

BEOS-1220/26

Warszawa, 6 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.45.16.2026

Data wpływu 06.07.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym
(druk sejmowy nr 2670)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawca wskazał na osłabienie zaufania obywateli do państwa i prawa wyborczego w związku z nieprawidłowościami, które miały wystąpić w toku wyborów Prezydenta RP w 2025 r., w szczególności przy wydawaniu kart do głosowania oraz przeliczaniu głosów. Wskazano również na znaczną liczbę protestów wyborczych oraz zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa składanych w związku z tymi wyborami.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na niewystarczający poziom profesjonalizacji części organów wyborczych i trudności organizacyjne występujące przy przeprowadzaniu wyborów. Dotyczy to zwłaszcza funkcjonowania komisji wyborczych, organizacji głosowania w obwodach, w tym w obwodach zagranicznych, oraz zasad zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych przez komitety, które nie uczestniczą realnie w danym procesie wyborczym.

Wskazano ponadto na niesprawność niektórych obowiązujących rozwiązań organizacyjnych, w tym nadmierne obciążenie komisji w dużych obwodach głosowania, dodatkowe obowiązki komisji związane z dietami mężów zaufania i brak skutecznego mechanizmu aktualizacji liczby mandatów poselskich przypadających na okręgi wyborcze mimo zmian demograficznych. W ocenie Wnioskodawcy okoliczności te wpływają negatywnie na sprawność procesu wyborczego oraz społeczne poczucie bezpieczeństwa i zaufania do prawidłowości wyborów.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym² (art. 1 i art. 2). Projekt obejmuje zmiany organizacyjne i proceduralne dotyczące przeprowadzania wyborów oraz funkcjonowania organów wyborczych.

Projekt przewiduje m.in. zmianę zasad tworzenia stałych obwodów głosowania przez określenie, że stały obwód głosowania obejmuje od 200 do 3000 mieszkańców, z możliwością odstępstwa w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, przy zachowaniu maksymalnej liczby 4000 mieszkańców. Projekt zakłada również zmianę przepisów dotyczących głosowania za granicą, w tym przyznanie konsulowi dostępu do danych zawartych w rejestrze PESEL, rejestrze dokumentów paszportowych oraz rejestrze dowodów osobistych w celu weryfikacji danych wyborcy, a także uznanie ważnego polskiego dowodu osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem. W odniesieniu do wydawania kart do głosowania za granicą projekt przewiduje, że wyborca otrzyma kartę po okazaniu ważnego polskiego paszportu lub ważnego polskiego dowodu osobistego, natomiast obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim – po okazaniu innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość³.

Projekt zakłada uchylenie art. 103aa Kodeksu wyborczego, określającego uprawnienie mężów zaufania do diety, zmianę trybu powoływania komisarzy wyborczych, ograniczenie kręgu osób mogących pełnić tę funkcję do sędziów oraz dopuszczenie do jej pełnienia także sędziów w stanie spoczynku, którzy nie ukończyli 70 lat⁴. Projekt przewiduje również zmianę zasad powoływania okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Członkowie tych komisji mieliby być powoływani spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza, a przewodniczącym komisji pozostawałby z urzędu komisarz wyborczy⁵.

Projekt modyfikuje zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych, w tym ich skład, zgłaszanie kandydatów oraz uzupełnianie i losowanie członków komisji. Zmienia także skład obwodowych komisji wyborczych za granicą oraz przepisy dotyczące urzędników wyborczych⁶.

Zaproponowano zmiany dotyczące okręgów wyborczych do Sejmu: projekt przewiduje, że załącznik do Kodeksu wyborczego będzie określał granice okręgów, ich numery i siedziby komisji, natomiast liczbę posłów wybieranych w okręgach będzie corocznie ogłaszać Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), a w razie jej bezczynności – określać Naczelny Sąd Administracyjny⁷.

Projekt przewiduje zmianę przepisów dotyczących terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów. W przypadku nieuzyskania przez właściwą okręgową

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 472.

