

## **Instytucja społecznych obserwatorów wyborów w pracach polskiego parlamentu**

**Dr Marta Czakowska**

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Instytut Prawa i Administracji  
e-mail: m.czakowska@kpsw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5839-9267>

**Streszczenie:** W państwach demokratycznych wybory przeprowadzone są wedle ściśle określanych standardów wynikających zarówno z aktów prawa międzynarodowego, prawa krajowego, ale i dokumentów stanowiących kategorię źródeł prawa *soft law*. Do kanonu zasad prawa wyborczego należy w szczególności zasada wolnych i uczciwych wyborów. Jedną z gwarancji jej realizacji zapewnienie możliwości obserwacji poszczególnych, kluczowych etapów procesu wyborczego niezależnym, bezstronnym obserwatorom – z kraju i zza granicy. Pożądana i oczekiwana przez lata instytucjonalizacja obserwacji wyborów w polskim prawie wyborczym miała miejsce w 2011 roku, wraz z wejściem w życie Kodeksu wyborczego. Jednak regulacja ta nie w pełni odzwierciedlała nie tylko oczekiwania społeczności, ale i postanowienia aktów stanowiących o standardach demokratycznych elekcji. Prócz instytucji obserwatorów międzynarodowych, przez kolejne lata postulowano wprowadzenie tożsamej instytucji, ale na poziomie krajowym. Społeczni obserwatorzy wyborów jako instytucja prawa zaistnieli w naszym systemie prawa dopiero w 2018 roku. Proces implementacji tej instytucji, oczekiwanej i pożądanej przez całe społeczeństwo, był niespodziewanie długi. Warty uwagi jest zatem ścieżka prac prowadzonych przez parlament oraz inne organy administracji publicznej w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** społeczni obserwatorzy wyborów, obserwacja wyborów, standardy demokratycznych wyborów, prace legislacyjne, wybory.

Fundamentem funkcjonowania większości państw we współczesnym świecie jest zasada demokracji. Miano państwa prawa nadać można wyłącznie tym, w których realizowana jest owa prazasada<sup>1</sup>. Nie sposób nie zgodzić się z Wojciechem Łączkowskim, iż „truizmem jest twierdzenie, że jedną z najważniejszych cech państwa demokratycznego są wolne wybory i respektowanie woli większości. Jednak niedobrze jest, jeżeli twierdzenie to przyjmuje się bez refleksji nad sensem owego demokratycznego państwa, a samą demokrację traktuje się jako aksjomat nie

---

<sup>1</sup> Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 90.

wymagający objaśnień<sup>22</sup>. Jednym z przymiotów demokratycznego państwa prawa jest obowiązek przeprowadzania wyborów wedle kryteriów określonych bądź to w aktach prawnych o randze międzynarodowej, bądź też w ustawach zasadniczych państw demokratycznych. Tylko i wyłącznie w ten sposób będzie mogła być realizowana bezsporna rola wyborów, jaką jest aktywizowanie jednostki do udziału w życiu publicznym oraz skutek wyrażonej przez nie woli, ich wpływ na kształt rzeczywistości politycznej w danym państwie<sup>3</sup>.

W tradycji państw demokratycznych przyjęto jako jedną z podstawowych form aktywności jednostek w zakresie kształtowania sytuacji politycznej, społecznej, gospodarczej w kraju – demokrację bezpośrednią i demokrację pośrednią. Podejmowanie decyzji przez jednostki wprost w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla państwa niejednokrotnie nie jest możliwe z uwagi na złożone problemy natury demograficznej i organizacyjnej. Wprowadzenie mechanizmów przedstawicielskich w oparciu o stosunek o charakterze polityczno – prawnym zaistniały między suwerenem, którym jest naród, a wybranymi przez niego przedstawicielami<sup>4</sup>, stanowi gwarancję dla jednostek rzetelnego i kompetentnego, a nade wszystko znacznie dogodniejszego pod względem technicznym i organizacyjnym sprawowania władzy. Wybory określane są jako „podstawowy środek wpływu społeczeństwa w demokracji przedstawicielskiej”<sup>5</sup>. W ocenie W. Łączkowskiego kluczowym jest wskazanie wyraźnej granicy w toku rozważań nad istotą i celem demokracji<sup>6</sup>. Reguła większości, w ocenie autora, jest fundamentalna zarówno dla demokracji bezpośredniej, jak i demokracji pośredniej<sup>7</sup>. Ponadto, jak wskazuje W. Łączkowski, błędem jest „utożsamianie demokracji z regułą większości”<sup>8</sup>, bowiem „celem ustroju demokratycznego powinno być dobro wspólne”<sup>9</sup>. Zasada dobra wspólnego wyeksplikowana jest przez ustrojodawcę w przepisie art. 1 ustawy zasadniczej<sup>10</sup>. W ocenie Marka

<sup>2</sup> W. Łączkowski, *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes* (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 126.

<sup>3</sup> W. Skrzydło, *Prawo wyborcze obywateli*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne* Kraków 2002, s. 114 i n.

<sup>4</sup> G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 10; B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. v. przedstawicielstwa zasada; G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 167.

<sup>5</sup> A. Ellis i in., *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009, wyd. II, s. 17.

<sup>6</sup> W. Łączkowski, *Wybory powszechne a cele demokracji*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Część 2, Warszawa 2016, s. 32.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja.

Piechowiaka „zasadniczym elementem dobra wspólnego (sumy społecznych warunków rozwoju) jest poszanowanie przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej wynikających z jej godności”<sup>11</sup>. Dariusz Dudek zaś podkreśla, iż norma wynikająca z przepisu art. 1 Konstytucji stanowi „prawny wyraz solidarności, czemu towarzyszą nie tylko prawa, ale i obowiązki jednostki”<sup>12</sup>. Reguła większości winna być, zdaniem W. Łączkowskiego, „jedynie ważną metodą realizującą ten cel”<sup>13</sup>, nie może zaś być utożsamiana z celem demokracji<sup>14</sup>. Dalej autor wskazuje, iż w przypadku elekcji powszechnych, brak jest w rodzimym systemie prawa instytucji przymusu wyborczego oraz limitu frekwencji (tak jak w przypadku referendów – dop. M.Cz.), wobec czego wynik wyborczy stanowi wyraz poparcia wyłącznie tych uprawnionych do głosowania, którzy zdecydowali wziąć w nim udział<sup>15</sup>. Autor wyraża zatem stanowczy sprzeciw wobec utożsamianiu woli wyrażonej przez większość korzystających z czynnego prawa wyborczego z „wolą obywateli” będącą emanacją dobra wspólnego jako nadrzędnego celu demokracji<sup>16</sup>. Nie sposób nie dostrzec niepokojącego zjawiska alienacji wyborców, tym samym i regresji partycypacji wyborczej, które, jak wskazuje Andrew Ellis i inni, jest konsekwencją przyjętego u schyłku XX wieku modelu demokracji – „z jednej strony zapewnia równość polityczną w formie powszechnego prawa do głosowania całego społeczeństwa, jednostek mających indywidualne uprawnienia, a z drugiej, zezwala na funkcjonowanie gospodarki sprzyjającej utrwalaniu nierówności klasowych, dochodowych i szans życiowych”<sup>17</sup>. Autorzy wskazują nadto, iż „polityki nie można pojmować jedynie za instrument kontroli czy wpływu, winna ona być pojmowana jako sposób życia i podejmowania społecznych decyzji”<sup>18</sup>, bowiem tylko wtedy „demokracja staje się pojęciem moralnym- swoistym stylem życia”<sup>19</sup>. Przysługujące jednostce czynne prawo wyborcze jest jej prawem, wręcz przywilejem, nie zaś obowiązkiem. Stanowi w moim przekonaniu nie tylko najprostszą formę partycypacji społecznej, ale także wyraz dbałości o realizację podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, w tym także zasady dobra wspólnego.

