Tym samym *Deklaracja* oraz *Kodeks* jednocześnie legitymizują omawianą instytucję, uznając ją za istotną, a zarazem komplementarną z obserwacją międzynarodową w procesie weryfikacji uczciwości procesu wyborczego. Zgodnie z pkt. 16 *Deklaracji*, obywatele mają prawo do stowarzyszania się oraz prawo do uczestniczenia w sprawach publicznych swojego kraju. Prawa te – w myśl *Deklaracji* – mogą być realizowane także przez pozarządowe organizacje monitorujące proces wyborczy. Natomiast jednym z zadań międzynarodowych misji obserwacyjnych winna być ocena, czy ów lokalny, niepartyjny monitoring, ma realną możliwość prowadzenia swojej działalności, bez nieuzasadnionych ograniczeń i przeszkód. Jednocześnie międzynarodowe misje obserwacyjne – w razie dostrzeżenia jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie – są zobowiązane w swoich zaleceniach pokontrolnych wskazywać na konieczność ich usunięcia. Co więcej, zgodnie z pkt. 17 *Deklaracji*, międzynarodowe misje obserwacyjne nie tylko winny dbać o realizację krajowego, niezależnego monitoringu, ale także powinny nawiązywać współpracę z niezależnymi krajowymi organizacjami monitorującymi i wymieniać z nimi doświadczenia¹⁶.

Wytyczne w zakresie dbałości o uczciwość procesu wyborczego statuuje także *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, przyjęty przez Komisję Wenecką w 2002 roku Zgodnie z pkt II.3.2. *Kodeksu*, do obowiązków państw należy stworzenie jak najszerszych możliwości uczestnictwa w procesie obserwacji wyborów zarówno obserwatorom międzynarodowym, jak i krajowym¹⁷. W *Kodeksie* określono także szczegółowe dyrektywy w zakresie organizacji obserwacji wyborów. Co więcej, problematykę dotyczącą obserwacji wyborów rozwija raport wyjaśniający do *Kodeksu*, w którym *expressis verbis* wskazano, że można wyróżnić trzy grupy obserwatorów: partyjnych krajowych obserwatorów, niepartyjnych krajowych obserwatorów oraz międzynarodowych

¹⁵ Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, https://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf (dostęp 10.05.2018).

¹⁶ Por. pkt. 16 i 17 Declaration of Principles for International Election Observation. Na konieczność współpracy z niezależnymi obserwatorami krajowymi wskazano także w Code of Conduct for International Election Observers (s. 11).

¹⁷ Por. pkt II.3.2. *Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych*; Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 sesji, 18–19 października 2002 r., CDL-AD (2002) 23 rev; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (dostęp 13.05.2018).

(niepartyjnych) obserwatorów. W raporcie zauważono jednocześnie, że w praktyce rozróżnienie między dwiema pierwszymi kategoriami nie zawsze jest oczywiste¹⁸. Dlatego też zadaniem krajowego ustawodawcy winno być właściwe rozgraniczenie tychże instytucji.

