

**Jerzy Szukalski\***

## **INSTYTUCJA OBSERWATORÓW SPOŁECZNYCH W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM**

W doktrynie częstokroć podkreśla się, że wybory są fundamentem demokracji, a ich przebieg ważnym sprawdzianem działania i trwałości procedur demokratycznych w każdym państwie, stanowiąc o ich jakości [Hutcheson, Korosteleva 2006: 17–18; Żukowski 2004: 5]. Mają one zasadnicze znaczenie dla wyrażenia woli suwerena, kształtowania zaufania opinii publicznej, stabilizacji systemów politycznych, a także demokratycznej legitymacji wyłonionych w ich wyniku władz [Masso 2006: 48; Sokół 2007: 19–20]. Dlatego wybory muszą być wolne od jakiejkolwiek przemocy, fałszerstw, nieprawidłowości, łapownictwa, zaplanowanych oszustw oraz zaplanowanych manipulacji partyjnych [Norris 2004: 3–4]. W państwach demokratycznych prawidłowości procesu wyborczego, ich rzetelności i uczciwości służą wspólnie nie tylko normy składające się na tzw. prawo wyborcze, którego przepisy są dostosowane do przyjętych przez te państwa zobowiązań międzynarodowych w wymiarze uniwersalnym i regionalnym, lecz również udoskonalane wciąż instytucje: obserwowania wyborów, międzynarodowych obserwatorów wyborów, czy mężów zaufania.

W polskim prawie wyborczym już w okresie międzywojennym, w celu zapewnienia uczciwych wyborów, znana była instytucja mężów zaufania [Buczowski 1998: 277–278; Skotnicki 2018: 88–90]. Następnie instytucja ta pojawiła się w ostatnich miesiącach istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), co było efektem ustaleń obrad Okrągłego Stołu w zakresie realizacji postulatów nowelizacji ordynacji wyborczej. Formalnie instytucję mężów zaufania wprowadziła ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku *Ordynacja wyborcza*

---

\* Dr, Zakład Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, [jerzy.szukalski@onet.eu](mailto:jerzy.szukalski@onet.eu), ORCID: 0000-0001-9960-7571.

do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993<sup>1</sup> [Jarosz 1989: 4–8]. Kolejne instytucje służące rzetelności i uczciwości wyborów pojawiły się już w III Rzeczypospolitej, która otworzyła zupełnie nowe – w porównaniu z warunkami państwa totalitarnego jakim był PRL – możliwości stanowienia i implementowania standardów demokratycznych w dziedzinie prawa wyborczego. W 2011 roku w *Kodeksie wyborczym* została ustanowiona instytucja międzynarodowych obserwatorów wyborczych<sup>2</sup>, zaś w 2018 roku wprowadzono instytucję obserwatorów społecznych<sup>3</sup>. Ta ostatnia, jako kolejna instytucjonalna gwarancja uczciwości wyborów, wypełniła swoistą lukę w dotychczasowych regulacjach polskiej ordynacji wyborczej, w których brakowało instytucji krajowych obserwatorów wyborów.

W artykule przedstawione zostały instytucje obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym, poprzez analizę obowiązujących w tym przedmiocie przepisów. Pozwoli to bowiem na określenie roli nowej instytucji w realizacji rzetelności i uczciwości wyborów. W uwagach wstępnych zasadne jest też wskazanie, że uczciwość wyborów należy traktować jako standard i jednocześnie gwarancję prawidłowości przebiegu procesu wyborczego, choć pojawiają się w ostatnich latach także głosy aby wyodrębnić ją jako osobną zasadę prawa wyborczego [Kryszeń 2016: 23].