Aktywni i aktywizujący się na różnych polach działalności społecznej obywatele, stanowią swoisty barometr istnienia w danym państwie społeczeństwa

<sup>11</sup> M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>12</sup> D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>13</sup> W. Łączkowski, *Wybory...*, op. cit., s. 32.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 33; bliżej także M. Czakowska, *Prawo obywatela do udziału w życiu publicznym na przykładzie czynnego prawa wyborczego w wyborach*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, ss. 204–205.

<sup>17</sup> A. Ellis i in, op. cit., s. 16–17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s.17.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

obywatelskiego<sup>20</sup>. Nie pozostaje nie zgodzić się z Andrzejem Zollem, iż „społeczeństwo obywatelskie nie jest (...) kategorią normatywną, lecz kategorią należącą do rzeczywistości społecznej. Społeczeństwo obywatelskie tworzy wspólnota ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, ludzi czujących się odpowiedzialnymi za siebie i za wspólnotę, którą tworzą na różnych jej szczeblach”<sup>21</sup>. Jednym z praw, należących do kategorii praw politycznych, przypisanych tejże wspólności, są prawa polityczne, do których zalicza się także prawa wyborcze.

Prawa wyborcze stanowią jedne z rudymenarnych praw przysługujących każdemu człowiekowi. W polskim systemie prawa zagwarantowane są przede wszystkim na gruncie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>22</sup>. Wybory, jako akt „autentycznej partycypacji wyborczej”<sup>23</sup>, przeprowadzane winny być zgodnie z określonymi dla państw demokratycznych standardami. Standardy demokratycznych wyborów określone są m.in. w Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności uchwalonej przez Parlament Europejski w dniu 12 kwietnia 1989 roku, a przyjętej na szczycie państw członkowskich WE (obecnie UE) w dniu 29 czerwca 1989 roku (No C 120/51); w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjętym przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo na 51. Sesji Plenarnej w dniach 5–6 lipca 2002 roku, następnie podczas 52. Sesji Plenarnej w dniach 18–19 października 2002 roku, a ostatecznie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu w dniu 23 maja 2003 roku, zgodnie z postanowieniami którego do zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego zalicza się: powszechność, równość, tajność.

Wśród zasad rządzących wyborami, określanymi także jako przymiotniki wyborcze<sup>24</sup>, do katalogu których zaliczyć należy: zasadę powszechności wyborów, zasadę równości wyborów, zasadę bezpośredniości wyborów oraz zasadę tajności głosowania, w niektórych państwach występują w niektórych państwach takie zasady jak: zasada uwzględniająca reguły podziału mandatów – zasada proporcjonalności oraz zasada wolnych wyborów<sup>25</sup>. Mimo, iż rozumienie zasady wolnych wyborów nie jest jednolite w doktrynie prawa<sup>26</sup>, to za konkluzję prowadzonych

<sup>20</sup> A. Zoll, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes* (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 218; o pojęciu społeczeństwa obywatelskiego bliżej D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012, s. 7 i n.; K. Podemski, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 89–90.

<sup>21</sup> A. Zoll, op. cit., s. 219.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5.01. 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319), dalej kw.

<sup>23</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Wstęp. Demokracja – partie polityczne – społeczeństwo*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>24</sup> B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, op. cit., s.v. zasady prawa wyborczego.

<sup>25</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39.

<sup>26</sup> Bliżej A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 194; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys*

w tym zakresie rozważań w mojej ocenie przyjęć należy pogląd wyrażony przez Grzegorza Kryszenia<sup>27</sup>, a uzupełniony przez Andrzeja Sokalę<sup>28</sup>, iż zasadę wolnych wyborów determinują trzy wolności: wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów), prowadzenia kampanii wyborczej oraz swoboda preferencji wyborczych, przy konieczności jednoczesnego przestrzegania dyrektywy uczciwości procesu wyborczego. Stwierdzić należy, iż wolne i uczciwe wybory są podstawowym prawem człowieka i stanowią fundament demokracji. Podkreślenia wymaga także opinia G. Kryszenia, który za błędną przyjmuje okoliczność zastosowania określonych determinantów w definiowaniu wolnych i uczciwych wyborów<sup>29</sup>. Dokonując oceny spełnienia przez dane elekcje standardów demokratycznych wyborów, należy, wedle stanowiska G. Kryszenia, posługiwać się tymi samymi kryteriami, mającymi charakter uniwersalnych<sup>30</sup>. Autor, jako zwolennik odseparowania z reguły występujących łącznie przymiotników wyborczych – „wolne i uczciwe”, podkreśla, iż granica między tymi przymiotnikami jest nieznaczną, lecz możliwą do wyznaczenia<sup>31</sup>, aczkolwiek wskazuje, dokonując obszernej analizy dokumentów międzynarodowych oraz literatury przedmiotu, na katalog standardów, które winny być spełnione w zakresie nadania miana danej elekcji „uczciwej”<sup>32</sup>. Jednym z tych standardów jest umożliwienie przez państwo (organy administracji publicznej, organy wyborcze) obserwacji wyborów zarówno przez podmioty międzynarodowe, jak i krajowe.

---

wykładu, Warszawa 2016, s. 176; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 36; S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 42; J. Buczkowski, op. cit., s. 219; J. Buczkowski, *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998, s. 15; P. Rażny, *Zasady międzynarodowej obserwacji wyborów przyjęte pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*. Tom 2, Toruń 2019, s. 102.

<sup>27</sup> G. Kryszień, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 90; także G. Kryszień, *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, Tom XL, s. 226.

<sup>28</sup> A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 60.

<sup>29</sup> G. Kryszień, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 8.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>32</sup> Grzegorz Kryszień do katalogu standardów uczciwych wyborów zalicza: 1)niezaangażowanie państwa w proces rywalizacji wyborczej; 2) niezależność, bezstronność i przejrzystość działania tzw. administracji wyborczej i – w ogóle – „zarządzania” wyborami; 3) zapewnienie właściwych technicznych i organizacyjnych warunków głosowania, jak też prawidłowego, w pełni wiarygodnego obliczania wyników wyborów i uznawania głosów za nieważne; 4) finansowanie wyborów; 5) istnienie skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym, jak też rozpatrywania sporów wyborczych; 6) prawno Karną ochronę wyborów; 7) weryfikację wyborów; 8) stworzenie warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz z państwa, w którym one się odbywają, G. Kryszień, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze”, 2016, t. XXI, s. 26–27.