³ Art. 1 pkt 1-3 projektu – zmiana art. 12, art. 35 i art. 52 Kodeksu wyborczego.

⁴ Art. 1 pkt 4 i 5 projektu – odpowiednio uchylenie art. 103aa i zmiana art. 103c Kodeksu wyborczego.

⁵ Art. 1 pkt 6-9 projektu – zmiana art. 166, art. 170, art. 171 i art. 174 Kodeksu wyborczego.

⁶ Art. 1 pkt 10-15 projektu – odpowiednio zmiana art. 182, art. 183, art. 191b, art. 191d i art. 195 oraz uchylenie art. 191ca Kodeksu wyborczego.

⁷ Art. 1 pkt 16, 17 i 22 projektu – odpowiednio zmiana art. 202 i art. 203 Kodeksu wyborczego oraz załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego.

komisję wyborczą wyników głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach ma być uznawane za niebyłe. W uzasadnionych przypadkach PKW będzie mogła przedłużyć ten termin do 72 godzin. Rozwiązanie to ma znaleźć zastosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego⁸.

Zmiana ustawy o referendum lokalnym ma charakter dostosowujący i polega na usunięciu odesłania do uchylanego art. 103aa Kodeksu wyborczego (art. 2 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe dotyczące stosowania nowych regulacji do wyborów zarządzonych po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, dostosowania właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych, wygaśnięcia kadencji dotychczasowych komisarzy, stosowania nowych przepisów o urzędnikach wyborczych oraz pierwszego obwieszczenia PKW w sprawie liczby posłów wybieranych w okręgach (art. 3 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Z uzasadnienia projektu i DSR nie wynika, aby Wnioskodawca przedstawił odrębne warianty alternatywne wobec projektowanej regulacji. Wskazano jedynie, że w toku konsultacji zgłaszano uwagi i propozycje dotyczące niektórych rozwiązań szczegółowych, w szczególności dotyczących sekretarzy obwodowych komisji wyborczych, urzędników wyborczych, określania liczby posłów wybieranych w okręgach oraz terminu uzyskania wyników głosowania z obwodu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projektowana ustawa dotyczy kilku zagadnień związanych z organizacją procesu wyborczego, w tym statusu i składu organów wyborczych, zasad powoływania obwodowych komisji wyborczych, udziału osób o określonych kwalifikacjach w administracji wyborczej, sprawności pracy komisji oraz społecznej kontroli przebiegu głosowania i liczenia głosów. Obejmuje również mechanizm dostosowywania liczby mandatów poselskich przypadających na poszczególne okręgi wyborcze do zmian demograficznych. W państwach europejskich występuje znaczna różnorodność modeli kształtowania składu i statusu komisji wyborczych szczebla podstawowego. Różnice dotyczą przede wszystkim tego, czy członkowie komisji są wybierani spośród wyborców, wskazywani przez partie polityczne, powoływani przez administrację lokalną, losowani, czy też działają w ramach modelu urzędniczego. Zróżnicowane są także mechanizmy dostosowywania reprezentacji parlamentarnej do zmian liczby ludności lub liczby wyborców. Poniżej opisano trzy

⁸ Art. 1 pkt 18-21 projektu – zmiana art. 230, art. 272, art. 314 i art. 353 Kodeksu wyborczego.

państwa charakteryzujące się zróżnicowanymi rozwiązaniami w tym zakresie: Niemcy, Hiszpanię i Wielką Brytanię.