Obserwatorzy społeczni są w Polsce nową instytucją, wprowadzoną w *Kodeksie wyborczym* ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Na potrzebę powołania niezależnych krajowych obserwatorów wyborczych zwracano uwagę co najmniej od 2011 roku, od kiedy ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* wprowadziła instytucję międzynarodowych obserwatorów wyborów<sup>4</sup>. Tendencje te wzmogły się po wyborach samorządowych w Polsce z 16 i 30 listopada 2014 roku, w związku z dużą skalą zaistniałych w nich nieprawidłowości, a także kontestowaniem wyników wyborów przez ówczesną opozycję parlamentarną oraz inne ugrupowania i ruchy, głównie pravicowe. Postulaty wprowadzenia w polskim prawie wyborczym niezależnych obserwatorów krajowych wyrażały zarówno środowisko naukowe, publicystyka polityczna, jak i stowarzyszenia oraz fundacje działające na rzecz umacniania wartości demokratycznych oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Znamienne w tym względzie są uwagi Jerzego Jaskierni [2015: 194], który stwierdził, że nie

<sup>1</sup> Dz. U. 1989, nr 19, poz. 102; zob. przepisy art. 30 pkt 6, art. 68 ust. 5 i art. 76 ust. 2 tej ustawy.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112).

<sup>3</sup> 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. 2018, poz. 131).

<sup>4</sup> Zob. art. 50 ust. 1 *Kodeksu wyborczego*.

tylko partie polityczne są zainteresowane prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego za pośrednictwem mężów zaufania, lecz interes ten mogą wykazywać również organizacje pozarządowe, dążące do doskonalenia procesów wyborczych. Z kolei były przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan Jaworski [2014: 169–170] w komentarzu do *Kodeksu wyborczego* wskazał na potrzebę wprowadzenia możliwości prowadzenia krajowych, niezależnych obserwacji, ponieważ w świetle obowiązujących wówczas regulacji obserwatorzy krajowi mogli wykonywać swoje zadania tylko w charakterze mężów zaufania komitetów wyborczych.

Na brak instytucji obserwatorów krajowych w Polsce, którzy byliby niezależni od partii politycznych, wskazywały również dwa raporty końcowe misji obserwacyjnych prowadzonych z ramienia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights – OSCE/ODIHR). Dotyczyły one wyborów parlamentarnych, które odbyły się 9 października 2011 roku i 25 października 2015 roku. W raporcie z 2012 roku wskazano, że w nowym *Kodeksie wyborczym* brakuje przepisów umożliwiających „obserwowanie wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne”, co jest niegodne z art. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 roku i wcześniejszymi rekomendacjami OBWE/ODIHR. Jednocześnie w raporcie tym podkreślono, że korzystną zmianą w *Kodeksie wyborczym* było wprowadzenie instytucji obserwatorów międzynarodowych [OSCE/ODIHR 2012: 2, 6]. W raporcie z 2016 roku ponownie zwrócono uwagę na brak w polskim prawie wyborczym przepisów przewidujących „obserwację wyborów przez obywatelskie organizacje pozapartyjne”, co miało spowodować, że ich przedstawiciele rejestrowali się jako przedstawiciele partii, aby obejść istniejące ograniczenia. W związku z tym, w zawartej w raporcie rekomendacji wskazano na potrzebę zapewnienia w *Kodeksie wyborczym* „pełnego dostępu dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi” [OSCE/ODIHR 2016: 17].

Wkrótce po ukazaniu się raportu OSCE/ODIHR z 2016 roku Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) Adam Bodnar wystosował 9 marca pismo do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) Wojciecha Hermelińskiego w sprawie braku uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji krajowych obserwatorów wyborów. W odpowiedzi na pismo RPO Przewodniczący PKW wyjaśnił, że w obowiązującym stanie prawnym zainteresowane podmioty mogą realizować proces kontroli wyłącznie jako mężowie zaufania. Jednocześnie podkreślił on konieczność zmiany przepisów *Kodeksu wyborczego* w celu wprowadzenia instytucji niezwiązanych z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych, co może być dokonane przez zmianę ustawy, do czego PKW nie

jest uprawniona. Przewodniczący PKW zadeklarował jednak udział w pracach parlamentarnych, jeżeli projekt ustawy zostanie zgłoszony<sup>5</sup>.