Formą implementacji tegoż standardu jest instytucja obserwatorów wyborów. Stanowi ona standard w międzynarodowym prawie wyborczym<sup>33</sup>. Implementację postanowień pkt 8 Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1990 roku<sup>34</sup> w zakresie instytucji międzynarodowych obserwatorów wyborów stanowi przepis art. 50 k.w., zgodnie z dyspozycją którego 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. Obserwatorzy międzynarodowi, zgodnie z wolą ustawodawcy, posiadający uprawnienia mężów zaufania, z wyłączeniem prawa wnoszenia uwag do protokołów<sup>35</sup> (art. 50

<sup>33</sup> Tak też wyczerpująco i przekonująco o międzynarodowej obserwacji wyborów: M. Rulka, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych – wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego*, [w:] S. J. Jaworski, K. W. Czapliski (red.), *Księga pamiątkowa z okazji 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Warszawa 2011, s. 133 i n.; A. Pyrżyńska, *Konstrukcja i rola instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów w świetle wybranych regulacji prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2012, nr 2, s. 169–178; A. Pyrżyńska, *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych*, [w:] M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, Wrocław 2015, s. 99–114; K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, ss.270; J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 76 i n.; K. Spryszak, *Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Warszawa 2014, s. 44 i n.; K. Spryszak, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako instrument ochrony praw i wolności człowieka w systemie aksjologicznym OBWE*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, Toruń 2012, s. 687 i n.

<sup>34</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>, (dostęp dnia 17.04.2021 r.); pkt 8 w brzmieniu z dokumentu oryginalnego: 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. They therefore invite observers from any other CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations who may wish to do so to observe the course of their national election proceedings, to the extent permitted by law. They will also endeavour to facilitate similar access for election proceedings held below the national level. Such observers will undertake not to interfere in the electoral proceedings.

<sup>35</sup> Przychyliłam się do poglądu wyrażonego przez Jerzego Jaskiernię, w ocenie którego tak przyjęte rozwiązanie uznać należy za logiczne. W ocenie Autora „dawanie im (obserwatorom międzynarodowym wyborów – dop. M.Cz.) uprawnień do wnoszenia uwag do protokołu byłoby bezprzedmiotowe, skoro uwagi takie mają być przydatne w wewnętrznej procedurze ustalania ważności wyborów – gdy Sąd Najwyższy rozpatruje skargi przed stwierdzeniem ważności wyborów. Nie oznacza to, że obserwatorzy międzynarodowi nie mają prawa do odnotowywania uwag. Robią to jednak w dokumentach z obserwacji wyborów, znajdujących się w dyspozycji każdej grupy obserwacyjnej. Uwagi te służą dokonywaniu całościowych ocen w sprawie ważności wyborów (zarówno oceny wstępnej, formułowanej bezpośrednio po zakończeniu wyborów, jak i oceny całościowej, dokonywanej po pewnym czasie od ich zakończenia).”, J. Jaskiernia, *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa*



§ 2 k.w.) mogą dokonywać czynności wyłącznie na podstawie zaświadczenia wydanego przez PKW (art. 50 § 3 k.w.). Instytucjonalizacja międzynarodowej obserwacji wyborów oczywiście została odebrana przez środowisko praktyków, doktryny prawa, organizacji pozarządowych jako godna aprobaty. Jednakże te same środowiska jednogłośnie niemal niezwłocznie podniosły brak konsekwencji i racjonalności po stronie ustawodawcy poprzez fakt zlekceważenia uprzednio podnoszonych postulatów w zakresie konieczności dostosowania rodzimych przepisów prawa wyborczego do nie tylko zaleceń wynikających z rekomendacji międzynarodowych obserwatorów wyborów, ale i dokumentów międzynarodowych uznanych przez Polskę<sup>36</sup>. Nie sposób nie zgodzić się z Kamilem Spryszakiem, iż możliwość obserwowania wyborów przez niezależne, pozapartyjne podmioty stanowi jedno z istotnych narzędzi wdrażania demokratycznych standardów w postępowaniu wyborczym<sup>37</sup>. Ponadto niebędący stronnikami poszczególnych komitetów wyborczych, niezależni, stojący na straży prawidłowości przebiegu newralgicznych etapów procesu wyborczego, stanowić winni sztandarowy przykład emanacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>38</sup>.

Finalnie, tę niezwykle ważną dla osiągnięcia najważniejszych celów demokratycznych instytucję, ustawodawca wprowadził do polskiego prawa wyborczego na mocy przepisu art. 5 pkt 47) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>39</sup> poprzez dodanie w dziale I po rozdziale 11 rozdziału 11a w o tytule „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni” – art. 103c k.w.

Zagadnienie instytucjonalizacji społecznej obserwacji wyborów, stanowiący nieprzemijający obszar debaty praktyków i doktryny prawa, nie znalazło przez dłuższy czas uwagi ustawodawcy. Wartym zatem uwagi jest analiza prac toczących się na poziomie polskiego parlamentu, a także działań, inicjatyw podejmowanych przez inne organy konstytucyjne, bądź organy administracji publicznej w przedmiotowym zakresie.

Niemal tuż po wejściu w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, co miało miejsce w dniu 1 sierpnia 2011 r., została wniesiona do Senatu przez Sławomira Szyszkę, członka Stowarzyszenia Forum Młodych Dyplomatów 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

---

*wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak, A. Biszyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 190.

<sup>36</sup> A. Przyńska, *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*” 2018, t. 26, s. 9, DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2018/26/1>.

<sup>37</sup> K. Spryszak, *Obserwowanie...*, op. cit., s. 45 i n.

<sup>38</sup> Także J. Jaksienia, *Kierunki...*, op. cit., s. 194.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

(nadano sygnaturę P8-04/11)<sup>40</sup>. Zdaniem autora petycji, niezależni obserwatorzy krajowi, reprezentujący polskie organizacje pozarządowe, powinni dysponować podobnym statusem, jak międzynarodowi obserwatorzy wyborów. Brak takiego przepisu uznaje za niedopatrzenie sprzeczne z zasadą sprawiedliwości. Stwierdza, że Polska nie realizuje zobowiązań wynikających z podpisania art. 8 Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego, art. 26 Deklaracji Szczytu OBWE (Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) w Istambule i art. 25 Karty Europejskiego Bezpieczeństwa Konferencji OBWE w Istambule – przepisy te dotyczą prawa do obserwacji wszystkich etapów procesu wyborczego m.in. przez niezależnych obserwatorów krajowych.

Autor petycji przypomina, że Polska zobowiązała się niezwłocznie zrealizować zalecenia misji obserwacyjnej OBWE/ODIHR, w której członkowie OBWE doceniają rolę ODIHR (Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka) w pomocy państwom w rozwoju prawa wyborczego w zgodzie z zasadami i zobowiązaniami OBWE oraz zgadzają się kierować wyborczymi ocenami i rekomendacjami ODIHR. W obecnym stanie prawnym, jak podkreśla S. Szyszka, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) nie ma podstaw, aby zarejestrować przedstawicieli polskiej organizacji pozarządowej i umożliwić osobom zainteresowanym obserwację wyborów. Autor petycji jest przekonany, że Polska, jako członek OBWE, podpisując w 1990 r. Dokument Kopenhaski, podjęła zobowiązanie – choć jedynie o charakterze politycznym, a nie prawnym. Bez zmiany przepisów Kodeksu wyborczego PKW nie ma możliwości rejestracji obserwatorów krajowych. Deklaracja Kopenhaska nie wiąże PKW, stanowi jedynie zalecenie (miękkie prawo). W innych krajach obserwatorzy krajowi – wymieniani w raportach OBWE jako *non-partisan domestic observers* (niezależni obserwatorzy krajowi), *domestic observers*, *national observers*, *local observers* – występują obok mężów zaufania czyli – *party proxies* lub *party observers*. Mężowie zaufania występują również w naszych przepisach. Zdaniem autora petycji, mężowie zaufania w Polsce są zazwyczaj członkami lub sympatykami konkretnych partii, a więc nie są „niezależnymi obserwatorami” – nie są bezstronni. Jedynie obserwatorzy zgłoszeni i zarejestrowani przez organizację, która nie reprezentuje interesów żadnej partii i nie jest z nią związana w jakikolwiek sposób – daje gwarancję bezstronności. *Dnia 20 grudnia 2011 r. Marszałek Senatu skierował rzezoną petycję do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności, której przewodniczył senator Michał Seweryński. Petycja stała się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komisji w dniu 21 lutego 2012 r.*<sup>41</sup>. Zakres skargi przedstawiła Jolanta Krynicka specjalista z Kancelarii Senatu wskazując, iż bezpośrednim powodem złożenia tej petycji była jego prośba złożona do Państwowej Komisji Wyborczej w styczniu 2011 r. z prośbą o zarejestrowanie obywatela polskiego z polskiej organizacji pozarządowej do obserwacji wyborów do parla-

<sup>40</sup> Pełna treść petycji: <http://geopolityka.org/images/stories/secag/PDF/Petycja.pdf> [16.04.2021] ponadto: <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html> [16.04.2021].

