

Ferdynand Rymarz

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w st. spocz.
członek od 1994 r., przewodniczący w l. 1998–2010 Państwowej Komisji Wyborczej

Regres w rozwoju zasady wolnych wyborów

Wolne wybory już w swojej nazwie zawierają istotę rzeczy, mają wartość, atrybut i powiew wolności. Stanowią sferę aktywności ludzkiej, w którą państwo może ingerować jedynie w ograniczonym zakresie dobra wspólnego. Są też najbardziej naturalną potrzebą człowieka w dążeniu do swobody aktu woli w podejmowaniu wyboru, zawierają determinantę ludzkich pragnień, dążeń i postaw.

257

Pięcioprzymiotnikowe zasady wyborcze znane były od dawna ustawodawstwom wielu państw, także tym o ustroju autokratycznym lub totalitarnym, chociaż nie zawsze były tam stosowane w praktyce wyborczej. Pod koniec lat 40. XX w. pojawiła się nowa zasada wolnych wyborów jako reakcja na antydemokratyczny, totalitarny sposób wyłaniania swoich władz. Konstytucje państw Europy Zachodniej z 1947 r. – Republiki Federalnej Niemiec i Włoch – odrzucały swoją niechlubną przeszłość, odcinały się od faszystowskich zasad ustrojowych, określały wybory jako wolne. Na gruncie europejskim prawo do wolnych wyborów zostało *expressis verbis* sformułowane w art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., w brzmieniu: „Wysokie układające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu **wolne wybory**, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”¹. Również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (wszedł w życie w 1976 r.), do którego w 1977 r. przystąpiła także Polska², w art. 25 stanowi m.in. o prawie każdego

¹ Protokół sporządzony w Paryżu 20.03.1952 r. został ratyfikowany przez RP 26.07.1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

obywatela, bez żadnej dyskryminacji do: „uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem **swobodnie wybranych przedstawicieli**” oraz do „korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, **gwarantującym wyborcom swobodne wyrażenie woli**”.

Mimo wiążącego charakteru Paktu w okresie PRL daleko było do wolnych i uczciwych wyborów, a w zbiorowej pamięci pozostał fakt sfałszowania referendum w 1946 i wyborów do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r., a następnie plebiscytarny charakter wszystkich kolejnych wyborów.

Zasada wolnych wyborów z dużym trudem znajdowała uznanie także w III Rzeczypospolitej, mimo ratyfikacji przez Polskę Protokołu Nr 1 Konwencji i Paktów, chociaż jej początki w pierwszych latach transformacji ustrojowej były obiecujące. Przedstawiciele doktryny zarzucali jej nieostrość normatywną i zbędność, poza tym ich zdaniem inne zasady prawa wyborczego, miały w całości wyczerpywać jej znamiona materialne. Powoływano się przy tym na ustrojowe znacznie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, która w założeniu miała m.in. zapewnić tworzenie demokratycznego systemu wyborczego. Na poziomie ustawowym zasada wolnych wyborów pojawiła się po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim w ordynacji wyborczej do Sejmu w 1991 r.³, w powiązaniu z zasadami: powszechności, bezpośredniości, równości i tajności głosowania. Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa dotychczas nieznanej zasady wolnych wyborów wskazywało na jakościowo inny polityczny charakter ustrojowy państwa w porównaniu z okresem PRL, ale również na intencje przeprowadzania wyborów pluralistycznych, opartych na swobodzie prezentowania w kampanii wyborczej różnych opcji i programów politycznych. Podnoszono, że istniejące dotychczas w ustawodawstwie zasady wyborcze nie tworzyły przestrzeni politycznej do nieskrępowanego politycznie i faktycznie aktu głosowania wyborczego. Dobrze przyjęta w społeczeństwie zasada wolnych wyborów uzyskała rangę konstytucyjną w tzw. Małej Konstytucji w wyborach do Senatu w połączeniu z zasadami powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania⁴, lecz ku rozczarowaniu jej zwolenników, nie została wyartykułowana w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., ani w ordynacji wyboru prezydenta RP. Jak

³ Art. 1 ustawy z 28.06.1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252).