W przedmiocie wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego instytucji krajowych obserwatorów wyborów zostały też skierowane do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dwie petycje. W pierwszej z nich, wniesionej w 2011 roku przez członka Stowarzyszenia Forum Młodych Dyplomatów Sławomira Szyszkę, autor domagał się podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu umożliwienia obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych. Autor petycji podkreślił, że „niezależni obserwatorzy krajowi, reprezentujący polskie organizacje pozarządowe, powinni dysponować podobnym statusem, jak międzynarodowi obserwatorzy wyborów”, a brak takiego przepisu uznał on za „niedopatrzenie sprzeczne z zasadą sprawiedliwości”. Ponadto autor stwierdził, że Polska nie realizuje zobowiązań wynikających z podpisania art. 8 Dokumentu Kopenhaskiego, art. 26 Deklaracji Szczytu OBWE w Istambule z 18–19 listopada 1999 roku i art. 25, przyjętej na tym szczycie Karty Europejskiego Bezpieczeństwa, czyli przepisów dotyczących prawa do obserwacji wszystkich etapów procesu wyborczego, m.in. przez niezależnych obserwatorów krajowych. Po rozpatrzeniu tej petycji przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 21 lutego 2012 roku postanowiła ona jednak o niepodejmowaniu prac nad petycją<sup>6</sup>.

W drugiej petycji, wniesionej w dniu 22 marca 2016 roku przez Karola Bregułę i Tymona Radzika, autorzy domagali się podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia do *Kodeksu wyborczego* instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami wyborczymi. Autorzy petycji powołali się w niej na opinie Rzecznika Praw Obywatelskich i Przewodniczącego PKW, którzy w dwustronnej korespondencji wsparli inicjatywę powołania do życia instytucji obserwatorów krajowych i zapewnili o swoim poparciu dla ewentualnych działań ustawodawcy w postulowanym w petycji kierunku<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> *Petycja o wprowadzenie instytucji obserwatorów wyborów*. 2016. Biuro Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. (BKS/DPK-134–30601/16 JK); [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/petycje/materiały/p9–27–16\\_mat.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/materiały/p9–27–16_mat.pdf) (dostęp 23.03.2019).

<sup>6</sup> *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). 2011. Senat Rzeczypospolitej Polskiej; <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html>.

<sup>7</sup> *Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia do Kodeksu wyborczego instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami*

Wśród organizacji pozarządowych opowiadających się za wprowadzeniem do *Kodeksu wyborczego* instytucji niezależnych obserwatorów krajowych należy wymienić m.in. Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Odpowiedzialna Polityka, Fundację ePaństwo, Fundację Code for Romania i Stowarzyszenie Klub Jagielloński. Według Fundacji Odpowiedzialna Polityka udział obserwatorów społecznych daje „Możliwość przedstawienia niezależnej opinii o przebiegu wyborów przyczyni się do wzrostu wiedzy obywateli o ich prawach i obowiązkach wyborczych oraz ich zaangażowania w proces wyborczy. Pozwoli także na sprawdzenie i niezależną ocenę istniejącego systemu wyborczego, umożliwiając również zaproponowanie rozwiązań mających na celu poprawę jego funkcjonowania w duchu przejrzystości i sprawiedliwości”<sup>8</sup>.