<sup>41</sup> Senat RP. Zapis stenograficzny. Posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (12.) w dniu 21 lutego 2012 r. VIII kadencja, s. 21–23.



mentu w 2011 r. Państwowa Komisja Wyborcza odpowiedziała wówczas autorowi petycji, że kodeks wyborczy, który całościowo reguluje zasady obserwacji procedury wyborczej w Polsce, nie przewiduje takiej możliwości, gdyż obserwacja wyborów może być dokonana jedynie przez mężów zaufania, pełnomocników komitetów wyborczych oraz przez obserwatorów międzynarodowych. PKW zasugerowała, aby po prostu ta osoba, która chce obserwować wybory parlamentarne w Polsce, zarejestrowała się w jakiejś organizacji międzynarodowej, co wydało się autorowi petycji absurdalne. Uznał on, że przepisy, które obowiązują w Polsce, charakteryzują się niedoskonałością, można nawet uznać, że jest tu pewna luka prawna. Notabene Państwowa Komisja Wyborcza w 2007 r. zderzyła się z podobnym problemem, dotyczącym międzynarodowych obserwatorów krajowych. Mianowicie gdy wybory parlamentarne chcieli obserwować obserwatorzy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, nie było po prostu specjalnych przepisów, które by im to umożliwiały. Wówczas Państwowa Komisja Wyborcza musiała wydać uchwałę w tej sprawie celem umożliwienia obserwacji wyborów Z relacji specjalisty wynika, że w 2008 r. PKW zwróciła się do organów konstytucyjnych posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej, z prośbą o uwzględnienie tej sytuacji i prowadzenie do ustawy regulacji, która dotyczyłaby statusu i zasad działania międzynarodowych obserwatorów wyborów. Zresztą autor petycji również powołuje się na te dokumenty. Autor petycji proponuje, aby zawrzeć w jednym z artykułów kodeksu wyborczego przepis dotyczący obserwacji wyborów przez obserwatorów krajowych. Propozycja brzmienia przepisu k.w. złożona w petycji przez S. Szyszkę, miałaby on brzmieć w ten sposób: międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, oraz obserwatorzy krajowi mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Specjalista Jolanta Krynicka podkreśliła, iż środowisko Biura przychyliła się do tej propozycji.. Nadto J. Krynicka wskazała, iż autor petycji wyjaśnił, że obserwatorzy krajowi są to obserwatorzy, którzy nie reprezentują żadnej partii, są po prostu zainteresowani demokratyzacją przebiegu wyborów, oczywiście mają jakieś swoje poglądy, ale nie będą oni demonstrować tych poglądów, interesuje ich sam proces wyborczy i pogłębianie demokratyzacji. Senator Ryszard Knosala wskazał zaś, iż PKW nie odnotowuje przeciwwskazań do dokonania takiej nowelizacji, ale słusznie zwraca uwagę na to, żeby określić zasady zgłaszania takich obserwatorów, a także maksymalną ich liczbę, aby nie dezorganizować samego procesu wyborczego. Natomiast senator Bohdan Paszkowski w pełni poparł petitum petycji, uznając za niedopuszczalną praktykę braku regulacji omawianej materii, w szczególności mając na uwadze fakt akceptacji ze strony Polski postanowień deklaracji międzynarodowych. Senator Paszkowski złożył propozycję, by podejmując inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie, bezwzględnie do pracy należy zaprosić Państwową Komisję Wyborczą. Senator Robert Mamątoz wyraził zgoda odmienne zdanie uznając, że system, jaki w tej chwili obowiązuje w odniesieniu do wyborów, jest dobrze znany i w pełni wystarczający. Jako argument wskazał, iż obserwatorów o statusie mężów zaufania, może mieć każda organizacja. Z kolei senator Aleksander Świeykowski poczynił uwagę o roz-

ważeniu także występujących kwestii ekonomicznych związanych z ewentualnym wprowadzeniem proponowanych przepisów. Natomiast Przewodniczący Michał Seweryński, deklarując siebie jako zwolennika demokracji, proponowane zmiany określił jako „przesada”. W ocenie Przewodniczącego Komisji zaistnieje wiele merytorycznych i formalnych problemów, do który zaliczyć należy odpowiedź na pytanie: Jak mielibyśmy doprecyzować krąg organizacji? Jakie by one miały być? Społeczne? Pozarządowe? Natychmiast narzuca się najbardziej upowszechnione w tej chwili i bardzo szerokie określenie, czyli „pozarządowe”. To będą tysiące. Co by to oznaczało? Czy oznaczałoby to, że jedna organizacja może wysłać stu czterdziestu swoich obserwatorów do stu czterdziestu biur wyborczych? Przejawem przedstawicielskiej demokracji jest właśnie to, jak wskazuje Przewodniczący, że proces wyborczy nie jest prowadzony przez wszystkich mieszkańców na rynku, tylko przez komisję, która w jakimś trybie jest wyłaniana i której legalność wprawdzie może być podważana, ale w trybie sporu wyborczego przed Sądem Najwyższym, a nie w inny sposób. Konkludując, jako oponent przedłożonej w petycji propozycji rozwiązania legislacyjnego poddał pod wątpliwość ulepszenie demokratyzacji tego procesu. Natomiast senator Ryszard Knosala przywołał propozycje rozwiązań w zakresie monitoringu procesu wyborczego w innych krajach, w tym m.in. obserwacji wyborów i staniu na straży przebiegu aktu głosowania w Rosji. Główny Specjalista J. Krynicka podkreśliła, iż obserwatorzy międzynarodowi mieliby mieć właściwie takie same prawa jak mężowie zaufania, z wyjątkiem wnoszenia uwag do protokołu. W związku z tym, w ocenie specjalisty J. Krynickiej, należy niejako przewidywać, że obserwatorzy krajowi mieliby podobne uprawnienia. Przewodniczący Michał Seweryński zarządził głosowanie, w wyniku którego senatorowie podjęli decyzję o niepodejmowaniu formalnej inicjatywy w tej sprawie.