⁴ Art. 3 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą, wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

uzasadniano, jej pominięcie było pozamerytoryczne, a charakter wolnych wyborów gwarantowany był przez zmianę systemu politycznego oraz pełną realizację dotychczasowych zasad wyborczych.

Jeszcze niektóre projekty konstytucji postulowały umieszczenie w przyszłej ustawie zasadniczej zasady wolnych wyborów, ale ostatecznie regulacja taka nie znalazła poparcia w Komisji Konstytucyjnej. Część doktryny zarzucała „rociągliwość” rozumienia charakteru zasady wolności wyborów i podnosiła zbędność jej umieszczania w konstytucji jako nowej zasady wyborczej, w sytuacji gdy inne normy konstytucyjne pozwalają na realizację wszystkich elementów wolności wyborów. Wskazywała przy tym na istniejące gwarancje zasady wolnych wyborów, m.in. na system organów wyborczych, w szczególności na sędziowski skład Państwowej Komisji Wyborczej i okręgowych komisji wyborczych zapewniających rzetelne i uczciwe wybory oraz na pluralistyczny skład obwodowych komisji wyborczych dający kontrolę społeczną nad aktem głosowania i ustalenia jego wyników⁵. Tymczasem postępująca dynamika życia politycznego, ciągle, zmieniające i destabilizujące zmiany w prawie wyborczym, odchodzące od niektórych pierwotnych założeń i standardów zasady wolności wyborów wykazały, iż takie założenia nie sprawdzają się w praktyce wyborczej. Wydaje się, że oprócz swoistego „przywiązania” do zastanych i ugruntowanych w doktrynie zasad prawa wyborczego czy braku przekonywującego ustalenia jej jurydycznej treści, na przyczynach odstępstwa od jej regulacji normatywnej zaciążyła również swoista niechęć polityki do tolerowania niekontrolowanej przez nią dziedziny ludzkiej wolnej aktywności. Idea wolnych wyborów rozwija się, gdy żyje, gdy wokół niej ogniskuje się zainteresowanie medialne i polityczne, kiedy wywołuje dyskusje akademickie i parlamentarne; następuje jej regres, gdy towarzyszy jej obojętność lub niechęć tych wszystkich, którzy mają wpływ na życie społeczno-polityczne.

Oczekiwania społeczne były odmienne od politycznych i bardziej konkretne, uważano, że tak doniosła politycznie zasada wolnych wyborów powinna być wyraźnie wyartykułowana we wszystkich ordynacjach wyborczych oraz w przyszłej konstytucji. W normatywnej randze zasady widziano zabezpieczenie charakteru wolnych wyborów, neutralność władz państwowych w pluralistycznym procesie wyborczym, nakaz przeciwdziałania wszelkim formom monopolu politycznego, swobodę wyboru personalnego i politycznego oraz prawo zgłaszania kandydatów przez samych wyborców. Z wieloletnich doświadczeń sędziów zasiadających w Państwowej Komisji Wyborczej i sędziów komisarzy wyborczych było wiadomo, że społeczna świadomość istoty wolnych wyborów była

⁵ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 220 i n.

wysoka, najbardziej powszechna, naturalna i oczywista spośród wszystkich zasad wyborczych. Nieprzekonująca natomiast była zupełnie niezrozumiana, także przez polityków i przedstawicieli mediów, trudna nawet w profesjonalnym tłumaczeniu, zasada proporcjonalności wraz ze wszystkimi jej odmianami i typami. Wątpliwości wyborców w ocenie istotnych relacji między znaczeniem samych pojęć a wnioskami z obserwacji życia publicznego, wywoływała również zasada równości szans oraz stopniowe odstępstwa od rygorów obowiązkowego przestrzegania tajności głosowania. Oczekiwania społeczne w samym centrum istoty wyborów upatrywały przede wszystkim wolę wyborcy w nieskrępowanym akcie głosowania i wynikający z tego aktu, legalny i silny mandat do sprawowania władzy otrzymywany w uczciwych wyborach. Oczywiście tego następstwem było pragnienie wolnych wyborów.