Wymienione fundacje, po ustanowieniu instytucji obserwatorów społecznych, zaangażowały się w kampanię edukacyjną, popularyzując nową instytucję przed jesiennymi wyborami samorządowymi w 2018 roku. W tym celu Fundacja Odpowiedzialna Polityka we współpracy z fundacjami ePaństwo oraz Code for Romania zorganizowała projekt „Obserwatorzy w działaniu”, który otrzymał wsparcie finansowe z programu EU-Russia Civil Society Forum, zajmującego się rozwijaniem instytucji społeczeństwa obywatelskiego w państwach Unii Europejskiej i w Rosji [Bajek 2018]. Fundacja im. Stefana Batorego wydała z kolei *Poradnik dla obserwatorów społecznych. Wybory samorządowe 2018*, który rozpowszechniany był bezpłatnie. Poradnik ten składa się z trzech części. Wprowadzenie zawiera opis obowiązującego prawa wyborczego, standardów i dobrych praktyk obserwacji społecznej oraz podstawowych założeń dotyczących organizacji akcji obserwacyjnych. W część drugiej zawarto propozycje działań, jakie mogą podejmować obserwatorzy w dniu głosowania. Wskazano też na procedury związane z otwarciem lokali wyborczych, głosowaniem, zamknięciem lokali, liczeniem głosów i ustalaniem wyników głosowania. Trzecią część poświęcono podsumowaniu wyników obserwacji i sporządzeniu przykładowego protestu wyborczego. Poradnik zawiera również załącznik, w którym znajdują się: przykładowy formularz obserwacyjny, jaki obserwatorzy mogą wykorzystać do notowania uwag w trakcie monitoringu oraz lista zadań, o których warto pamiętać, aby dobrze przygotować się do prowadzenia obserwacji [Bijoś 2018: 4–7].

W *Kodeksie wyborczym* (dalej: k.w.) instytucja obserwatorów społecznych została uregulowana w przepisie art. 103c. Przywołany przepis wskazuje jedynie podmioty uprawnione do wyznaczania obserwatorów społecznych oraz

---

*wyborczymi* (P9–27/16). Senat Rzeczypospolitej Polskiej. 2016; <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,158.html> (dostęp 23.03.2019).

<sup>8</sup> *Obserwatorzy w działaniu*. Fundacja Otwarta Polityka; <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/obserwatorzy-dlaczego-obszernosc> (dostęp 12.03.2019).

ich dopuszczalną liczbę w odniesieniu do jednej komisji wyborczej, przy czym jeżeli chodzi o rodzaje komisji wyborczych – zawiera on odwołanie do przepisu art. 152 ust. 2 k.w. W pozostałym zakresie ustawodawca odsyła do przepisów kodeksu o mężach zaufania, za wyjątkiem art. 103b ust. 1 pkt 3 i 4.

Prawo do wyznaczania obserwatorów społecznych przysługuje zarejestrowanym w Polsce stowarzyszeniom i fundacjom, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z uchwałą PKW z 17 września 2018 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych wystarczy, że w statucie stowarzyszenia lub fundacji występuje co najmniej jeden ze wskazanych wyżej celów, aby było ono uprawnione do wyznaczania obserwatorów społecznych. Nie ma przy tym znaczenia w jaki sposób cele te zostaną zapisane, czyli jakie zostaną użyte sformułowania<sup>9</sup>. *Kodeks wyborczy* nie zawiera jednak przepisu regulującego sposób weryfikacji tego wymogu. W tym względzie należy się odwołać do uchwały PKW z dnia 30 lipca 2018 roku w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego. Według załącznika do przedmiotowej uchwały zaświadczenie dla obserwatora społecznego zawiera: nazwę uprawnionego stowarzyszenia lub fundacji, numer pod którym podmiot ten został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), imię (imiona), nazwisko i numer ewidencyjny PESEL obserwatora społecznego, nazwę komisji wyborczej, jej numer i nazwę miejscowości, która jest siedzibą komisji oraz nazwę wyborów i ich datę. Zaświadczenie musi być podpisane przez osobę działającą w imieniu organu uprawnionego do reprezentowania na zewnątrz stowarzyszenia bądź fundacji<sup>10</sup>.

Uprawnione stowarzyszenie lub fundacja ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorze społecznym do komisji, o których mowa w przepisie art. 152 ust. 2 k.w., tzn. do okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Jak wynika z tego przepisu nie można zaś delegować obserwatora społecznego do PKW. Należy jeszcze dodać, że zgodnie z nowelizacją *Kodeksu wyborczego*, wprowadzoną ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku, w miejsce jednolitych dotychczas obwodowych komisji wyborczych wprowadzono obwodowe komisje wyborcze, składające się z obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, co znalazło umocowanie w przepisie art. 5 pkt. 13 k.w. Zatem delegowanie obserwatorów społecznych odnosi

<sup>9</sup> Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17.09.2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalania wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. (M.P. 2018, poz. 969).