Niezależnie od rozpatrywanej przez senatorów petycji, w dniu 5 grudnia 2011 r. poseł Łukasz Borowiak złożył interpelację do ministra w spraw wewnętrznych z zapytaniem „czy resort wprowadzi odpowiednie regulacje w tym zakresie, umożliwiające dostęp lokalnym, niezależnym obserwatorom do wszystkich etapów procesu wyborczego” (nadano nr 390/VIII kadencja)<sup>42</sup>. Argumentując złożoną interpelację, poseł Łukasza Borowiak wskazał, iż za niezwykle pozytywną dla poszanowania wartości i standardów demokratycznych wyborów jest decyzja ustawodawcy o wprowadzenie na gruncie przepisów k.w. instytucji obserwatora międzynarodowego wyborów. Jednakże za niezrozumiałe ze punktu widzenia racjonalnego prawodawcy, poczytuje brak wprowadzenia instytucji obserwacji przebiegu wyborów przez obserwatorów krajowych. W ocenie wnoszącego interpelację „obecnie nie ma przeszkód, aby obywatel polski był zgłoszony jako obserwator przez organizację zagraniczną zaproszoną do obserwacji wyborów. Jednakże w tym stanie rzeczy, nawet mając na względzie respektowane przez Polskę dokumenty międzynarodowe dotyczące zasad i standardów demokratycznych wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza

<sup>42</sup> Interpelacja nr 390 do ministra spraw wewnętrznych w sprawie obserwacji przebiegu wyborów na terenie Polski przez obserwatorów krajowych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59DF681F&view=null> [16.04.2021].

nie jest uprawniona do zaproszenia polskiej organizacji do obserwacji wyborów parlamentarnych<sup>43</sup>. W odpowiedzi na niniejszą interpelację, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych- Piotr Stachańczyk, wskazał, iż adresat niniejszej interpelacji nie jest właściwym do udzielenia odpowiedzi na nią, bowiem „sprawy wyborów nie leżą w zakresie działania administracji rządowej. Nie obejmuje ich bowiem żaden z jej działów, jak również nie wymieniają ich akty normujące zakres działania członków Rady Ministrów oraz obsługujących ich urzędów”<sup>44</sup>. Przy tej sposobności minister Piotr Stachańczyk wskazał, że w gestii Państwowej Komisji Wyborczej, na podstawie art. 160 § 1 pkt 8) k.w., jest m.in. złożenie propozycji zmian w prawie wyborczym w informacji o realizacji przepisów ustawy Kodeks wyborczy i ewentualnych propozycji ich zmian, konstatując, iż „zasadne wydaje się, aby stanowisko w przedmiotowej sprawie przedstawiła (także –dop. MCz.) Państwowa Komisja Wyborcza”<sup>45</sup>.

Mimo silnie akcentowanej przez praktyków, przedstawicieli doktryny prawa, a także międzynarodowych misji obserwatorów wyborów<sup>46</sup>, konieczności wprowadzenia do polskiego systemu prawa instytucji obserwatorów krajowych/lokalnych, zagadnienie to nie znalazło uwagi u ustawodawcy w latach wyborczych 2011–2015. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich,

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 390 w sprawie obserwacji przebiegu wyborów na terenie Polski przez obserwatorów krajowych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F14ED9E>, [16.04.2021].

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Konkluzja Misji w tym zakresie była następująca: „Przepisy dopuszczające międzynarodowych obserwatorów zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego, częściowo wprowadzając w życie wcześniejszą rekomendację OBWE/ODIHR. Misja OBWE/ODIHR miała pełny dostęp do wszystkich organów wyborczych, do których się zwracała, w tym PKW, komisji okręgowych i obwodowych, korzystając z dobrej współpracy z ich strony. Jednak wbrew par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne. Kodeks wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami OBWE”, Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODHIR, Warszawa 2012, s. 6, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/88684.pdf> [16.04.2021]; wnioski i zalecenia zostały powtórzone także w raporcie Misji po wyborach parlamentarnych w 2015 r., przy czym autorzy raportu podkreślili nadal istniejący „brak możliwości rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako obserwatorów w trakcie tych wyborów”, konsekwencją czego stało się notoryczne dokonywanie czynności polegającej na rejestrowaniu się przedstawicieli organizacji jako przedstawiciele partii celem obejścia istniejące ograniczenia. Refleksja i zalecenie końcowe brzmiało zatem następująco: „Uwzględnienie obserwacji obywatelskich mogłoby więc również zagwarantować rozdział pomiędzy obserwatorami partyjnymi a niezależnymi, bezpartyjnymi obserwatorami społeczeństwa obywatelskiego. Kodeks wyborczy powinien zapewniać pełen dostęp dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi.”, Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODHIR, Warszawa 2016, s. 18.

zwrócił się do zwracam się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie potrzeby i zakresu pożądanych zmian prawnych regulujących instytucję obserwatorów krajowych oraz wskazanie ewentualnych planowanych działań w tym obszarze<sup>47</sup>. W odpowiedzi Przewodniczący PKW wskazał, iż przedmiotowa problematyka znana jest Komisji<sup>48</sup>. Z wyjaśnienia Przewodniczącego wynika, że w świetle obowiązujących w tym stanie przepisów prawa, rolę obserwatorów krajowych pełnią mężowie zaufania<sup>49</sup>. PKW przychyliła się do stanowiska wyrażonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i w pełni popiera inicjatywę wprowadzenia na grunt polskiego prawa wyborczego instytucji niezależnych, w tym od komitetów wyborczych, obserwatorów krajowych<sup>50</sup>. Przewodniczący podkreślił, iż wprawdzie PKW nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, ale zadeklarował gotowość udziału w pracach parlamentarnych w tym zakresie<sup>51</sup>. Przedmiot odpowiedzi stanowiły także uwagi *de lege ferenda*, dotyczące w szczególności podjęcia pod rozważenie przez ustawodawcę rozstrzygnięcia nie tylko wprowadzenia samej instytucji do polskiego prawa, ale także konkretnych wskazówek w zakresie zasad organizacji obecności obserwatorów podczas danych etapów procesu wyborczego<sup>52</sup>.

W kolejnych latach, tj. do 2014 roku, problematyka instytucjonalizacji społecznych obserwatorów wyborów, nie stanowiła przedmiotu prac parlamentarnych. Kazus wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 roku, podczas których wyniki wyborów Państwowa Komisja Wyborcza podała, odpowiednio, po sześciu oraz po dwóch dniach od dnia głosowania, tj. 22 listopada oraz 2 grudnia 2014 roku, w toku których najwyższy organ wyborczy stał się adresatem wielu niezasadnych ataków, włącznie z zarzutem ukrywania prawdziwych wyników wyborów, niewątpliwie wpłynął na marginalizację zaufania społecznego w stosunku do samej instytucji, jak i systemu wyborczego w sensie largo. Budowana przez lata atmosfera zaufania, atencji i szacunku dla polskich organów wyborczych, została zniweczona w sposób i na skalę dotąd nieznaną polskiej opinii publicznej<sup>53</sup>. Fundamentalne zasady administracji wyborczej, jak niezależność, bezstronność, uczciwość, jawność, efektywność, profesjonalizm, rozliczalność, a nade wszystko stabilność<sup>54</sup>, zostały

<sup>47</sup> Pismo z dnia 9 marca 2016, znak VII.602.111.2015.JZ.

<sup>48</sup> Pismo z dnia 16 marca 2016 r., znak. ZPOW-0620-6/16.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Bliżej o kazusie wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 roku: S. J. Jaworski, *Podsumowanie 25 lat działalności Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016). Część 2, Warszawa 2016, s. 40–41.