Podkreślenia wymaga, że problemem obserwacji krajowych Komisja Wenecka zajmowała się w szerszym zakresie aniżeli wskazany wyżej. Odnotować w tym miejscu należy chociażby zatwierdzone przez Komisję w 2012 roku dwa akty: Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations oraz Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors, których powstanie zainicjowało Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM)¹⁹. W *Deklaracji* stwierdzono, że ugruntowanie się praktyki polegającej na bezstronnej obserwacji wyborów, prowadzonej przez krajowe organizacje obywatelskie stanowi najbardziej rzeczywisty, namacalny i znaczący czynnik rozwoju demokratycznego na świecie. W myśl *Deklaracji* ów rodzaj obserwacji wyborczej przyczynił się znacząco do zapewnienia uczciwości wyborów, łagodzenia potencjalnych konfliktów oraz promowania zasad odpowiedzialności oraz rozwoju demokratycznego²⁰. *Deklaracja* stanowi także, że niezależna obserwacja krajowa prowadzona przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jest ważną formą udziału obywateli w życiu publicznym. Otwarcie procesu wyborczego na obywatelski monitoring – w myśl *Deklaracji* – ma zasadnicze znaczenie, bowiem obywatele nie tylko mają prawo do uczciwych wyborów, ale także do uzyskiwania informacji o tym, czy proces wyborczy przeprowadzono w sposób umożliwiający im swobodne wyrażenie woli, która znalazła odzwierciedlenie w wyniku wyborów²¹. W *Kodeksie* natomiast podkreślono kilka ogólnych zasad, które powinny być przestrzegane w toku krajowej, niezależnej obserwacji wyborów, przy zastrzeżeniu, iż reguły te mogą być modyfikowane w celu spełnienia dodatkowych wymogów, zgodnie z prawem wewnętrznym. Wśród zasad tych wymieniono w szczególności: neutralność polityczną i niezależność od rządu podczas działań podejmowanych w toku obserwacji; stosowanie przez obserwatorów najlepszych metod, technik i praktyk, dostosowanych do warunków lokalnych; zakaz stosowania jakichkolwiek środków przemocy; konieczność respektowania wartości konstytucyjnych oraz przepisów wewnętrznych państwa; konieczność respektowania pozycji i autorytetu organów wyborczych;

¹⁸ Por. pkt 87 raportu wyjaśniającego do Kodeksu.

¹⁹ Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations oraz Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors, CDL-AD(2012)018-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e) (dostęp 13.05.2018).

²⁰ Declaration of Global Principles for non-partisan election observation; preambuła.

²¹ Tamże.

pomoc w ochronie praw wyborczych wyborców oraz kandydatów, przy zachowaniu pełnej niezależności obserwatorów; ścisła współpraca z innymi obserwatorami krajowymi oraz międzynarodowymi; dokładne i terminowe zgłaszanie wszelkich wniosków poobserwacyjnych; konieczność szkolenia obserwatorów w celu zapewnienia, iż są oni właściwie przygotowani do wypełniania powierzonych zadań²².

POZYCJA I ZADANIA OBSERWATORÓW SPOŁECZNYCH W KODEKSIE WYBORCZYM

W polskim *Kodeksie wyborczym* instytucja społecznych obserwatorów wyborów umocowana została w art. 103c. Regulacja ta, dość lakoniczna, w zasadzie wskazuje jedynie na podmiot umocowany do wyznaczenia obserwatorów, ich dopuszczalną liczbę w odniesieniu do jednej komisji wyborczej oraz rodzaje komisji, których prace społeczni obserwatorzy mogą monitorować. W pozostałym zakresie przepisów odsyła do przepisów regulujących pozycję i zadania mężów zaufania, z zastrzeżeniem, że do obserwatorów nie znajdzie zastosowania art. 103b § 1 pkt. 3 i 4 k.w.²³

De lege lata prawo wyznaczenia społecznych obserwatorów wyborów przysługuje zarejestrowanym w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszeniom i fundacjom. Niedopuszczalne zatem byłoby wyznaczenie tego rodzaju podmiotów przez stowarzyszenia czy fundacje zarejestrowane poza granicami RP. Jak się wydaje, przy interpretacji pojęcia „stowarzyszenie”, czy też „fundacja”, należy mieć na uwadze podmioty, o których mowa odpowiednio w ustawie – *Prawo o stowarzyszeniach*²⁴ oraz w ustawie o fundacjach²⁵. Dodać jednak należy, że ustawodawca wprost wskazuje, jakie dodatkowe cechy charakteryzować winny owe stowarzyszenia i fundacje. W art. 103c § 1 k.w. zastrzeżono bowiem, że chodzi o podmioty „do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego”. Bez wątplenia winny być to zatem podmioty ukierunkowane na wskazane wyżej wartości. Wartości te muszą być ujęte w celach określonych w statucie konkretnego stowarzyszenia bądź fundacji. Zgodnie z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz

²² Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors; modes of conduct.

²³ Por. art. 103c § 2 k.w.

²⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

²⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 40).

przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 roku, dla wyznaczenia obserwatorów wystarczające jest wskazanie w statucie realizacji co najmniej jednego z wymienionych wyżej celów²⁶. *Kodeks wyborczy* nie precyzuje jednak zasad weryfikacji spełnienia tego wymogu przez fundację czy stowarzyszenie. W tym zakresie zatem także warto odwołać się do przywoływanych wyżej wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, która – w ramach swoich kompetencji stanowiących – w akcie wewnętrznym niejako wypełniła powstałą lukę precyzując, iż powinno się to odbywać na podstawie zaświadczenia podpisanego przez osobę działającą w imieniu organu uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia bądź fundacji, które – przed przystąpieniem do czynności – obserwator winien wraz z dokumentem tożsamości przedstawić właściwej obwodowej komisji wyborczej. Na podstawie zaświadczenia²⁷ i wskazanego w nim numeru, pod którym dane stowarzyszenie bądź fundacja została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego, członek obwodowej komisji wyborczej powinien zweryfikować uprawnienie organizacji do wyznaczenia społecznego obserwatora (może w tym celu wykorzystać wyszukiwarkę podmiotów ujętych w KRS dostępną na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości).

W art. 103c § 1 k.w. wskazano, że uprawnione stowarzyszenie lub fundacja ma prawo wyznaczyć obserwatora społecznego do komisji, o których mowa w art. 152 § 2 k.w. Chodzi zatem o komisje powoływane *ad hoc*, a zatem te, które powoływane są w związku z zarządzonymi, konkretnymi, wyborami. Wymienione są wśród nich okręgowe, rejonowe, terytorialne oraz obwodowe komisje wyborcze. Oczywiście rodzaj komisji będzie zależny od rodzaju zarządzonych wyborów. Uściślić należy dodatkowo, że wyznaczenie społecznych obserwatorów w przypadku komisji obwodowych obejmować może zarówno monitoring pracy obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie, jak i obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, zgodnie z brzmieniem art. 5 pkt 13 k.w. Zważywszy na treść art. 103c § 1 k.w. pojawia się natomiast wątpliwość, czy

²⁶ Por. pkt I.13 Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. (dalej jako: Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania z 17 września 2018 r.), http://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf (dostęp 25.09.2018).

²⁷ Wzór zaświadczenia określa uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. z 2018 r., poz. 795).

społeczni obserwatorzy mogą zostać wyznaczeni do obserwacji pracy Państwowej Komisji Wyborczej. Zgodnie bowiem z art. 103c § 2 k.w. do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103b § 1 pkt 3 i 4 k.w. W związku z powyższym *prima facie* mogłoby się wydawać, iż skoro przepisy o mężach zaufania stosuje się odpowiednio, zaś mężowie mogą zostać wyznaczeni także w celu obserwacji pracy PKW, to na mocy przywołanego odesłania, reguła ta znajdzie zastosowanie także do obserwatorów społecznych. Jest to jednak wątpliwy sposób interpretacji. Odpowiednie zastosowanie przepisu, w zestawieniu z omówionym wcześniej art. 103c § 1 k.w., który ściśle ogranicza krąg podmiotów, których praca może podlegać monitoringowi obserwatorów społecznych, *de lege lata* podaje w wątpliwość rozszerzenie ich właściwości także na polski centralny organ wyborczy.

