
Paweł Jakubowski*

WSPÓŁCZESNE PRZEMIANY PRAWA WYBORCZEGO W POLSCE

WSTĘP

Prawo wyborcze jest jedną dziedzin prawa konstytucyjnego, która podlega najczęstszym zmianom przepisów, co uwarunkowane zostało rolą, jaką pełnią normy dotyczące przebiegu procedur wyłaniania reprezentantów do organów decyzyjnych. Przyjęty przedstawicielski model sprawowania władzy niesie za sobą potrzebę stworzenia odpowiednich zasad i warunków głosowania. Wybory spełniają różnego rodzaju funkcje w życiu społecznym i niewątpliwie wpływają na kształt systemu prawnego. Prawna, polityczna i moralna legitymizacja systemu, selekcja elit politycznych czy odtworzenie poglądów opinii publicznej muszą być uregulowane w stosownych rozwiązaniach prawnych¹. Istnieje wiele koncepcji, w jakim trybie powinno się przygotować i przeprowadzić wybory oraz jaki obrać mechanizm podziału mandatów, a także jak ustalać wyniki głosowania. Jednym z powodów ścierania się poglądów są względy czysto polityczne, gdyż współcześnie prawo wyborcze może służyć realizacji konkretnych interesów partyjnych. Ułatwienia w dostępie do czynnego prawa wyborczego (m.in. alternatywne metody oddawania głosów, dwudniowe głosowanie) albo utrudnienia (np. wprowadzenie progów wyborczych, podwyższenie wieku uprawniającego do głosowania, system rejestracji wyborców) mogą w znaczący sposób wpływać na ostateczny wynik wyborów.

* Mgr Paweł Jakubowski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii, Zakład Systemów Politycznych.

¹ K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007 nr 2, s. 11 n.

Materia prawa wyborczego do momentu kodyfikacji obejmowała pięć ustaw, co powodowało funkcjonowanie wielu sprzecznych przepisów². Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy³ miała w swoim założeniu uporządkować i udoskonalić system prawa wyborczego, niwelując rozbieżności i luki prawne (np. ujednoczyć godziny otwarcia lokali wyborczych). Zgromadzenie norm w jednym akcie prawnym, według projektodawców, miało dostosować regulacje do teraźniejszych warunków życia społecznego. Nowoczesne sposoby komunikacji poprzez Internet, zwiększająca się absencja wyborcza czy ustabilizowanie systemu partyjnego wytworzyły zapotrzebowanie na wprowadzenie odpowiednich nowelizacji. Dążono również do tego, aby częstotliwość zmian odbywała się jak najrzadziej i z odpowiednim *vacatio legis*, które zgodnie z zasadą przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny powinno wynosić co najmniej 6 miesięcy⁴.

Kodeks wyborczy zdawał się spełniać oczekiwania zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyków administracji wyborczej. Prace nad projektem trwały prawie dwa i pół roku, jednakże początkowe tempo prac było bardzo powolne ze względu na liczne problemy natury prawnej. Zdaniem prof. Krzysztofa Skotnickiego mimo niewątpliwego sukcesu, jakim jest wprowadzenie Kodeksu, prace legislacyjne nie były wolne od wad. Sam projekt był początkowo jedynie kompilacją poprzednich ustaw. Zabrakło również dogłębnej dyskusji parlamentarnej oraz społecznej debaty nad sensem nowych rozwiązań prawnych. Kilkukrotne zmiany Kodeksu wyborczego jeszcze przed jego wejściem w życie oraz częściowo krytyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego zdecydowanie umniejszyły rangę tego wielkiego przedsięwzięcia ustrojowego Sejmu VI kadencji⁵.

² Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467); Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190); Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360); Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) oraz Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219).

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06; Dz.U. z 2006 r. Nr 202, poz. 1493).

⁵ K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. tegoż, Warszawa 2011, s. 33–35.