<sup>54</sup> Wyczerpująco o naczelnych zasadach administracji wyborczej A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010; także P. Jakubowski, *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016). Część 2, Warszawa 2016, s. 58–64.

zakwestionowane w przestrzeni publicznej, nie tylko przez ugrupowanie wówczas opozycyjne, ale także i przez dominujące wówczas na scenie politycznej. Analizy wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy, w szczególności wyjaśnienia podstaw awarii systemu informatycznego, opóźnienia podania wyników (w tym przypadku trudno jest zgodzić się z tezą, iż wyniki zostały podane w innym, niż dotychczas praktykowanym terminie, który w przestrzeni lat poprzedzających elekcję samorządowa z 2014 roku wynosił od 4 do 12 nawet dni- M.Cz.), wysoki odsetek głosów nieważnych, wreszcie rozminięcie się wyników sondaży exit poll i oficjalnych rezultatów, podjęli się praktycy oraz przedstawiciele nauk społecznych zajmujący się problematyką prawa i systemu wyborczego<sup>55</sup>.

Do senackiej *Komisji Praw Człowieka i Praworządności w czerwcu 2016 r.* wpłynęła petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie do Kodeksu wyborczego instytucji obserwatorów krajowych wyborów (P9-27/16)<sup>56</sup> złożona przez Karola Breguła i Tymona Radzika z Forum Młodych Demokratów. Autorzy, podobnie jak autor petycji z 2011 r., postulują zmianę prawa wyborczego w celu wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji obserwatorów krajowych – obywateli niezwiązanych z komitetami wyborczymi. W obecnym stanie prawnym brak jest możliwości obserwowania wyborów m.in. przez przedstawicieli organizacji społecznych. Obecność krajowych obserwatorów korzystnie wpłynie na demokratyzację wyborów w zgodzie z międzynarodowymi standardami. Autorzy petycji powołują się na opinie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), którzy w dwustronnej korespondencji wspierają inicjatywę powołania do życia instytucji obserwatorów krajowych i wyrażają poparcie dla działań ustawodawcy w postulowanym w petycji kierunku. Proponowana instytucja byłaby zgodna z promowaną przez organizacje międzynarodowe tendencją do umacniania społeczeństwa obywatelskiego. Autorzy przypomnieli, iż w w Kodeksie wyborczym status obserwatora przysługuje jedynie obserwatorom międzynarodowym, czyli przedstawicielom organizacji pozarządowych z innych państw. Obserwatorami krajowymi są wyłącznie mężowie zaufania zgłoszeni przez komitety wyborcze, których status jest inny (nie są bezstronni).

Podczas posiedzenia Komisji w dniu 22 czerwca 2016 r.<sup>57</sup> najpierw przedmiot petycji oraz jej zakres przedstawiła główny specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka podkreślając, iż podmiotem proponowanej instytucji są głównie przedstawiciele organizacji pozarządowych. Za istotne uważa określenie ich uprawnień, kompetencji, liczby w konkretnym lokalu wyborczym, celem zapewnienia sprawnego przebiegu

<sup>55</sup> Bliżej: J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015, ss. 86.

<sup>56</sup> Pełna treść petycji: [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) [18.04.2021].

<sup>57</sup> Senat RP. Zapis stenograficzny. Posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (60.) w dniu 22 czerwca 2016 r. IX kadencja, s. 5–7.



procesu wyborczego w lokalu wyborczym. Specjalista przypomniała także, że w VIII kadencji była petycja podobnej treści, w 2012 r. Przewodniczący Komisji Michał Seweryński wskazał zaś, iż na gruncie prawa polskiego mamy instytucję mężów zaufania, którzy pełnią podobną rolę, a może nawet trochę mocniejszą. A więc w gruncie rzeczy, zdaniem Przewodniczącego, oni też są takimi obserwatorami. Natomiast Jarosław Zbieranek, ekspert w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zaakcentował istniejącą różnicę pomiędzy mężami zaufania a takimi krajowymi obserwatorami. **Przewodniczący Michał Seweryński stwierdził, iż konieczne jest zasięgnięcie opinii odpowiedniego resortu w tej sprawie.** Przewodniczący złożył propozycję, by sam rząd przygotował projekt zmiany k.w. Ponadto potwierdzenia, w ocenie Michała Seweryńskiego wymaga okoliczność istnienia/nieistnienia prowadzonych prac nad zmianą prawa wyborczego. Jolanta Krynicka z Biura Komunikacji Społecznej przedstawiła członkom Komisji dwa stanowiska, w tym także stanowisko ministra spraw wewnętrznych i administracji, który stwierdził w piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2016 r., iż resort ten nie jest władny do podjęcia działań w zakresie zinstytucjonalizowania społecznych obserwatorów wyborów<sup>58</sup>.

Projekt przekazano do Komisji Ustawodawczej.

Podjęcie kroków legislacyjnych przy współdziałaniu Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie, w ocenie Ministra daje rękojmię przygotowania rzetelnej regulacji prawnej.

W dniu 10 listopada 2017 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy „o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych” (druk nr 2001). Skala jednak propozycji rozwiązań legislacyjnych, obejmujących zagadnienia ustrojowe i z zakresu prawa wyborczego, złożonych przez Klub była niewspółmierna do składanych już przezeń w poprzednich kadencjach projektach ustaw. W obszernym, aczkolwiek merytorycznie lakonicznym, uzasadnieniu do projektu ustawy, jako główne przesłanki jego przygotowania Klub wskazał wyeliminowanie „zagrożenia dla rzetelności i przejrzystości wyborów”<sup>59</sup>. Projekt po I czytaniu na 52. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji w dniu 24 listopada 2017 r. został skierowany, przy 357 głosach za, 77 przeciw, 4 wstrzymujących się, do Komisji. Obrady Komisji w dniach 28 listopada 2017 r. do dnia 7 grudnia 2017 r. były niezwykle intensywne, trwające po kilkanaście godzin. W części przyjęto poprawki zgłoszone w II czytaniu w dniu 13 grudnia 2017 r. Zaś 8 stycznia 2018 r. Komisja zakończyła swe obrady przyjmując poprawki Senatowi w całości.

<sup>58</sup> Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2016 r. (znak DAP-WSUST-0723-1/2016), [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/petycje/materialy/p9-27-16-opinia\\_mswia.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/petycje/materialy/p9-27-16-opinia_mswia.pdf) [17.04.2021].

<sup>59</sup> Druk sejmowy nr 2001/VIII kad.; o pracach nad tymże projektem także M. Czakowska, *Wokół ograniczenia kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*. Tom 2, Toruń 2019, s. 33 i n.



W brzmieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, zgodnie z proponowanym art. 4 pkt 37) instytucjonalizacja społecznych obserwatorów wyborów miała nastąpić w treści dodanego przepisu art. 103c. § 1. Zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie, do którego celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2. § 2. Do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu o mężach zaufania, z wyjątkiem art. 103b § 1 pkt 3–4.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że „istota zmian polega na wprowadzeniu w odrębnym rozdziale kompleksowej regulacji dotyczącej mężów zaufania. Takie umiejscowienie mężów zaufania w strukturze Kodeksu Wyborczego pozwoli na nadanie odpowiedniej rangi temu instrumentowi kontroli społecznej nad wyborami. Wprowadzony odrębny rozdział kodyfikuje tę instytucję i czytelnie określa uprawnienia mężów zaufania. Projekt zakłada, że mężowie zaufania będą mieli prawo m.in. brać udział we wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni (zmiana ta jest bardzo istotna w przypadku mężów zaufania przy komisjach obwodowych, gdyż będą mogli oni uczestniczyć podczas prac komisji również przed dniem głosowania, a nie jak obecnie tylko podczas czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania), być obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu, być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia Projekt wprowadza ułatwienia dotyczące zgłaszania mężów zaufania do komisji obwodowych utworzonych poza granicami kraju, co sprowadza się do czytelnego wprowadzenia do porządku prawnego dotychczas stosowanej praktyki. Projekt przewiduje, że organizacje społeczne, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego będą mogły wyznaczyć po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych<sup>60</sup>.