Omawiając art. 103c § 1 *in fine* k.w. dodać należy, że uprawnione stowarzyszenie lub fundacja do określonej komisji może wyznaczyć tylko jednego obserwatora społecznego. Zgodzić należy się jednak ze stanowiskiem, iż przepis ten należy odczytywać w ten sposób, że w siedzibie danej komisji wyborczej może przebywać jednocześnie nie więcej niż jeden obserwator reprezentujący dane stowarzyszenie bądź fundację. Oznacza to, że stowarzyszenie czy fundacja mogą wyznaczyć większą liczbę obserwatorów, którzy będą swoje zadania wykonywać zamiennie²⁸. Niedopuszczalne byłoby natomiast wykonywanie czynności przez dwóch (lub więcej) społecznych obserwatorów z ramienia tego samego podmiotu, w tym samym czasie i w tej samej komisji. Ograniczenie to uznać należy za uzasadnione, gdyż o ile w przypadku np. mężów zaufania możliwe jest określenie ich maksymalnej ilości w danej komisji, tak w przypadku obserwatorów społecznych zasadnie to jest utrudnione. Aby zatem nie narażać komisji na trudności związane ze zbyt dużą liczbą obserwatorów, ustawodawca ograniczył ją do jednego reprezentanta danego podmiotu w komisji.

Odnotować dodatkowo należy, że *Kodeks wyborczy* nie precyzuje szczegółowych wytycznych w zakresie „wyznaczenia” społecznego obserwatora. W tym zakresie, stosując odpowiednio przepisy dotyczące mężów zaufania na podstawie art. 103c § 2 k.w., przyjąć należy, że obserwator powinien legitymować się wspomnianym wcześniej zaświadczeniem wydanym przez uprawnione stowarzyszenie bądź fundację, potwierdzającym fakt wyznaczenia oraz jego związek z podmiotem delegującym (choć nie musi być to członek stowarzyszenia czy fundacji). Zaświadczenie to, zgodnie z wzorem określonym przez PKW, powinno zawierać informacje o osobie działającej w imieniu organu

²⁸ *Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018, s. 2.

uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia czy fundacji, która wyznacza obserwatora, dane stowarzyszenia (w tym numer KRS), dane obserwatora oraz nazwę komisji wyborczej, do której został wyznaczony. Podkreślić także należy, że zaświadczenie nie ma charakteru uniwersalnego, wydawane jest na potrzeby konkretnych, wskazanych w nim wyborów, przy czym w przypadku zaistnienia konieczności przeprowadzenia głosowania ponownego nie ma potrzeby wydawania kolejnego zaświadczenia²⁹. Przepisy natomiast nie wskazują żadnej cezurę czasowej przed dniem głosowania w zakresie wyznaczenia społecznego obserwatora. Pozwala to wnioskować, że podmioty te będą posiadały daleko idącą swobodę, a decyzje będą mogły być podejmowane nawet na ostatnią chwilę.

Odnosząc się do pozycji prawnej społecznego obserwatora wskazać należy, iż zgodnie z art. 103c § 2 k.w. w zw. z art. 103a § 2 k.w. społecznym obserwatorem może być osoba, która posiada czynne prawo wyborcze do Sejmu RP. Musi być to zatem obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Osoba taka nie może być pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu ani ubezwłasnowolniona. Obserwator nie może także kandydować w danych wyborach, pełnić funkcji komisarza wyborczego, członka komisji wyborczej, urzędnika wyborczego, ani pełnomocnika wyborczego bądź finansowego. Obserwator nie może nadto pełnić funkcji pełnomocnika osoby niepełnosprawnej³⁰, ani udzielać pomocy technicznej przy głosowaniu wyborcy niepełnosprawnemu³¹. Jego funkcja wygasa w przypadku zrzeczenia się roli społecznego obserwatora, śmierci, utraty czynnego prawa wyborczego do Sejmu, podpisania zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowania w wyborach bądź na skutek objęcia funkcji pełnomocnika, komisarza lub urzędnika wyborczego, a także gdy powołujący go podmiot zdecydował się na jego odwołanie. Zwrócić należy także uwagę na fakt, że przepisy *Kodeksu wyborczego* nie wskazują *expressis verbis* na przymiot niezależności społecznego obserwatora, mimo że zalecenia takie płyną z dokumentów określających standardy w zakresie funkcjonowania krajowych, społecznych obserwatorów. *Kodeks* – jak wskazano wyżej – stanowi jedynie o zakazie kandydowania w wyborach oraz zakazie pełnienia funkcji pełnomocnika komitetu wyborczego oraz pełnomocnika finansowego przez społecznego obserwatora. Wydaje się zatem, iż aby uczynić zadość rzeczywistym oczekiwaniom

²⁹ Por. pkt VII.79 Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania z dnia 17 września 2018 r.