<sup>10</sup> Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30.07.2018 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. 2018, poz. 795).



się zarówno do obwodowej komisji ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie, jak i do obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Wyjaśnienia wymaga również formuła jednego obserwatora społecznego wyznaczonego do określonej komisji wyborczej. Oznacza ona, że w siedzibie danej komisji wyborczej w tym samym czasie może przebywać tylko jeden obserwator, reprezentujący delegujące go stowarzyszenie bądź fundację. Jednak obserwatorzy, podobnie jak mężowie zaufania delegowani przez komitety wyborcze, mają prawo zmieniać się w trakcie pracy komisji. W takim wypadku każdy z nich będzie musiał posiadać stosowne zaświadczenie [Bijoś 2018: 5]<sup>11</sup>.

Zgłaszanie obserwatorów społecznych odbywa się na podstawie zaświadczenia wydanego przez organizację delegującą, które obserwator zobowiązany jest okazać komisji po przybyciu do lokalu. Nie są wymagane wcześniejsza rejestracja czy zgłoszenie zamiaru prowadzenia obserwacji. W *Kodeksie wyborczym* nie ma też przepisu wyznaczającego cezurę czasową odnośnie do rejestracji obserwatora społecznego, co oznacza że stosownych formalności można dokonać nawet bezpośrednio przed dniem wyborów. Obserwatorowi społecznemu wyznaczonemu do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania utworzonym za granicą zaświadczenie może być przekazane nawet w dniu wyborów, przy użyciu telefaksu lub w formie elektronicznej za pośrednictwem konsula<sup>12</sup>. Zaświadczenie dla obserwatora społecznego zawsze jest wydawane na potrzeby konkretnych wyborów ale w przypadku zaistnienia konieczności przeprowadzenia głosowania ponownego nie ma potrzeby wydawania nowego zaświadczenia dla tej samej osoby.

Wymogi jakie powinien spełnić kandydat na obserwatora społecznego zostały określone analogicznie jak dla kandydatów na mężów zaufania. Obserwatorem społecznym – zgodnie z art. 103c ust. 2 w zw. z art. 103a ust. 3 k.w. – może być osoba mająca czynne prawo wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, czyli obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat. Nie może być on pozbawiony praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, ubezwłasnowolniony ani pozbawiony praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Ponadto obserwator społeczny nie może kandydować w wyborach, pełnić funkcji komisarza wyborczego, pełnomocnika

<sup>11</sup> Prawdopodobnie intencją ustawodawcy było w tym wypadku zapobieżenie utrudnieniom w pracy komisji wyborczych w sytuacji przebywania w ich siedzibach jednocześnie wielu osób niebędących członkami komisji. Należy bowiem zważyć, że poza obserwatorami społecznymi, delegowanymi przez różne uprawnione do tego stowarzyszenia i fundacje, w komisjach mogą przebywać jeszcze mężowie zaufania komitetów wyborczych, obserwatorzy międzynarodowi oraz dziennikarze. W przypadku komisji wyborczych cieszących się wzmożonym zainteresowaniem, zwłaszcza tych w dużych miastach, może to stanowić problem.

<sup>12</sup> Zob. art. 103a ust. 4 k.w.

wyborczego, urzędnika wyborczego, członka komisji wyborczej lub pełnomocnika wyborczego. Obserwator nie może też pełnić jakiegokolwiek innej funkcji związanej z wyborami i nie wymienionej we wskazanych wyżej przepisach. Można w tym względzie wymienić funkcję pełnomocnika osoby niepełnosprawnej, czy udzielanie przez obserwatora takiej osobie pomocy technicznej przy głosowaniu, co wynika z przepisów art. 53 i art. 54 ust. 4 k.w.