Z przedłożonych licznie opinii i ekspertyz wynika, że jednostkowo przedstawiciele doktryny prawa, bądź innych nauk społecznych, wyrażali aprobatę dla proponowanej w tym zakresie zmiany kw.

W procedurze liczenia głosów w ocenie Bartłomieja Biskupa „większe uprawnienia otrzymują mężowie zaufania (dodany rozdział 11a) oraz organizacje społeczne. Wychodzi to na przeciw postulatowi organizacji pozarządowych i zwiększa szanse na kontrolę procesu wyborczego ze strony społecznej”<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Uzasadnienie druk nr 2001/VIII kad.

<sup>61</sup> B. Biskup, Opinia na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczego, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021].

Z pełną aprobatą do przedmiotowej problematyki odniósł się natomiast Jarosław Szymanek, twierdząc, iż „, z uznaniem należy podkreślić, że powyższa propozycja stanowi realizację rekomendacji Kodeksu Dobrej Praktyki, zgodnie z którą powinny występować trzy rodzaje obserwatorów: partyjni krajowi obserwatorzy, nie-partyjni krajowi obserwatorzy i międzynarodowi (nie-partyjni) obserwatorzy. Do tej pory w polskim prawie wyborczym brakowało umożliwienia obserwowania wyborów przez niepartyjnych, krajowych obserwatorów. W związku z tym należy podkreślić, że to rozwiązanie jest zgodne z celem ustawy, a przede wszystkim maksymalizuje aplikację w prawie polskim wytycznych międzynarodowych organizacji wyspecjalizowanych w problematyce ochrony wyborów”<sup>62</sup>.

Z kolei Marek Chmaj w przedłożonej ekspertyzie nie zajmuje stanowiska wobec przyjęcia proponowanego rozwiązania, jedynie odnotowuje, iż „, projekt zakłada także uregulowanie instytucji mężów zaufania i obserwatorów społecznych poprzez rozszerzenie ich kompetencji o możliwość udziału we wszystkich czynnościach dokonywanych przez komisje”<sup>63</sup>. Także Marcin Rulka wskazał w sporządzonej przez siebie opinii, iż instytucja krajowych obserwatorów wyborów będzie wprowadzona, jednakże nie dokonał oceny zaproponowanego rozwiązania<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> J. Szymanek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021].

<sup>63</sup> M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk sejmowy nr 2001), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021]; tak też A. Rakowska-Trela, *Opinia prawna – ocena zgodności z konstytucją rp poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk nr 2001), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021].

<sup>64</sup> Marcin Rulka wskazuje, iż „projekt zakłada wprowadzenie trzeciej grupy obserwatorów wyborczych (przedstawiciele stowarzyszeń, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego), obok już istniejących mężów zaufania, a więc przedstawiciele komitetów wyborczych oraz międzynarodowych obserwatorów wyborczych, tj. przedstawiciele organizacji międzynarodowych, których celem jest wzmocnienie demokracji. Propozycja ta stanowi realizację rekomendacji kodeksu dobrej praktyki wyborczej, zgodnie z którą powinny występować trzy rodzaje obserwatorów: partyjni krajowi obserwatorzy, nie-partyjni krajowi obserwatorzy i międzynarodowi (nie-partyjni) obserwatorzy (punkt 87 Raportu). Również raport Misji Oceny Wyborów OBWE ostatnich polskich wyborów parlamentarnych wskazuje, że „Kodeks wyborczy powinien zapewniać pełen dostęp dla pozapartyjnych obserwatorów społeczeństwa obywatelskiego na wszelkich etapach procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami wobec OBWE oraz zobowiązaniami międzynarodowymi” (punkt 5 zaleceń priorytetowych), M. Rulka, *Ekspertyza na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021].

Na posiedzeniu Komisji dnia 1 grudnia 2017 r. poseł Nowoczesnej Marek Sowa Pani przewodnicząca, wskazał, iż mam tutaj jedną poprawkę. Przedstawił także swoją pewną wątpliwość dotyczącą kwestii transportu członków komisji oraz mężów zaufania. **Poseł Marcin Horała (PiS) wniósł poprawkę** do art. 103c § 1 kw- zamiast stowarzyszenia będzie stowarzyszenie lub organizacja. Chodzi o to, w ocenie M. Horały, żeby rozszerzyć katalog na innego rodzaju organizacje, żeby były nie tylko stowarzyszenia, ale także fundacje lub jakies inne organizacje<sup>65</sup>.

**Pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik** zwrócił uwagę na niezwykle ważny problem dotyczący weryfikacji czy stowarzyszenie jest zarejestrowane w KRS. Ponadto z niepokojem wyraził swą wątpliwość, kto będzie sprawdzał, cele statutowe organizacji ubiegających się o udział jako obserwatorzy społeczni<sup>66</sup>.

**Natomiast w dalszej kolejności głos zabrał poseł Łukasz Schreiber (PiS)** twierdząc, iż wnioskodawcy przychylają się do propozycji pana posła Horały. Ponadto, jak określił poseł, celem niedoprowadzenia do paraliżu prac nie jesteśmy w stanie przyjąć propozycji RKW zwiększających jeszcze bardziej uprawnienia. Pozostałe zmiany wydają się być dobre i zasadne. Mają być ujęte organizacje, które w swoim statucie mają takie prawa<sup>67</sup>.

#### **Poseł Jerzy Jachnik (Kukiz15) – spoza składu Komisji:**

Bardzo króciutko. Słyszałem, że była mowa o sprawdzaniu KRS-u. Weźcie państwo pod uwagę, że są stowarzyszenia zwykłe i są stowarzyszenia KRS-owskie. Zwykłe nie mają numeru w KRS-ie<sup>68</sup>. Dziękuję.

Prace Komisji w przedmiotowym zakresie kontynuowano na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2017 r. Poseł Marek Sowa (N) złożył zapytanie dotyczące losu złożonej przez niego poprawki dotyczącej tego, aby obserwatorom nadać takie same uprawnienia jak mężom zaufania<sup>69</sup>. Wiceprzewodniczący KRK RKW Tomasz Cioska podtrzymał postulat RKW, iż mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni powinni mieć identyczne uprawnienia<sup>70</sup>. Rezultat głosowania nad tą poprawką był następujący- za – 5 głosów, przeciw – 9, brak wstrzymujących się.

Przepis przyjęty został przez Sejm w dniu 11 stycznia 2018 r. w następującym brzmieniu: art. **103c** § 1. Zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenie i fundacja, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć

<sup>65</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 150.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 7 grudnia 2017 r. (nr 7), VIII Kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, s. 36.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 37.

po jednym obserwatorze społecznym do komisji wyborczych, o których mowa w art. 152 § 2<sup>71</sup>.