³⁰ Por. art. 55 § 4 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w.

³¹ Por. art. 53 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w.

w stosunku do nowo utworzonej instytucji prawodawca winien rozważyć ujęcie w ramy prawne zastrzeżenia, iż w istocie chodzi o pozapartyjnych, a zatem niezależnych obserwatorów. Na marginesie wskazać należy, że samo pojęcie „społecznych obserwatorów” w istocie jawi się jako dość ogólne i niedookreślone.

Jeśli chodzi o uprawnienia omawianych podmiotów, to w tym przypadku *Kodeks* nakazuje stosowanie przepisów właściwych dla mężów zaufania, z wyłączeniem dwóch grup zadań. Po pierwsze, społeczni obserwatorzy nie mogą wносить do protokołu uwag z wymienieniem zarzutów. Zgłoszenie takich zarzutów implikowałoby konieczność odniesienia się do nich przez komisję. Jak się wydaje – ustawodawca uznał obserwatorów za pomioty niefachowe, toteż ich zadaniem jest raczej obserwacja, nie zaś wpływanie na sam przebieg procesu wyborczego w drodze bardziej stanowczych środków. Po drugie zaś, obserwatorzy nie mogą być obecni przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Takie ograniczenie wydaje się zasadne, zważywszy na trudności organizacyjno-logistyczne, jakie mogłyby wystąpić, gdyby poza mężami zaufania, uprawnienie to przyznano także społecznym obserwatorom. *Kodeks* natomiast uprawnia obserwatorów do obecności przy wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni, w szczególności do bycia obecnym przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173 k.w. oraz przy sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzania danych do sieci elektronicznego przesyłania danych³². Obserwatorzy mogą także być obecni w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, podczas jego przebiegu, a także przy ustalaniu wyników głosowania i sporządzaniu protokołu (nie mogą jednak uczestniczyć w liczeniu głosów ani pomagać członkom komisji w wykonywaniu ich zadań)³³. Jak się wydaje, nic nie stoi na przeszkodzie, aby społeczni obserwatorzy – w myśl obowiązujących przepisów – podobnie jak mężowie zaufania, rejestrowali za pomocą własnych urządzeń czynności obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie w zakresie, o którym mowa w art. 42 § 5 k.w.

³² Por. art. 103b § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w.

³³ Por. art. 103b § 1 pkt 2 k.w. w zw. z art. 103c § 2 k.w.

OBSERWATORZY SPOŁECZNI A INNE PODMIOTY CZUWAJĄCE NAD UCZCIWOŚCIĄ PROCESU WYBORCZEGO

Po nowelizacji *Kodeksu wyborczego* w styczniu 2018 roku w gruncie rzeczy polskie prawo wyborcze przewiduje trzy grupy podmiotów uprawnionych do sprawowania społecznej kontroli procesu wyborczego. Poza społecznymi obserwatorami – jak wskazano wcześniej – są to mężowie zaufania oraz międzynarodowi obserwatorzy wyborów.