1. ALTERNATYWNE PROCEDURY GŁOSOWANIA

Partycypacja wyborcza w Polsce, wynosząca w latach 1989–2010 średnio 40–50%, zwróciła uwagę polityków oraz badaczy z różnych dziedzin nauk⁶. Niska frekwencja stwarza sytuację braku legitymizacji do sprawowania władzy, gdy ponad połowa społeczeństwa nie uczestniczy w głosowaniu. Jednym z pomysłów zmobilizowania aktywności obywateli są alternatywne procedury głosowania, które pozwalają na wyeliminowanie przede wszystkim absencji przymusowej⁷. Do takich ułatwień zalicza się głównie głosowanie korespondencyjne, przez pełnomocnika, elektroniczne (*e-voting*) czy oddanie głosu przed właściwym terminem wyborów, które z powodzeniem sprawdzają się w innych krajach. W Polsce środowisko organizacji pozarządowych, a zwłaszcza Instytut Spraw Publicznych, silnie lobbowały za wprowadzeniem technicznych udogodnień, co miało pozwolić na pełną realizację zasady powszechności wyborów.

Jeszcze przed powstaniem Kodeksu wyborczego Sejm RP uchwalił nowelizację umożliwiającą głosowanie przez pełnomocnika⁸. Rozwiązanie to powtórzono w rozdziale siódmym Kodeksu wyborczego i znajduje zastosowanie wyłącznie wobec osób, które najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 lat albo posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Z takiego udogodnienia nie mogą natomiast skorzystać wyborcy przebywający w jednostkach typu zakład opieki zdrowotnej czy dom opieki społecznej, jeśli na ich terenie utworzono obwody głosowania. Także wyborców zgłaszających wcześniej chęć skorzystania z głosowania korespondencyjnego pozbawiono prawa do głosowania przez pełnomocnika⁹. Pełnomocnikiem zostać może jedynie osoba wpisana do rejestru w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa, natomiast zakazane jest łączenie funkcji pełnomocnika z kandydowaniem w wyborach oraz funkcjami w obwodowej komisji wyborczej. Pełnomocnictwo może być przyjęte co do

⁶ Zainteresowanie tym zagadnieniem wykazują przedstawiciele nauk społecznych – politolodzy, socjologowie, prawnicy i psychologowie, m.in. K. Skarżyńska, M. Cześniak, A. Sokala, L. Kolarska-Bobińska czy R. Markowski.

⁷ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2006, s. 15 n.

⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2009 r. Nr 213, poz. 1651).

⁹ Art. 54 Kodeksu wyborczego.

zasady w stosunku do jednej osoby lub wyjątkowo do dwóch, gdy jednym z udzielających pełnomocnictwa jest wstępny, zstępny, małżonek, rodzeństwo lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli¹⁰. Akt pełnomocnictwa sporządza się w miejscu zamieszkania wyborcy przed wójtem lub innym upoważnionym pracownikiem gminy.

Drugą procedurą alternatywnego głosowania wprowadzoną przez Kodeks wyborczy jest głosowanie korespondencyjne, z którego mogą skorzystać wyborcy przebywający za granicą (nie dotyczy to wyborów samorządowych) oraz niepełnosprawni. Zamiar głosowania korespondencyjnego powinien zostać zgłoszony wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów lub właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów¹¹. Procedura wyborcza polega na otrzymaniu pakietu wyborczego, do którego należą obligatoryjnie: zaadresowana koperta zwrotna, karta bądź karty do głosowania, koperta na kartę bądź karty do głosowania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, instrukcja głosowania¹². Aby zachować warunki tajności głosowania, niepełnosprawny wyborca otrzymuje pakiet wyborczy wyłącznie do rąk własnych, po okazaniu dokumentu tożsamości oraz za pisemnym pokwitowaniem¹³.