Mimo licznie wyartykułowanych form dezaprobaty dla projektodawcy ustawy o zmianie niektórych ustaw celem zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk 2001/VIII kad.), niewielu oponentów dostrzegło niezwykle pozytywny jej wymiar polegający na próbie (skutecznej) instytucji pożądanej od lat przez praktyków i przedstawicieli doktryny prawa. I tak wprawdzie Andrzej Sokala nie odniósł się w sporządzonej ekspertyzie do przedmiotowej problematyki, jednakże wskazał na zawłość i złożoność materii prawnowyborczej oraz procesu legislacyjnego w tym zakresie konstatując, że „nie ma, co oczywiste, ani jednego idealnego modelu administracji wyborczej, ani jednego idealnego systemu wyborczego. Wszystko zatem można zmieniać – pod kilkoma wszakże warunkiem. Po pierwsze, powinny to być zmiany na lepsze (...)”<sup>72</sup>. Analiza prowadzonych przez parlament oraz organy konstytucyjne, czy też organy administracji publicznej pozwala na stwierdzenie, iż społeczni obserwatorzy wyborów do instytucja wprowadzony do polskiego systemu prawa dzięki determinacji przedstawicieli społeczeństwa, stanowiącego w mojej ocenie kwintesencję społeczeństwa obywatelskiego. Choć przedstawiciele doktryny prawa dostrzegają wady, czy też nieścisłości, z reguły o charakterze organizacyjnym<sup>73</sup> w zakresie funkcjonowania tejże instytucji, to w mojej ocenie bilans korzyści związanych z instytucjonalizacją społecznych obserwatorów wyborów znacznie przewyższa dostrzegalne mankamenty legislacyjne.

Nieustannie należy mieć na uwadze, iż nadrzędną wartością procesu wyborczego jest jego przejrzystość i poprawność, przy występującym społecznym zaufaniu do przeprowadzanych elekcji. Tylko w ten sposób może być zrealizowana jedna z kluczowych funkcji wyborów, jaką jest funkcja legitymizacji władzy.

Słusznie podnosi Zbigniew Witkowski, iż mimo „wciąż budzącej się naszej demokracji i wciąż budowanej, chociaż z oporami, różnym nasileniem i z różnymi efektami, (...)”<sup>74</sup>, w efekcie „(...) dla nas innej drogi nie ma, jak tylko realna

<sup>71</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. z 2018 r., poz. 130.

<sup>72</sup> A. Sokala, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> [15.04.2021].

<sup>73</sup> Blżej K. Skotnicki, M. Wrzaliak, *Obserwatorzy społeczni wyborów*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych – Depka, P. Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*. Tom 2, Toruń 2019, s. 121 i n.; J. Szukalski, *Instytucja obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 27, s. 16, DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2019/27/1>; A. Pyrzyńska, *Spoleczni...*, op. cit., s. 21.

<sup>74</sup> Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2017, s. 41.

i prawdziwa demokracja, z której w pełni i bez skrupowania będą mogli korzystać wszyscy obywatele”<sup>75</sup>.

## Piśmiennictwo

- Antoszewski A., *Systemy wyborcze*, [w:] Antoszewski A., Herbut R., Systemy polityczne współczesnej Europy, Warszawa 2006.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] Chmaj M., Skrzydło W. (red.), System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011.
- Czakowska M., *Prawo obywatela do udziału w życiu publicznym na przykładzie czynnego prawa wyborczego w wyborach*, [w:] Jaskiernia J., Spryszak K. (red.), Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne, Toruń 2017.
- Czakowska M., *Wokół ograniczenia kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [w:] Sokala A., Frydrych – Depka A., Rażny P. (red.), Wokół wyborów i prawa wyborczego. Tom 2, Toruń 2019.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] Rymarz F. (red.), Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.
- Ellis A. i in., *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009.
- Flis J., Frydrych A., Gendźwiłł A., i in., *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Grabowska M., Szawiel T., *Wstęp. Demokracja – partie polityczne – społeczeństwo*, [w:] Grabowska M., Szawiel T., Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce, Warszawa 2003.
- Jakubowski P., *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] Hermeliński W., Tokaj B. (red.), 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016). Część 2, Warszawa 2016.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] Banaszak B., Bisztyga A., Feja-Paszkiewicz A. (red.), Aktualne problemy prawa wyborczego, Zielona Góra 2015.
- Jaskiernia J., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] Jamróz A., Bożyk S. (red.), Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, Białystok 2006.

<sup>75</sup> Ibidem.

- Jaworski S. J., *Podsumowanie 25 lat działalności Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] Hermeliński W., Tokaj B. (red.), 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016). Część 2, Warszawa 2016.
- Kryszeń G., *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, Tom XL.
- Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] Grzybowski M. (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2008.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.
- Łączkowski W., *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, [w:] Rymarz F. (red.), *Iudices electionis custodes* (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.
- Łączkowski W., *Wybory powszechne a cele demokracji*, [w:] Hermeliński W., Tokaj B. (red.), 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016). Część 2, Warszawa 2016.
- Michałak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Piechowiak M., *Komentarz do art. 1*, [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1– 86, Warszawa 2016.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Toruń 2012.
- Podemski K., *Spółczesność obywatelska w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Pyrżyńska A., *Konstrukcja i rola instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów w świetle wybranych regulacji prawnych*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2012, nr 2.
- Pyrżyńska A., *Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych*, [w:] Jabłoński M., Jurczyk T., Gutierrez P., Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie, Wrocław 2015.
- Pyrżyńska A., *Spółcześni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26.
- Raźny P., *Zasady międzynarodowej obserwacji wyborów przyjęte pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] Sokala A., Frydrych-Depka A., Raźny P. (red.), Wokół wyborów i prawa wyborczego. Tom 2, Toruń 2019.
- Rulka M., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych – wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego*, [w:] Jaworski S. J., Czaplicki K. W. (red.), Księga pamiątkowa z okazji 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce, Warszawa 2011.
- Skotnicki K., Wrzałik M., *Obserwatorzy społeczni wyborów*, [w:] Sokala A., Frydrych-Depka A., Raźny P. (red.), Wokół wyborów i prawa wyborczego. Tom 2, Toruń 2019.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze obywateli*, [w:] Skrzydło W. (red.), Wolności i prawa polityczne, Kraków 2002.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Spryszak K., *Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania*, [w:] Jaskiernia J. (red.), Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, Warszawa 2014.



- Spryszak K., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako instrument ochrony praw i wolności człowieka w systemie aksjologicznym OBWE*, [w:] Jaskiernia J. (red.), *Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, Toruń 2012.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Szukalski J., *Instytucja obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2019, t. 27.
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2017.
- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] Witkowski Z., Bień-Kacała A. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Zoll A., *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] Rymarz F. (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.

#### THE INSTITUTION OF SOCIAL ELECTION OBSERVERS IN THE WORKS OF POLISH PARLIAMENT

**Summary:** In democratic states elections are conducted in accordance with strictly defined standards arising both from international and national law and from documents constituting a category of soft law sources. The canon of principles of the election law includes in particular the principle of free and fair elections. One of the guarantees of its implementation is the possibility of observing particular key stages of the election process by independent, impartial observers from Poland and abroad.

The desired and long-awaited institutionalization of election observation in the Polish electoral law took place in 2011 when the Electoral Code came into force. However, this regulation did not fully reflect not only the expectations of the community, but also the provisions of the acts establishing standards for democratic elections. Apart from the institution of international observers, for the following years there were postulated the introduction of an identical institution, but at the national level. Public election observers as an institution of law appeared in our legal system only in 2018. The process of implementation of this institution, expected and desired by the whole society, was unexpectedly long. Therefore, the path of work carried out by the Parliament and other public administration bodies in this regard is worth attention.

**Key words:** social election observers, election observation, democratic election standards, legislative work, elections.