Najdłuższą tradycją cieszy się instytucja mężów zaufania, znana polskiemu prawu wyborczemu już w okresie międzywojennym³⁴. W literaturze pozycję mężów zaufania wiąże się głównie z zasadą tajności głosowania [Żukowski 2004: 68; Chmaj, Skrzydło 2015: 58]³⁵, traktując ich jako swego rodzaju „strażników” lokalu wyborczego. Słusznie jednak podkreśla się także ich wkład w gwarantowanie zasady wolnych wyborów [Sokala 2013: 129–130; Buczkowski 1998: 281]. Takie podejście, a nawet zawężenie roli mężów zaufania do swoistych strażników uczciwości wyborów, uznać należy za uzasadnione. Co jednak warto podkreślić, konfrontując przedmiotową instytucję ze społecznymi obserwatorami, mężowie zaufania reprezentują interesy kandydatów [Sokala 2013: 129–130]. Są oni bowiem desygnowani do poszczególnych komisji wyborczych przez pełnomocników komitetów wyborczych lub osoby przez nich upoważnione³⁶. W konsekwencji w swoim działaniu mężowie zaufania koncentrują się przede wszystkim na weryfikacji, czy podczas wykonywania czynności przez obwodowe komisje wyborcze³⁷, a w szczególności podczas głosowania i obliczania jego wyników, nie dopuszczono się nieprawidłowości mogących godzić w interes reprezentowanego komitetu. Tego rodzaju pozycja mężów zaufania powoduje, że częstokroć podchodzą oni do swoich obowiązków nadzwyczaj emocjonalnie, co niejednokrotnie wpływa na ogólną atmosferę panującą w lokalu wyborczym, a w konsekwencji – może znajdować przełożenie także na sprawność pracy komisji [Sypniewski 2005: 289–290]. Tym samym podkreślić należy, że choć mężowie zaufania stanowią formę realizacji zasady społecznej kontroli procesu wyborczego, jest to kontrola ukierunkowana i zawężona przedmiotowo na interesy konkretnego komitetu wyborczego, co nie zawsze idzie w parze z ogólnie pojętą uczciwością wyborów. Jest

³⁴ Interesująco na temat historii instytucji mężów zaufania w prawie polskim pisze J. Buczkowski [1998: 277–280].

³⁵ Warto odnotować, że G. Kryszewski [2007: 222] uznaje mężów zaufania za „istotną gwarancję prawidłowego przebiegu głosowania”. Podkreśla jednak, iż stanowią oni obserwatorów „z ramienia partii politycznych oraz osób ubiegających się o mandaty”.

³⁶ Por. art. 103a § 1 i 2 k.w.

³⁷ Mężowie zaufania mogą monitorować nie tylko pracę komisji obwodowych, jednakże w tym zakresie ich aktywność jest najbardziej charakterystyczna.

to zasadnicza cecha, która różni instytucję mężów zaufania od przyjętej w 2018 instytucji społecznych obserwatorów wyborów, którzy – jak należy sądzić z uwagi na ich „społeczny” charakter – nie powinni reprezentować interesów konkretnych kandydatów, lecz dbać o ogólnie pojętą uczciwość i prawidłowość procesu wyborczego. Odnotować należy także drugą z różnic przewidzianych przez ustawodawcę – odnosi się ona do sfery uprawnień tych podmiotów. Uprawnienia społecznych obserwatorów zostały zawężone w stosunku do mężów zaufania, bowiem – jak wskazano wyżej – przede wszystkim nie mogą oni zgłaszać uwag do protokołów z wymieniem zarzutów, do których musiałaby odnieść się komisja.

Drugim z narzędzi społecznej kontroli procesu wyborczego jest instytucja międzynarodowych obserwatorów wyborów³⁸. Rozwiązanie to prawodawca wprowadził wraz z przyjęciem *Kodeksu wyborczego* w 2011 roku. Zgodnie z art. 50 k.w. obserwatorzy zaproszeni przez PKW, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. W celu realizacji swoich zadań – jako podmioty uprawnione – obserwatorzy muszą otrzymać od PKW stosowne zaświadczenia. Jeśli chodzi o kompetencje przypisane międzynarodowym obserwatorom, to zostały one zrównane z uprawnieniami mężów zaufania, z zastrzeżeniem jednak, iż – podobnie jak obserwatorzy społeczni – nie mogą zgłaszać uwag do protokołów³⁹. Odnotować należy, że instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów w ostatnich latach zauważalnie zyskuje na znaczeniu, a misje obserwacyjne tworzone są przez szereg organizacji międzynarodowych, w tym OBWE, UE czy organy Rady Europy. Legalizacja społecznej kontroli procesu wyborczego, realizowanej przez obserwatorów zagranicznych w polskim *Kodeksie wyborczym* zasługuje na aprobatę, bowiem realizuje ciężące na Polsce zobowiązania międzynarodowe. Jednakże umocowanie jej w *Kodeksie wyborczym*, z pominięciem instytucji społecznej, niezależnej obserwacji – jak wskazano wcześniej – poddawano jednogłośnie krytyce. Istota międzynarodowych obserwacji polega na tym, że misje tworzone są przez organizacje międzynarodowe. Tym samym przyjęcie takiego mechanizmu kontroli, bez jednoczesnego umocowania prawa do obserwacji krajowych realizowanych przez niezależne, niepowiązane z partiami czy komitetami wyborczymi organizacje, stanowiło swoistą lukę. W praktyce więc zainteresowani uczciwością i transparentnością polskiego procesu wyborczego niezależni przedstawiciele polskich organizacji