Po latach obserwacji i doświadczeń wyborczych pojawiły się w doktrynie próby doprecyzowania i ujednolicenia treści zasady wolnych wyborów⁶, rozumianej dotąd dość wieloznacznie, niekiedy zbyt szeroko lub wieloaspektowo. Wnioski nauki i propozycje rozwiązań okazały się zbieżne z doświadczeniami wynikającymi z praktyki wyborczej. PKW po każdych wyborach sygnalizowała i przedstawiała Sejmowi wnioski płynące z praktyki wyborczej (na ogół uwzględniane); jej członkowie opracowywali komentarze do Kodeksu wyborczego i podejmowali publikacje z zakresu kierunku rozwoju demokratycznego prawa wyborczego, w których domagali się lepszej jakości prawa i powrotu do normatywnej regulacji zasady wolnych wyborów⁷. Polskie prawo wyborcze rozwijało się na drodze ewolucyjnej względnie dobrze, nie tracąc zasadniczego kierunku otwarcia na demokratyzację całego systemu wyborczego. Duże nadzieje wiązano z ujednoliceniem rozproszonego prawa wyborczego i zastąpienie zróżnicowanych odrębnych pięciu ordynacji wyborczych jednym spójnym aktem prawnym o charakterze kodeksu, z jednolitą częścią ogólną i częściami szczegółowymi dla różnych typów wyborów. Oczekiwany przez praktykę i naukę Kodeks wyborczy został uchwalony ustawą z dnia 5 stycznia

⁶ Np.: M.P. Gapski, *Treść wolnych wyborów*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae, Księga Jubileuszowa sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 171–181; K. Wojtyczek, *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.

⁷ F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 33–53; *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 237–258; *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa PKW, Warszawa 2007, s. 145–154.

2011 r.⁸, jednak niemal natychmiast w tym samym roku był nowelizowany, podlegał zmianom w latach następnych i nie spełniał postulatu usystematyzowania, uproszczenia i stabilizacji prawa wyborczego. Okres, jaki upłynął od jego uchwalenia, liczne zmiany i uzupełnienia wskazują, że sam kodeks nie był dostateczną gwarancją stabilności prawa wyborczego, chociaż w przyszłości mógł być nadal doskonalony. Niestety, cały ten trud i dorobek porządkowania i demokratyzacji prawa i systemu wyborczego został zniweczony wadliwą merytorycznie i koncepcyjnie nowelizacją Kodeksu wyborczego w 2018 r., odwracając kierunek myślenia o roli i niezależności organów wyborczych w państwie. Nowelizacja Kodeksu wyborczego dokonana ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁹ wprowadziła głębokie zmiany struktury organów wyborczych i procedur organizowania i przeprowadzania wyborów. Pomijając dość przewrotny tytuł nowelizacji, który zapewnia „zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania”, oraz niefortunny czas jej uchwalenia – w 100-lecie od zarządzenia pierwszych wyborów w niepodległej II RP (Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 28.11.1918 r.) – nie można przejść do porządku dziennego nad niebezpieczeństwem osłabienia standardów wolnych wyborów i zauważalnego regresu samej idei wolnych wyborów. Ilustracją wadliwości omawianej nowelizacji zupełnie niezrozumiałe osłabienie i rozluźnienie kryteriów ważności głosu, zwiększające ryzyko występowania różnic interpretacyjnych i powstawania nieprawidłowości. Chodzi tu o odstępianie od słusznej i utrwalonej zasady nieważności głosu przy zamazaniu innej kartki wyborczej i dopisanie w nowej znaku wyborczego „x”¹⁰. Owe rozwiązanie pozwala na uznanie ważności takiego niepewnego głosu, natomiast wyborcę może niepokoić możliwość zniekształcenia jego woli uznaniową interpretacją. Problem ten jest bardzo poważny, bowiem wiąże się ze swobodą wyrażania przez wyborców ich woli. Zaniepokojenie budzą przypadki zjawiska korupcji politycznej i swobody głosowania. Statystyki organów państwowych wykazują, że w latach 2000–2010 stwierdzono w Polsce 144 przypadki korupcji wyborczej kwalifikowanej z art. 250a kk¹¹. Wydaje

⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 112.

⁹ Dz.U., poz. 130 ze zm.

¹⁰ *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, wyd. II, Warszawa 2018, s. 160 i n.

¹¹ D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012, [https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1450775928_1450371067_Damian%20W%C4%85sik%20-%20Przest%C4%99pstwa%20przeciwko%20wyborom%20i%20referendum-calosc.pdf%20\[Damian%20W%C4%85sik%20-%20Przest%C4%99pstwa%20przeciwko%20wyborom%20i%20referendum\].pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1450775928_1450371067_Damian%20W%C4%85sik%20-%20Przest%C4%99pstwa%20przeciwko%20wyborom%20i%20referendum-calosc.pdf%20[Damian%20W%C4%85sik%20-%20Przest%C4%99pstwa%20przeciwko%20wyborom%20i%20referendum].pdf)

się, że problem jest znacznie szerszy i głębszy, niż na to wskazują dane statystyczne, bowiem pojawiły się najróżniejsze, wyszukane formy niedozwolonego oddziaływania na wolę wyborcy, trudne niekiedy do kwalifikacji prawnej, ale odczuwalne społecznie jako niepożądane, przy obojętności lub tolerancji tego nagannego zjawiska ze strony organów ścigania. Przykładem takiej złej praktyki był powszechnie znany medialnie fakt zachowania się wysokiej rangi urzędnika państwowego, który mając możliwość dyspozycji wypłat z państwowego funduszu celowego, niemającego jednak nic wspólnego z wyborami, publicznie w audycji telewizyjnej, podczas własnej kampanii wyborczej (kandydował w wyborach na urząd prezydenta miasta), wręczył pewnej grupie wyborców czek pieniężny. Odpowiedź na pytanie, czy zachowanie takie nosi znamiona korupcji wyborczej, należy do właściwych organów państwa, podlega również ocenie wyborców, którzy dali temu wyraz w głosowaniu (kandydat ten uzyskał dość słaby wynik i nie wygrał wyborów). Abstrahując jednak w tym wypadku od oceny prawnokarnej i od legalności wypłat z funduszu celowego, zauważyć należy z perspektywy omawianej tutaj wolności wyborów problem udziału w kampaniach wyborczych wysokich przedstawicieli władzy, którzy czas przeznaczony na wykonywanie obowiązków służbowych, przeznaczają na partyjną kampanię wyborczą oraz angażują w to publiczne środki (np. koszt transportu i ochrony). Jest to problem coraz bardziej powszechny i niepokojący z punktu widzenia wolności wyborów i równości szans wyborczych. Na problem nieuprawnionego wydatkowanie środków publicznych, nie wykazywany w oficjalnych sprawozdaniach finansowych, zwróciła uwagę Misja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która w raporcie o wyborach prezydenckich w Polsce w 2020 r. analizowała nie tylko przebieg samego głosowania, ale kontekst prawny, finansowy i medialny, w jakim obywatele podejmowali decyzje wyborcze. Raport OBWE zwraca m.in. uwagę na to, że jakkolwiek udział urzędników państwowych w kampanii po stronie jednego z kandydatów należy traktować jako złe wydatkowanie środków publicznych. Krytycznie oceniła rolę mediów publicznych, które faworyzowały jednego z kandydatów, były stronnice i nieobiektywne, oraz stwierdziła, że kampanię wyborczą cechowała nienawistna retoryka, która jeszcze bardziej spolaryzowała opinię publiczną¹².