Funkcja obserwatora społecznego wygasa w razie: zrzeczenia się funkcji, śmierci, utraty czynnego prawa wyborczego do Sejmu, podpisania zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowania w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika, komisarza wyborczego i urzędnika wyborczego, a także odwołania przez powołujące go stowarzyszenie lub fundację<sup>13</sup>.

Zakres uprawnień obserwatorów społecznych został określony w zasadzie jak dla mężów zaufania i obejmuje on prawo do obecności przy wszystkich czynnościach komisji, a w szczególności do: bycia obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, samego głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu; bycia obecnym przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywania danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzania pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników, o których mowa w art. 173 (czyli pełnomocników powoływanych przez okręgową komisję wyborczą, w trybie i na zasadach określonych przez PKW, do wypełniania zadań przewidzianych w *Kodeksie wyborczym*), sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wprowadzenia danych do sieci elektronicznego przesyłania danych. W przeciwieństwie do mężów zaufania obserwatorzy wyborczy nie mogą jednak wносить do protokołu uwagi, z wymienieniem konkretnych zarzutów ani być obecni przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia<sup>14</sup>.

Obserwator społeczny przed przystąpieniem do swoich czynności jest zobowiązany do przedstawienia przewodniczącemu komisji wyborczej dokumentu tożsamości i zaświadczenia, wydanego przez delegujące go stowarzyszenie lub fundację. Na podstawie przedłożonego komisji zaświadczenia, w którym wskazany jest numer pod jakim stowarzyszenie lub fundacja została wpisana do KRS, członek komisji weryfikuje uprawnienie do wyznaczenia obserwatorów społecznych przez daną organizację delegującą. Sprawdzenia można dokonać w wyszukiwarce na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem: <https://erks.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs>. W przypadku braku takiej możliwości technicznej lub innych wątpliwości, komisja wyborcza zwraca się o pomoc w tej sprawie do właściwej terytorialnej komisji wyborczej

<sup>13</sup> Stanowi o tym art. 103a ust. 5 k.w.

<sup>14</sup> Zob. art. 103b ust. 1 pkt 1–4 k.w.



lub do urzędu gminy. Z kolei przewodniczący komisji wyborczej informuje obserwatora społecznego o przysługujących mu prawach i wskazuje miejsce w lokalu komisji, z którego będzie mógł on obserwować przebieg czynności dokonywanych przez komisję.

Zgodnie z wytycznymi PKW odnoszącymi się do mężów zaufania, które należy odnieść również do obserwatorów społecznych, dopuszczalne jest ich przemieszczanie się w trakcie obserwowania przez nich wszystkich czynności wykonywanych przez komisję wyborczą, z zastrzeżeniem, że nie będzie to utrudniało pracy komisji, ani stanowiło naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Wydaje się natomiast, że nie ma przeciwwskazań aby obserwator społeczny, podobnie jak mąż zaufania, mógł rejestrować za pomocą własnych urządzeń audiowizualnych czynności komisji wyborczej. Kwestie organizacyjne związane z wykonywaniem funkcji obserwatora społecznego należą do kompetencji przewodniczącego danej komisji wyborczej. Przewodniczący komisji może wydawać polecenia o charakterze porządkowym, w przypadku gdy działania obserwatorów społecznych wykraczają poza ich uprawnienia i utrudniają pracę komisji. Fakt taki należy odnotować w punkcie 17 każdego protokołu głosowania w obwodzie sporządzanego przez komisję<sup>15</sup>.

Niewątpliwie stowarzyszenia lub fundacje delegujące obserwatorów społecznych winny zwrócić uwagę nie tylko na wymogi formalne, jakie powinni spełniać kandydaci, lecz również na ich merytoryczne przygotowanie. Dlatego też organizacje te powinny zadbać, aby obserwatorzy zostali przeszkoleni w zakresie prawa wyborczego oraz przysługujących im praw i obowiązków. Właściwie przeprowadzone szkolenie może mieć później kluczowe znaczenie dla powodzenia i efektów przeprowadzonych czynności obserwatorów. Nieprofesjonalne działania obserwatorów społecznych, ich upolitycznienie, nierozważne i pochopne oceny procesu wyborczego mogą natomiast w negatywny sposób wpływać na wiarygodność zarówno samych obserwatorów, jaki i organizacji, która ich zgłosiła, a tym samym podważyć wyniki dokonanych przez nią obserwacji i sformułowane na ich podstawie wnioski [Bijoś 2018: 9–10].