Alternatywne procedury głosowania wymagają od wyborcy wzmożonej aktywności bądź poprzez udzielenie pełnomocnictwa bądź zgłoszenie konsulowi czy wójtowi chęci głosowania korespondencyjnego. Kodeks wyborczy wprowadza ułatwienia sposobu zawiadomienia, które można wyrazić w sposób ustny, pisemny telegraficznie, telefaksem albo w formie elektronicznej. Niemniej jednak należy zauważyć, że procedury związane z nowymi możliwościami oddawania głosów dla „zwykłego” wyborcy mogą być niezrozumiałe¹⁴. Wszelkie niedogodności związane z tymi czynnościami uwarunkowane są zabezpieczeniem przed fałszerstwami, jednakże koszty związane z czasem poświęconym na wykonanie urzędowych formalności mogą przewyższać chęć wzięcia udziału w wyborach. Dlatego też bardzo ważną rolę powinna

¹⁰ Art. 55 tamże.

¹¹ Art. 61c § 1 oraz art. 63 § 1 tamże.

¹² Art. 65 § 1 tamże.

¹³ Szczegółowe wytyczne zawierają akty prawne: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 września 2011 roku w sprawie trybu doręczania i przekazywania przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym wyborców niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 194, poz. 1171) oraz Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą (M.P. z 2011 r. nr 47, poz. 541).

¹⁴ Zob. Instrukcja głosowania, załącznik nr 5 Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 sierpnia 2011 r. (M.P. z 2011 r. nr 45, poz. 741).

odgrywać kampania informacyjna skierowana do osób niepełnosprawnych i osób przebywających za granicą.

Kodeks wyborczy wprowadził obowiązek zamieszczenia na portalu internetowym informacji o ułatwieniach, jakie przysługują osobom niepełnosprawnym, uwzględniając różne formy niepełnosprawności¹⁵. Jedną z grup wyróżnionych stanowią niewidomi, dla których PKW musi przygotować materiał informacyjny w alfabecie Braille'a i przekazać go na wyraźne żądanie zainteresowanym. Wyborca ma możliwość głosowania, używając odpowiednich nakładek, jednakże taki zamiar należy zgłosić wójtowi w terminie do 14 dnia przed dniem wyborów. Istnieje również możliwość głosowania korespondencyjnego przy użyciu nakładek zgodnie z artykułem 61c § 4 Kodeksu wyborczego, jeśli wyborca wyraźnie zażąda ich przysłania w pakiecie wyborczym. Wzory nakładek określa PKW w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, kierując się ich praktycznym zastosowaniem.

2. ZMIANY NA LISTACH WYBORCZYCH ORAZ SYSTEMU GŁOSOWANIA

Wraz z przyjęciem Kodeksu wyborczego nastąpiło wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu (art. 260) oraz do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (art. 418). Założeniem projektodawców jednomandatowych okręgów wyborczych było zwiększenie więzi między wyborcami a przedstawicielami do organów władzy, mimo że wolny mandat senatora nie obliguje go do sugerowania się wolą elektoratu¹⁶. Największy problem dotyczył takiego podziału kraju na okręgi, który odzwierciedlałby rzeczywiste preferencje wyborców, wolne od jakichkolwiek ingerencji politycznych (typu *gerrymandering*). Podjęto także kwestię zapewnienia równości materialnej głosu, czyli „siły głosu”. Jednakże z obecnego kształtu okręgów wyborczych wyłania się obraz dysproporcji odbiegających od norm przedstawicielstwa sugerowanych przez komisję wenecką w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych¹⁷.

¹⁵ Art. 37b Kodeksu wyborczego.

¹⁶ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011 nr 4, s. 12.

¹⁷ Komisja wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo) uznaje za dopuszczalne odstępstwo od norm w granicach 10%, nie większe jednak niż 15%, z wyjątkiem szczególnych okoliczności (jak np. ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne). Zob. Rada Europy, Opinia nr 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev., Strasburg 23 maja 2003 r. W 2011 r. prawie połowa okręgów (41 okręgów)