Niekorzystne zmiany legislacyjne zaszyły także w zakresie wolności prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej przez wyborców. Generalnie nowelizacja z 2018 r. w następstwie braku skodyfikowania zasady bezstronności mediów publicznych oraz zaniechania wprowadzenia wystarczających i rzeczywistych mechanizmów ich kontroli daje im możliwość pełnienia

¹² Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-obwe-z-wyborow-prezydenckich-w-polsce-2020>

funkcji organu propagandy rządzących. Zauważyć należy, że w kampanię wyborczą włączają się także media niepubliczne, mające swoje własne cele i priorytety, a wtedy bezstronna i neutralna rola mediów publicznych jest szczególnie ważna i pożądana. Tymczasem nowelizacja stwarza ramy formalne do zwiększenia udziału w procesie elekcji większości rządowej, a nie wyborcom. Poważne wątpliwości wywołuje również zmiana zasad finansowania komitetów wyborczych, którym będzie wolno przyjmować korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym w postaci wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne oraz w postaci nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy¹³.

Niekwestionowanym przez nikogo gwarantem spełnienia przesłanki wolnych wyborów w postaci **„uczciwego przeprowadzenie całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelnego ustalenie wyników głosowania”** jest istnienie stałego i niezależnego od innych władz, państwowego organu wyborczego właściwego w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów i referendum. Pierwsze władze III RP zdecydowały się na powołanie już w wyborach prezydenckich w 1990 r. Państwowej Komisji Wyborczej złożonej wyłącznie z sędziów najwyższych instancji sądowych, wskazanych przez właściwych prezesów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego i powoływanych przez Prezydenta RP, a także na utworzenie organów pośrednich (komisji okręgowych i komisarzy wyborczych) składających się również z sędziów niższych instancji. Sędziowski skład organów wyborczych był w warunkach polskich, po przykrych wyborczych doświadczeniach okresu PRL, jedynym rozwiązaniem gwarantującym akceptację społeczną dla rzetelnych i uczciwych wyborów organów władzy państwowej, a ponadto spełniał najwyższe standardy demokratyczne. Należy przy tym podkreślić, że model niezależnej administracji wyborczej, bezstronny, niezależny i apolityczny był zalecany przez Komisję Wenecką Rady Europy jako najlepszy dla państw o nieugruntowanej demokracji czy przechodzących transformację ustrojową. Polski model organów wyborczych był wzorcowy, cieszył się autorytetem i prestiżem międzynarodowym, służył innym państwom zmierzającym do demokracji za wzór regulacji i rozwiązań ustawowych. Sędziowie zasiadający w PKW byli świadomi swojej roli w budowaniu polskiej demokracji, pełnili funkcję kustosa wyborów w myśl sentencji widniejącej na jej medalu: *Iudices electionis custodes*. Mieli również

¹³ W. Mojski, *Nowelizacja kodeksu wyborczego w 2018 r. w zakresie kampanii wyborczej i agitacji wyborczej*, <http://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/44/ppk4406.pdf>