³⁸ Warto jednak zauważyć, że wcześniej udział międzynarodowych obserwatorów, choć nie-usankcjonowany prawnie, miał miejsce w praktyce, chociażby w związku z wyborami parlamentarnymi w 2007 r.; por. A. Pyrzyńska [2015: 109–110].

³⁹ Por. art. 50 k.w.

pozarządowych – aby móc obserwować wybory – mogli wyłącznie aplikować do uprawnionych organizacji międzynarodowych, licząc na formalne włączenie ich do grona członków misji obserwacyjnej. Nowelizacja *Kodeksu wyborczego* ze stycznia 2018 roku ten stan rzeczy zmienia.

PODSUMOWANIE

Ujęcie w ramy prawne kolejnej instytucji służącej ochronie uczciwości procesu wyborczego – społecznych obserwatorów wyborów – bez wątpienia stanowi realizację zgłaszanych dotychczas postulatów, szczególnie intensywnie przebrzmiewających w środowisku organizacji pozarządowych zainteresowanych ochroną demokracji i dbałością o transparentność procesu wyborczego. Jak się wydaje, instytucja ta ma szansę realizować założone cele i stanowić narzędzie dyscyplinujące podmioty zaangażowane w przeprowadzenie wyborów. Jednakże z drugiej strony należy mieć na uwadze, że kumulacja kilku podmiotów umocowanych do obserwacji i weryfikacji prawidłowości działań komisji wyborczej o zróżnicowanych szczegółowych motywach działania, może być także czynnikiem w pewnym zakresie utrudniającym swobodne wykonywanie czynności wyborczych przez podmioty do tego zobowiązane.

Podnieść także należy, że obecnie obowiązująca regulacja dotycząca społecznych obserwatorów powinna ulec modyfikacji, tak, aby jednoznacznie podkreślić niezależny, apolityczny charakter tej grupy obserwatorów. Wskazanie wyłącznie na ich „społeczną” naturę nie wydaje się wystarczające i może rodzić nadużycia w praktyce wyborczej. Za pożądane uznać należy także doprecyzowanie w *Kodeksie wyborczym* organizacyjnej sfery powołania i dopuszczenia społecznych obserwatorów do wykonywania zadań. Ustawodawca powinien jasno wskazać, na jakich zasadach powinna przebiegać weryfikacja spełnienia przez podmiot delegujący warunków określonych w art. 103c § 1 k.w. Obecnie zasady te wynikają wyłącznie z wytycznych PKW, które – jak wiadomo – nie posiadają wiążącego charakteru względem podmiotów usytuowanych poza administracją wyborczą.

BIBLIOGRAFIA

- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj Marek, Wiesław Skrzydło. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 sesji, 18–19 października 2002 roku, CDL-AD (2002) 23 rev; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