W Niemczech obwodowe komisje wyborcze (*Wahlvorstand*) działające w lokalach wyborczych są powoływane na podstawie ustawy o federalnym prawie wyborczym⁹ i federalnej ordynacji wyborczej¹⁰. Komisje składają się z przewodniczącego (*Wahlvorsteher*), zastępcy przewodniczącego i od trzech do siedmiu członków (*Beisitzer*), będących uprawnionymi wyborcami. Przewodniczący i ich zastępcy są przed każdymi wyborami wyznaczani przez rząd kraju związkowego (landu) lub wyznaczony przez niego organ. Członkowie komisji są powoływani przez organ gminy, w miarę możliwości spośród uprawnionych do głosowania mieszkańców danej gminy i danego obwodu głosowania. Przy powoływaniu członków komisji należy uwzględnić partie reprezentowane w danym okręgu. Nikt nie może być członkiem więcej niż jednego organu wyborczego. Do komisji nie można powołać kandydatów w wyborach ani osób pełniących funkcję pełnomocników wyborczych lub zastępców pełnomocników. W celu powołania komisji wyborczej władze gminne są uprawnione do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych osób uprawnionych do głosowania. Ponadto władze gminne mogą zwrócić się do organów federalnych, instytucji prawa publicznego, krajów związkowych, gmin i innych podmiotów o wskazanie spośród swoich pracowników osób, które mieszkają na terenie wnioskującej gminy.

Funkcja członka komisji w Niemczech ma charakter społeczny. Każda osoba uprawniona do głosowania jest zobowiązana do przyjęcia tej funkcji, a odmowa jest możliwa wyłącznie z ważnych przyczyn. Władze gminne mają obowiązek poinformować członków komisji wyborczej przed wyborami o ich zadaniach w taki sposób, aby zapewnić prawidłowy przebieg wyborów, oraz mają obowiązek ustalenia i potwierdzenia wyników wyborów. Przewodniczący wyznacza spośród członków komisji sekretarza i jego zastępcę. Decyzje komisji wyborczych są podejmowane na posiedzeniu jawnym, zwykłą większością głosów. Podczas głosowania muszą być zawsze obecni przewodniczący komisji wyborczej i sekretarz lub ich zastępcy oraz co najmniej jeden członek komisji. Podczas ustalania i ogłaszania wyników wyborów powinni być obecni wszyscy członkowie komisji, przy czym dla zachowania zdolności do podejmowania decyzji wymagany jest udział przewodniczącego, sekretarza lub ich zastępców oraz co najmniej trzech członków komisji. Ustawa zobowiązuje członków komisji do wykonywania obowiązków bezstronnie i z zachowaniem tajemnicy w sprawach, o których dowiedzieli się w trakcie pełnienia funkcji. Nie mogą oni w czasie pełnienia obowiązków w widoczny sposób nosić symboli wskazujących na przekonania polityczne. Zgodnie z informacjami Federalnej Komisji Wyborczej (*Bundeswahlleiterin*) organy wyborcze, w tym komisje obwodowe, są traktowane jako instytucje samoorganizacji społecznej niezwiązane żadnymi wytycznymi. W kluczowych fazach procedury

⁹ *Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1994*, BGBl. I S. 1288, 1594 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 6 VII 2026 r.].

¹⁰ *Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002*, BGBl. I S. 1376 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html.

wyborczej mają samodzielnie kierować przebiegiem głosowania i jego kontrolą, a ich decyzje podlegają kontroli w trybie postępowania w sprawie ważności wyborów.

Wybory do Bundestagu odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych. Mechanizm aktualizacji dotyczy więc przede wszystkim podziału na okręgi wyborcze i ich granic, a nie liczby mandatów przypadających na okręg wielomandatowy i jest dokonywany na podstawie liczby ludności niemieckiej w poszczególnych krajach związkowych, ustalonej według oficjalnych danych statystycznych, z zastosowaniem tzw. metody Sainte-Laguë/Schepersa¹¹. Zgodnie z § 3 ustawy o federalnym prawie wyborczym Komisja ds. Okręgów wyborczych (*Wahlkreiskommission*) stale monitoruje zmiany demograficzne i przedstawia Bundestagowi raport o tym, czy zmiany liczby ludności wymagają korekty podziału na okręgi. Ustawa określa progi odchyień: liczba ludności okręgu nie powinna odbiegać od średniej o więcej niż 10%, a przy odchyleniu powyżej 15% konieczna jest zmiana granic okręgu. Przy wyznaczaniu okręgów należy jednocześnie zachować granice krajów związkowych, dążyć do spójności terytorialnej okręgu i w miarę możliwości respektować granice jednostek samorządowych. Komisja przedstawia raport w ciągu 15 miesięcy od rozpoczęcia kadencji Bundestagu, a jego wyniki mogą stanowić podstawę ustawowej korekty podziału na okręgi.