Kolejną ważną decyzją związaną z prawem wyborczym było wprowadzenie do ustawy systemu kwot w wyborach do Sejmu dotyczącego płci. Otóż zgodnie z art. 211 § 3 na liście kandydatów liczba osób jednej płci nie może być mniejsza niż 35% wszystkich kandydatów. Kontrowersyjny przepis wywołał dyskusję nad proporcją (pierwotnie postulowano 50%) oraz sensem gwarancji tych praw na mocy ustawy. System kwotowy funkcjonuje co prawda w większości krajów UE na poziomie ustawowym (Belgia, Francja, Hiszpania) lub też w wewnątrzpartyjnych regulacjach (Szwecja, Norwegia, Niemcy), co nie gwarantuje jednak zwiększenia partycypacji. Wysoki współczynnik udziału kobiet w Finlandii czy Danii, wynoszący odpowiednio 42 i 37,4%, nie jest wymuszony żadnymi restrykcjami¹⁸. Kongres Kobiet Polskich, zgłaszając propozycję wprowadzenia parytetów, sugerował się wzrostem szans kobiet w organach decyzyjnych, niemniej jednak ze względu na możliwość złamania konstytucyjnej zasady równości czy pluralizmu politycznego, Sejm zdecydował się na zapewnienie każdej płci miejsc na listach wyborczych, ale w kwocie wynoszącej co najmniej 35%¹⁹.

Kodeks wyborczy wprowadził również obostrzenia dotyczące biernego prawa wyborczego, wykluczając osoby „skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe” (art. 11 § 2). Przepisy te, choć tylko powtórzyły normę wprowadzoną nowelizacją z 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 212, poz. 1385), mają dość duże znaczenie dla urzeczywistnienia standardów politycznych. Pozbawienie możliwości kandydowania osób skazanych prawomocnym wyrokiem zlikwiduje kuriozalną sytuację jednoczesnego sprawowania pieczy nad prawem i braku poszanowania dla niego. Należy zauważyć niekonsekwencję art. 11 § 2 z art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, wprowadzonym w 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946), gdzie brakuje słów „umyślne przestępstwo skarbowe”, co może powodować nieścisłości, które powinny stać się przedmiotem analizy w dalszym procesie legislacyjnym²⁰.

odbiegało od normy, natomiast najjaskrawszymi przykładami dysproporcji były okręg 30 (Kraków I) z 642 tys. mieszkańców oraz okręg 61 (Białystok) liczący 217 tys. osób, które miały prawo wybrać jednego senatora; za: K. Składkowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy*, s. 287–289.

¹⁸ Raport z 2008 r. na zlecenie Parlamentu Europejskiego, *Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie*.

¹⁹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie*, s. 14–15.

²⁰ Tamże, s. 15.

3. KAMPANIA WYBORCZA

Problemowi prowadzenia kampanii wyborczej poświęcono rozdział 12 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 104 kampania rozpoczyna się od dnia ogłoszenia zarządzenia o wyborach i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Kolejny artykuł definiuje, co należy rozumieć przez pojęcie agitacji („publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób i na kandydata określonego komitetu”) oraz kto i w jaki sposób może ją legalnie prowadzić. Kodeks wyborczy wskazuje także, czym jest materiał wyborczy (art. 109 § 1: „każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”). Wprowadzenie legalnych definicji powinno pozwolić na skuteczniejsze przestrzeganie prawa, w tym ograniczenie niedozwolonych form finansowania kampanii oraz promocji kandydatów. Niestety praktyka wyborcza udowodniła, że mimo apeli różnych środowisk politycznych oraz samej PKW prowadzenie kampanii informacyjnych nadal pozostaje bezkarne²¹. W 2011 r. SLD oraz PiS starały się promować własny program w środkach masowego przekazu, argumentując to wolnością działania partii politycznych. Akcje informacyjne prowadzone na szeroką skalę w rażący sposób omijają zasady finansowania kampanii wyborczej, na którą komitety mają określone limity. Granica między agitacją wyborczą a informowaniem jest nieostra, a w przypadku prowadzenia permanentnej kampanii politycznej problem pozostaje do uregulowania.