- Declaration of Global Principles for non-partisan election observation and monitoring by citizen organizations oraz Code of Conduct for non-partisan citizen election observers and monitors, CDL-AD(2012)018-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)018-e)
- Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, https://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>
- Interpelacja poselska nr 390 skierowana do ministra spraw wewnętrznych w sprawie obserwacji przebiegu wyborów na terenie Polski przez obserwatorów krajowych wniesioną przez posła Łukasza Borowiaka w dniu 5 grudnia 2011 roku, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59DF681F&view=null>
- Jaskiernia Jerzy. 2015. *Kierunki pożądaných zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W Aktualne problemy prawa wyborczego*. Red. Bogusław Banaszak, Andrzej Bisztyga, Anna Feja-Paszkiewicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Jaworski Stefan Jan. 2014. *Komentarz do art. 50 k.w. W Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Wojciech Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Stefan Jan Jaworski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kryszew Grzegorz. 2007. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2.
- Kryszew Grzegorz. 2016. „Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze*. 21.
- Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany Kodeksu wyborczego w celu wprowadzenia instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami wyborczymi (P9-27/16), https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9-petycje/p92716/p92716mat.pdf
- Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu umożliwienie obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych (P8-04/11), <https://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html>
- Pyrzyńska Agata. 2015. *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych. W Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*. Red. Mariusz Jabłoński, Tomasz Jurczyk, Patryk Gutierrez. Wrocław: Wydawnictwo Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 roku*. Raport Misji Oceny wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.
- Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 roku*. Raport Misji Oceny wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2012.
- Sokala Andrzej, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sypniewski Paweł. 2005. *Mężowie zaufania w procesach wyborczych. W Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Szyska Sławomir. 2011. *Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i w praktyce międzynarodowej*. Warszawa: Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomatów”.
- Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018.
- Żukowski Arkadiusz. 2004. *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 15).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – *Prawo o stowarzyszeniach* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 40).

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 roku, http://pkw.gov.pl/pliki/1537364337_Wytyczne_obwodowe_ustalenie_wynikow.pdf.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 lipca 2018 roku w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. z 2018 roku, poz. 795).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<https://www.osce.org/odhr/elections/14304?download=true>.

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Przewodniczacego_PKW_ws_uregulowania_w_prawie_wyborczym_instytucji_krajowych_obserwatorow_wyborow.pdf.

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_PKW_krajowi_obserwatorzy.pdf.

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie nowej instytucji polskiego prawa wyborczego, jaką są społeczni obserwatorzy wyborów. Instytucja ta, obok znanych polskiemu prawu mężów zaufania oraz międzynarodowych obserwatorów wyborów, stanowić ma kolejny instrument społecznej kontroli procesu wyborczego, a zarazem przyczynić się do zwiększenia rzetelności i uczciwości wyborów. W pierwszej części artykułu omówiono genezę przedmiotowej instytucji, w szczególności zwracając uwagę na postulaty wysuwane w tym zakresie w raportach przygotowywanych przez misje obserwacyjne OBWE. W drugiej części przedstawiono standardy międzynarodowe w zakresie społecznej obserwacji wyborów. W pracy przeanalizowano także pozycję i zadania społecznych obserwatorów wyborów wynikające z *Kodeksu wyborczego*. Ostatnią część artykułu stanowi porównanie nowej instytucji z dotychczasowymi rozwiązaniami, w tym instytucją międzynarodowych obserwatorów wyborów oraz mężów zaufania.

Słowa kluczowe: uczciwe wybory, społeczni obserwatorzy wyborów, międzynarodowi obserwatorzy wyborów, mężowie zaufania, *Kodeks wyborczy*.

**SOCIAL ELECTION OBSERVERS IN POLISH ELECTORAL LAW
(summary)**

The subject of the article is to discuss the new institution of Polish electoral law – the social observers of the elections. This institution, next to the well-known in Polish law the persons of trust and international election observers, should constitute another instrument of social control of the election process and at the same time contribute to increasing the reliability and fairness of the elections. The first part of the article discusses the genesis of the institution in question, in particular paying attention to the demands made in reports prepared by OSCE electoral observation missions. The second part presents international standards in the field of social election observation. In the paper the status and tasks of social election observers in the light of Polish Electoral Code was also analyzed. The last part of the article is a comparison of the new institution with the existing solutions including the institution of international election observers and persons of trust.

Keywords: fair election, social election observers, international election observers, person of trust, Electoral Code.