W obecnym stanie prawnym dość lakoniczny przepis art. 103c ust. 1 k.w. regulujący powołanie i dopuszczenie obserwatorów społecznych do wykonywania przez nich zadań należałoby doprecyzować, aby nie posiłkować się w tym względzie uchwałami Państwowej Komisji Wyborczej, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego i wiążą jedynie administrację wyborczą. Warto również rozważyć zasadność samej nazwy „obserwatora społecznego”. W założeniach nowa instytucja ma bowiem służyć prowadzeniu niezależnej od komitetów wyborczych, czy – ujmując bardziej wprost – „odpartyjnionej”

<sup>15</sup> Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17.09.2018 r.

obserwacji przez niezależnych obserwatorów krajowych. Jednak większość polskich stowarzyszeń i fundacji, zwłaszcza tych znaczących i aktywnych w przestrzeni publicznej, uprawnionych do delegowania obserwatorów społecznych, nie jest wolna od hołdowania określonej opcji politycznej, a nawet wspierania konkretnych partii politycznych, czego dowodem są niejednokrotnie wypowiedzi medialne przedstawicieli tych organizacji. Można też z wysokim prawdopodobieństwem założyć, że większość obserwatorów społecznych, którzy pełnili swoje funkcje w jesiennych wyborach samorządowych w 2018 roku, to członkowie lub sympatycy delegujących ich organizacji, a więc osoby podzielające nie tylko określone wartości demokratyczne. Stąd, w kontekście raczej nieosiągalnego standardu braku politycznego zabarwienia uprawnionych stowarzyszeń i fundacji, a także często delegowanych przez nie obserwatorów, być może bardziej właściwą nazwą nowej instytucji byłoby „obserwatorzy krajowi”.

Podsumowując instytucję obserwatorów społecznych należy stwierdzić, że jej powołanie stanowi realizację zgłaszanych od kilku lat postulatów, które płynęły ze strony środowisk naukowych oraz organizacji pozarządowych – stowarzyszeń i fundacji. Ponadto wypełnia ona zobowiązania międzynarodowe państwa w zakresie potrzeby powołania niezależnych obserwatorów krajowych, wynikające przede wszystkim z art. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku. Nowa instytucja, obok funkcjonujących już w polskim prawie wyborczym instytucji mężów zaufania i międzynarodowych obserwatorów wyborów, stanowi istotny instrument kontroli prawidłowości i uczciwości procesu wyborczego. Zastrzeżenia mogą budzić natomiast zbyt lakoniczna regulacja zasad powołania i dopuszczenia obserwatorów społecznych do wykonywania zadań, jak również sama ich nazwa w kontekście braku apolityczności większości polskich stowarzyszeń i fundacji, uprawnionych do delegowania obserwatorów. Jak się jednak wydaje głębsza refleksja i formułowanie postulatów zmian będą dopiero możliwe w nieco dłuższej perspektywie czasowej, bowiem, jak w przypadku każdej instytucji, najlepszą weryfikacją jest praktyka, a do tego potrzebny jest udział obserwatorów społecznych przynajmniej w kilku procesach wyborczych.

## BIBLIOGRAFIA

- Bajek Mateusz. 2018. *Pierwsze wybory, w których możesz być obserwatorem*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/08/29/pierwsze-wybory-w-ktorych-mozesz-byc-observatorem/> (dostęp 23.03.2019).
- Bijó Karol. 2018. *Poradnik dla obserwatorów społecznych. Wybory samorządowe 2018*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hutcheson Derek S., Korosteleva Elena A. 2006. *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, London: Routledge.
- Jarosz Zdzisław. 1989. „System wyborczy do Sejmu i Senatu”. *Państwo i Prawo* 5.