świadomość możliwości nastąpienia takich zmian politycznych, w których niezależność organów wyborczych od innych władz może być kontestowana. Obronę przed zmianą systemu organów wyborczych upatrywali w nadaniu PKW rangi organu konstytucyjnego, i o to w parlamencie i w instancjach rządowych ciągle zabiegali. Niestety, nie dało to oczekiwanego rezultatu; większością tylko jednego głosu Komisja Konstytucyjna nie przyjęła takiego rozwiązania. Szkoda, bo byłoby trudno wymienić sędziów na urzędników zależnych od administracji rządowej, którzy w nowym systemie będą mieli znacznie trudniejszą drogę do zachowania neutralności. Sędziowska struktura organów wyborczych, jak wykazały doświadczenia 30 lat jej istnienia (do 2020 r.), charakteryzowała się w Polsce wysoką efektywnością profesjonalnego działania, doskonałą znajomością prawa wyborczego, niezależnością polityczną i wysokim stopniem społecznego zaufania (68%). Takie wyniki poparcia PKW otrzymywała zarówno w 2009 r., jak i, po czasowej obniżce poparcia wywołanej awarią systemu elektronicznego w 2014 r. – także w roku 2019. Opóźnienie ogłoszenia wyników głosowania, wywołane awarią systemu elektronicznego, zostało wykorzystane jako polityczny pretekst do zmian personalnych i strukturalnych, chociaż to wydarzenie zupełnie nie dotyczyło ani uczciwości, ani rzetelności przeprowadzonych wyborów samorządowych. Nie było więc racjonalnych powodów (poza politycznymi) do faktycznej likwidacji sędziowskiego składu organów wyborczych i do zastąpienia go w większości składem politycznym, a tak się stało w wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. (z wydłużonym dla zmian personalnych *vacatio legis* do 2020 r.). Głębokie zmiany strukturalne nie tylko odbierały sędziom prawo do przeprowadzania wyborów, ale zmieniały całą strukturę niższych organów wyborczych, w tym Krajowego Biura Wyborczego i jego szefa, podporządkowując ich *de facto* administracji rządowej. Zakres proponowanych zmian w prawie wyborczym, odrzucający dotychczasowe sprawdzone doświadczeniem rozwiązania, był daleko większy i szerszy, niż znalazł wyraz w uchwalonym kształcie nowelizacji. Zmianom towarzyszyła krytyczna opinia ekspertów prawa konstytucyjnego¹⁴, publiczna krytyka ze strony osób zajmujących się praktyką wyborczą¹⁵ i mimo zrezygnowania z części absurdalnych pomysłów (np. kamery w każdym lokalu głosowania) to nadal ocena funkcjonalności uchwalonej nowelizacji była krytyczna¹⁶. Nowelizacja nie oznaczała

¹⁴ Np. A. Rakowska-Trela, *Nowelizacja nowelizacji Kodeksu Wyborczego – opinia sejmowa*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/14_06_2018%20Opinia%20o%20noweli%20Kw.pdf

¹⁵ M.in. wystąpienia telewizyjne sędziego Wojciecha Hermelińskiego, byłego przewodniczącego Państwowego Komisji Wyborczej, prof. Chmaja i prof. Andrzeja Zolla.

¹⁶ Np. B. Michalak, *Ocena funkcjonalności zmian wprowadzonych do kodeksu wyborczego*

końca kontrowersyjnych zmian w prawie wyborczym. W 2020 r. podczas pandemii COVID-19 upływała kadencja urzędującego Prezydenta RP. Z wielu miarodajnych źródeł pojawiły się liczne głosy o konieczności przesunięcia daty wyborów w trybie konstytucyjnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Podnoszono, że forsowane przez rządzących wybory korespondencyjne naruszają konstytucyjne zasady powszechności, równości i głosowania tajnego, stwarzają możliwość nielegalnego oddania głosu za innych oraz w okresie panującej epidemii będą zagrożeniem dla życia i zdrowia obywateli. Mimo powszechnych apeli świata prawniczego o wycofanie się z kontrowersyjnego projektu wyborów korespondencyjnych w ciągu jednego dnia większość rządząca uchwaliła (o północy) silnie kwestionowaną ustawę¹⁷. Senat odrzucił ustawę sejmową, ale większość sejmowa odrzuciła uchwałę Senatu sprzeciwiającą się wyborom korespondencyjnym. Prezydent RP następnego dnia podpisał ustawę, która przewidywała kuriozalne powierzenie przeprowadzenia wyborów prezydenckich operatorowi – Poczcie Polskiej, pod nadzorem Ministerstwa Aktywów Państwowych, z pominięciem wyłącznej w sprawie przygotowania, organizacji i przeprowadzania wyborów już zmienionej personalnie Państwowej Komisji Wyborczej. Wydatkowano na to przedsięwzięcie znaczne środki finansowe, lecz na skutek kontrowersji w obozie rządzącym do majowych wyborów nie doszło.