W Hiszpanii w lokalach wyborczych działają komisje wyborcze (*mesas electorales*), tworzone wyłącznie na dzień głosowania, składające się z przewodniczącego (*presidente*) i dwóch członków (*vocales*). Funkcji tych nie mogą wykonywać osoby kandydujące w wyborach. Za powołanie komisji wyborczej odpowiadają rady miejskie pod nadzorem komisji okręgowych (*Juntas de Zona*). Organizacja komisji wyborczych została uregulowana w ustawie organicznej o ogólnym systemie wyborczym¹². Przewodniczący i członkowie komisji, a także ich zastępcy, wybierani są w drodze losowania publicznego spośród wszystkich osób wpisanych na listę wyborców danego obwodu wyborczego, które potrafią czytać i pisać i nie ukończyły 70 lat. Osoby, które ukończyły 65 lat, mogą w ciągu siedmiu dni zrezygnować z pełnienia funkcji. Dla pozostałych pełnienie funkcji jest co do zasady obowiązkowe. Przewodniczący musi posiadać wykształcenie średnie lub zawodowe drugiego stopnia. Losowanie odbywa się między 25. a 29. dniem po ogłoszeniu wyborów, a o powołaniu na stanowisko w komisji wyborczej należy poinformować jej członków w ciągu trzech dni. Wybrani członkowie mają wówczas tydzień na ewentualne przedstawienie uzasadnionej i udokumentowanej przyczyny, która uniemożliwia im przyjęcie stanowiska¹³. Osoby pracujące i urzędnicy państwowi wybrani na stanowisko w komisji wyborczej mają prawo do płatnego urlopu na dzień wyborów, o ile przypada on w dniu roboczym. Mają ponadto prawo

¹¹ Informacje na stronie Federalnej Komisji Wyborczej: <https://bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/w/wahlkreise.html>.

¹² *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, BOE núm. 147, de 20/06/1985 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

¹³ Przeszkody zostały określone w instrukcji Centralnej Komisji Wyborczej: *Istrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales*, BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?packedargs=esinstruccion=true&idacueroinstruccion=28832&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

do skróconego o pięć godzin dnia pracy w dniu następującym po dniu wyborów. Członkom komisji wyborczych przysługuje dieta. Razem z powiadomieniem o nominacji członkowie komisji wyborczej otrzymują instrukcję dotyczącą sprawowania funkcji. Liczenie głosów po zakończonych wyborach jest jawne, co oznacza, że każda osoba, niezależnie od tego, czy jest wyborcą, ma prawo być obecna podczas tej czynności, o ile pozwala na to lokal, w którym znajduje się komisja wyborcza. Nie ma w tym zakresie innych ograniczeń poza tymi, które może wprowadzić przewodniczący lub przewodnicząca komisji w celu zachowania porządku publicznego¹⁴.

W Hiszpanii liczba mandatów w Kongresie Deputowanych jest rozdzielana między prowincje według zasad określonych w ustawie organicznej o ogólnym systemie wyborczym. Każda prowincja otrzymuje minimalną liczbę mandatów, a pozostałe mandaty są rozdzielane proporcjonalnie do liczby ludności, według procedury określonej ustawowo (art. 162). Liczba deputowanych w Kongresie wynosi 350, przy czym każda prowincja otrzymuje na początku co najmniej dwa mandaty, a Ceuta i Melilla po jednym mandacie. Pozostałe 248 mandatów dzieli się między prowincje proporcjonalnie do liczby ludności: najpierw oblicza się kwotę podziału, następnie przyznaje mandaty według części całkowitej ilorazu ludności prowincji i tej kwoty, a pozostałe mandaty przypadają prowincjom o największych częściach dziesiętnych. Liczba deputowanych wybieranych w każdej prowincji musi być wskazana w dekrete zarządzającym wybory. Aktualizacja liczby mandatów ma zatem charakter technicznego zastosowania procedury przy zarządzaniu kolejnych wyborów, a nie każdorazowej zmiany ustawowej.