Jedną z prób wprowadzenia merytorycznej kampanii wyborczej miała być propozycja zakazu umieszczania plakatów i haseł o powierzchni większej niż 2 m² (dawny art. 110 § 4). Na krótko po uchwaleniu Kodeksu wyborczego dążono również do wprowadzenia zakazu emitowania płatnych reklam wyborczych²². Projekt autorstwa posłów PjN uzasadniano chęcią odgórnego wymuszenia na partiach politycznych realnej dyskusji programowej. Postępująca tabloidyzacja mediów sprawia, że wyborca ocenia jedynie atrakcyjność kampanii medialnej wydatkowanej notabene z kieszeni podatnika, a nie przekaz programowy²³. Trybunał Konstytucyjny odniósł się negatywnie do obydwu obostrzeń, wskazując, że ograniczenia te naruszają zasadę wolności

²¹ Stanowisko PKW z dnia 18.07.2011 w sprawie tzw. kampanii informacyjnej prowadzonej przez partie polityczne i osoby pełniące funkcje publiczne przed zarządzeniem wyborów, ZPOW-557-1/11.

²² Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134).

²³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (druk nr 3813).

pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji. Trybunał zauważył także nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, szczególnie pośpiech, nieuzasadniony żadnymi racjonalnymi przesłankami, naruszający tym samym zasadę rzetelnego procesu ustawodawczego²⁴.

4. ADMINISTRACJA WYBORCZA

Przepisy dotyczące organów wyborczych reguluje obszerny dział II Kodeksu wyborczego, który swoim zakresem reguluje funkcjonowanie administracji wyborczej wraz z aparatem pomocniczym. W poprzednim stanie prawnym przepisy dotyczące administracji wyborczej regulowało kilka ustaw, a szczególnie Ordynacja do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.²⁵ Dzięki ujednoczeniu przepisów zadania organów wyborczych oraz ich struktura wydają się przejrzyste, choć nie wolne od wad²⁶. Istotną zmianą, jaką wprowadził Kodeks, jest tryb wygaśnięcia członkostwa w PKW. W nowym stanie prawnym w przypadku odwołania członka PKW przez Prezydenta RP wymagane jest uzasadnienie wniosku (art. 158 § 5), co sprzyja stabilności i niezależności organu. Również PKW otrzymała nowy obowiązek „prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania”. Czynności te powinny być realizowane poprzez prowadzenie portalu informacyjnego w Internecie, przygotowanie publikacji oraz audycji radiowych i telewizyjnych. PKW ma również obowiązek współdziałania z organizacjami pozarządowymi, do których statutowych celów należy rozwijanie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego²⁷.

W Kodeksie wyborczym uwzględniono przepisy regulujące funkcjonowanie międzynarodowych obserwatorów wyborczych. Zaproszeni przez PKW obserwatorzy po porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych. Uprawnienia, jakie posiadają obserwatorzy, przypominają te, które posiadają mężowie zaufania, oprócz prawa wnoszenia uwag do protokołów. PKW wydaje w tym celu międzynarodowym obserwatorom wyborczym odpowiednie zaświadczenia, zgodnie z art. 50 Kodeksu. W poprzednim sta-

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11; Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889).

²⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.

²⁶ A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy*, s. 141 n.

²⁷ Art. 160 § 1 pkt 9 Kodeksu wyborczego.

nie prawnym obecność obserwatorów uregulowana była każdorazowo przez PKW, w drodze wytycznych i wyjaśnień. Warty odnotowania jest przypadek z października 2007 r. w Polsce, kiedy to Ministerstwo Spraw Zagranicznych początkowo nie chciało przyjąć obserwatorów Office for Democratic Institutions and Human Rights (instytucja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), argumentując to brakiem konieczności takiego działania²⁸. Obecność zewnętrznych obserwatorów bezsprzecznie sprzyja zasadzie demokratycznego państwa prawa oraz czyni zadość podpisanym przez Polskę umowom międzynarodowym.