265

Paradoksalnie jednak wadliwa merytorycznie nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. oraz uchwalenie ustawy o korespondencyjnych wyborach prezydenckich ukazały, jak bardzo ważną kwestią była i pozostaje nadal konstytucjonalizacja zasady wolnych wyborów oraz podniesienie do rangi konstytucyjnej najwyższego organu wyborczego zdolnego do skutecznego sprzeciwu i obrony swoich kompetencji konstytucyjnych. Utwierdziły one również wypowiedziane wcześniej poglądy, iż zasada wolnych wyborów, nie ingerując w zakres obowiązujących dotąd zasad wyborczych, obejmuje:

- swobodę wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisku władz akcie głosowania,
- wolność prowadzenia kampanii wyborczej w procesie rywalizacji kandydatów i pluralistycznych opcji programowych,
- uczciwe przeprowadzenie całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelne ustalenie wyników głosowania i wyborów oraz sądowe stwierdzenie ich ważności.

w 2018 r. w świetle doświadczeń z wyborów samorządowych, „Studia Wyborcze” 2019, t. XXVIII, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_26485_SW_2019_28_4

¹⁷ Ustawa z dnia 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., Dz.U. z 8.05.2020 r., poz. 827.

W prawie konstytucyjnym znane są zasady wiodące, stanowiące wzorce konstytucyjne dla ustawowych praw i wolności człowieka i obywatela. Taką funkcję spełniała w okresie przedkonstytucyjnym zasada demokratycznego państwa prawnego i nadal pozostaje punktem odniesienia dla rozwiązywania problemów o charakterze prawno-demokratycznym. Podobną właściwość, chociaż niezbyt często wykorzystywaną, ma konstytucyjna nienaruszalna zasada godności człowieka, stanowiąca źródło wszelkich innych praw podmiotowych. W świetle ostatnich nie najlepszych doświadczeń postulat konstytucjonalizacji zasady wolnych wyborów wydaje się jak najbardziej uzasadniony i pożądany, bo tylko wtedy takie wybory **dają podstawą do uzyskania legalnego mandatu sprawowania władzy**. Zasada wolności wyborów, jako materialnie szersza i głębsza od „starych” zasad wyborczych, spina ich demokratyczną klamrą, uwzględnia uzasadnione interesy wyborcy i wybieralnego, oraz wzbogaca normatywne podstawy praworządnych wyborów. *De lege ferenda* może mieć zapis: **Każdy wyborca ma prawo do swobody wyrażania swojej woli w rzetelnych, uczciwych i wolnych wyborach, przeprowadzanych cyklicznie w demokratycznych procedurach, przez niezależne państwowe organy wyborcze, a wybierany i jego komitet wyborczy ma prawo korzystać z wolności prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej**. Tych praw i wolności nie powinno się domniemywać z innych zasad wyborczych, zasługują one na samodzielny byt normatywny, mając przy tym na uwadze zapożyczoną myśl od wielkiego Poety: **„Prawo... dźwiga i wzmacnia ramiona wolnych ludzi”**¹⁸. Nadzieję na powrót do sprawdzonego już systemu wyborczego niesie idea wolnych wyborów nadal żywa w świadomości i oczekiwaniach społeczeństwa.

¹⁸ A. Zagajewski, *Prawo*, „Palestra Świętokrzyska” 2021, nr 55–56, s. 125.