- 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.
- Kryszew Grzegorz. 2016. „Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze* 21.
- Masso Ivi Anna. 2006. *Democratic Legitimacy and the Politics of Rights: a Comparative Analysis of the Conceptual Relationship between democracy and Rights*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Norris Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skotnicki Krzysztof. 2018. „Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym”. *Studia Wyborcze* 25.
- Sokół Wojciech. 2007. *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Żukowski Arkadiusz. 2004. *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

#### AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993* (Dz. U. 1989, nr 19, poz. 102).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112).
- 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. 2018, poz. 131).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego (M.P. 2018, poz. 795).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. ustalania wyników głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu ustalania wyników głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. (M.P. 2018, poz. 969).

#### STRONY INTERNETOWE

- Obserwatorzy w działaniu*. Fundacja Otwarta Polityka; <http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/obserwatorzy/dlaczego-obszerwacja/> (dostęp 12.03.2019).
- Petycja o wprowadzenie instytucji obserwatorów wyborów*. 2016. Biuro Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. (BKS/DPK-134–30601/16 JK); [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/petycje/materialy/p9–27–16\\_mat.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/materialy/p9–27–16_mat.pdf) (dostęp 23.03.2019).
- Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia do Kodeksu wyborczego instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami wyborczymi*. (P9–27/16) 2016. Senat Rzeczypospolitej Polskiej; <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,158;html> (dostęp 23.03.2019).
- 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). 2011. Senat Rzeczypospolitej Polskiej; <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html>

Rzeczpospolita Polska. *Wybory parlamentarne 9 października 2011 r.* Raport Misji Oceny wyborów OBWE/ODIHR. Warszawa 2012; <https://www.osce.org/pl/odihr/88684?download=true> (dostęp 22.03.2019).

Rzeczpospolita Polska. *Wybory Parlamentarne, 25 października 2015 r.*: Raport Misji Oceny Wyborów. Warszawa 2016; <https://www.osce.org/pl/odihr/elections/poland/222546> (dostęp 22.03.2019).

## Streszczenie

W artykule opisano instytucję obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym. W pierwszej części opracowania przedstawiono genezę nowej instytucji, którą wprowadziła 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*. Dalsza część artykułu zawiera omówienie instytucji obserwatorów społecznych w drodze analizy stosownych przepisów znowelizowanego *Kodeksu wyborczego* oraz uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. W konkluzji stwierdzono, że instytucja obserwatorów społecznych, obok funkcjonujących już w polskim prawie wyborczym instytucji mężów zaufania i międzynarodowych obserwatorów wyborów, stanowi istotny instrument kontroli prawidłowości i uczciwości procesu wyborczego. Jak się jednak wydaje głębsza refleksja, dotycząca instytucji obserwatorów społecznych będzie wymagała weryfikacji w praktyce, a do tego potrzebny jest ich udział przynajmniej w kilku procesach wyborczych.

**Słowa kluczowe:** obserwator społeczny, prawo wyborcze, wybory, *Kodeks wyborczy*, Państwowa Komisja Wyborcza.

## INSTITUTION OF SOCIAL ELECTION OBSERVERS IN POLISH ELECTORAL LAW (summary)

The article is the inclusion of social observer institutions in the Polish electoral law. The first part of the study presents the genesis of a new institution, introduced by the Act of 11 January 2018 on amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selecting, functioning and controlling some of the public bodies. The rest of the article discusses the institution of social observers by analyzing the relevant provisions of the amended Election Code and the resolutions of the National Electoral Commission. The conclusion was that the institution of social observers, in addition to the institutions of international election observers and persons of trust already functioning in the Polish electoral law, is an important instrument to control the correctness and integrity of the electoral process. However, as it seems, a deeper reflection on the institution of social observers will require verification in practice, and for this purpose their participation in at least a few electoral processes is necessary.

**Keywords:** social observer, electoral law, elections, *Election Code*, National Electoral Commission.