ZAKOŃCZENIE

Kodyfikacja systemu wyborczego była jednym z najważniejszych wyzwań Sejmu VI kadencji i od razu wzbudziła wiele kontrowersji. Ze względu na polityczny charakter wprowadzonych zmian grupa posłów PiS złożyła wniosek o zbadanie konstytucyjności nowych uregulowań prawnych z ustawą zasadniczą. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20 lipca 2011 r., czyli niespełna trzy miesiące przed wyborami parlamentarnymi, odniósł się do kwestionowanych przepisów. Sędziowie uznali za zgodne z Konstytucją RP regulacje dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych oraz przychylnie odnieśli się do obydwu alternatywnych procedur głosowania. Niemniej jednak Trybunał zakwestionował możliwość przeprowadzenia dwudniowych wyborów do Sejmu i Senatu oraz prezydenckich, nie widząc takich sprzeczności przy wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego²⁹.

Wyniki wyborów z 9 października 2011 r. najlepiej zweryfikowały nowe instytucje Kodeksu wyborczego, wskazując pewne prawidłowości. Mimo przychylnych opinii na temat alternatywnych procedur głosowania zbiorcze rezultaty wykazują, że jedynie kilkanaście tysięcy obywateli skorzystało z nowych rozwiązań prawnych³⁰. Jedynie 214 osób wyraziło chęć głosowania przy użyciu nakładki w alfabecie Braille'a, w tym 43 korespondencyjnie³¹. System kwotowy wymusił, że na listach pojawiło się więcej kobiet (43,54%),

²⁸ <<http://www.wprost.pl/ar/114339/Polacy-nie-wpuszcza-OBWE-na-wybory>>.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.

³⁰ W 2010 r. w wyborach prezydenckich przez pełnomocnika głosowało 6456 wyborców w I turze, natomiast w II turze 11 613. W 2011 r. przez pełnomocnika zagłosowało 12,4 tys. osób, a pakiety wyborcze wysłano 22 951 osobom, chociaż odesłało je 17 tys. wyborców. Obwieszczenie PKW z dnia 11 października.

³¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej I Rodziny (nr 18) z dnia 15 marca 2012 r.

lecz realne wyniki wyborcze dały im jedynie 24% miejsc w parlamencie, co oznacza, że odnotowano wzrost o 4%, czyli o 16 posłanek. Jednomandatowe okręgi wyborcze miały stanowić doskonałą szansę na odpolitycznienie Senatu, a jedynie 4 senatorów dostało się do Izby Wyższej bez wsparcia maszyny partyjnej. Wiele kontrowersji w 2011 r. wzbudziło pozbawienie możliwości odwołania się od decyzji PKW komitetów wyborczych Nowej Prawicy Janusza Korwina-Mikkego i Prawicy Rzeczypospolitej. Dzięki wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego osobie zgłaszającej listę przysługuje prawo odwołania, co pozwoli na uniknięcie podobnych błędów³².

Analiza stanu instytucji wyborczych w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat wskazuje na doniosłość zmian, które istotnie wpływają na jakość systemu. Przede wszystkim wywołano publiczną debatę, w której wzięli udział politycy wszystkich opcji politycznych, wzbogacona o zdanie doktryny. Także orzecznictwo sądowe wzbogaciło się o wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który nie pozostawia wątpliwości co do funkcjonowania alternatywnych metod głosowania czy okręgów jednomandatowych. Należy zauważyć, że próby manipulacji prawą, na których skorzystałyby zapewne niektóre formacje, zablokował Trybunał, co świadczy o skuteczności systemu prawa. Niestety frekwencja wynosząca 48,92% w wyborach z 2011 r. dowodzi, że powodem braku partycypacji jest absencja zawiniona, nie przymusowa. Koszt jednodziennych wyborów wyniósł około 98,5 mln zł, natomiast wydatki komitetów na promocje wyniosły prawie 100 mln zł, a więc koszty demokracji pochłonęły ponad 200 mln zł z budżetu państwa. System wyborczy nie jest więc wolny od wad i pochłania ogromne środki, co wpisane jest w ustrój demokratyczny. Próba kodyfikacji zakończyła się powodzeniem i prawdopodobnie ustabilizuje system prawny na wiele lat.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12; Dz.U. z 2012 r., poz. 849).