W Wielkiej Brytanii organami odpowiedzialnymi za bezpośrednią organizację głosowania na poziomie lokalnym są lokalne organy wyborcze. Należy przy tym zaznaczyć, że w Irlandii Północnej obowiązuje odrębny model organizacji zarządzania wyborami, natomiast poniższy opis odnosi się przede wszystkim do rozwiązań właściwych dla Wielkiej Brytanii, w szczególności Anglii i Walii, z uwzględnieniem roli Komisji Wyborczej w Wielkiej Brytanii. Zgodnie z ustawą o reprezentacji ludu¹⁵, rady hrabstw i dystryktów w Anglii i Walii mają obowiązek wyznaczenia urzędnika rady jako komisarza wyborczego (*returning officer* – RO) dla wyborów do organów samorządowych. Natomiast w przypadku wyborów parlamentarnych i innych rodzajów głosowań szczegółowe przepisy określają właściwego komisarza wyborczego oraz jego generalny obowiązek podjęcia czynności niezbędnych dla skutecznego przeprowadzenia wyborów zgodnie z przepisami ustawy. Ustawa przewiduje również instytucję urzędnika ds. rejestracji wyborów (*electoral registration officer* – ERO), odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru wyborców. W praktyce funkcje RO i ERO są zwykle powierzane wysokim urzędnikom władz lokalnych, którzy wykonują je osobiście i ponoszą

¹⁴ Informacja na stronie internetowej hiszpańskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://infoelectoral.interior.gob.es/es/proceso-electoral/miembros-de-mesa/informacion-general/el-escrutinio-en-las-mesas-electorales/>.

¹⁵ *Representation of the People Act 1983*, UK Public General Acts 1983 c. 2, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents?utm>.

odpowiedzialność za przebieg wyborów w zakresie wynikającym z przepisów prawa.¹⁶

W Wielkiej Brytanii komisarze wyborczy i ich zespoły działają w oparciu o wytyczne Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*) dla poszczególnych typów wyborów¹⁷ i na podstawie systemu standardów wydajności, w ramach którego określa się pożądane rezultaty, takie jak prawidłowe planowanie wyborów, przeszkolenie personelu lokali wyborczych, prawidłowe zarządzanie procesem głosowania oraz dokumentacją wyborczą¹⁸. Komisarz wyborczy (RO) jest odpowiedzialny za zgodność lokalnej praktyki z obowiązującymi przepisami prawa, przy uwzględnieniu rekomendacji i standardów opracowanych przez Komisję Wyborczą. Komisja Wyborcza wskazuje, że zadaniem RO jest zapewnienie skutecznego przeprowadzenia wyborów zgodnie z prawem, przy zachowaniu bezstronności i integralności procesu wyborczego¹⁹. RO powołuje zespoły lokali wyborczych, składające się z przewodniczącego (*presiding officer*) oraz urzędników wyborczych (*poll clerks*), najczęściej spośród pracowników władz lokalnych lub osób z odpowiednim doświadczeniem. Na przewodniczącym oraz urzędnikach lokalu spoczywają kluczowe funkcje organizacyjne i protokolarne. Ustawa o reprezentacji ludu stanowi, że RO powołuje i opłaca przewodniczącego lokalu wyborczego oraz taką liczbę urzędników, jaka jest niezbędna do przeprowadzenia wyborów, przy czym nie może powołać osoby, która była zatrudniona przez kandydata albo działała na jego rzecz w danych wyborach. Wytyczne Komisji Wyborczej określają obowiązek przeszkolenia, znajomości procedur głosowania i odpowiedzialności za przebieg głosowania, liczenie głosów oraz sporządzanie dokumentacji. Zespół lokalu wyborczego nie powinien wykonywać zadań na rzecz komitetów lub kandydatów w danych wyborach i podlega ograniczeniom służącym zachowaniu bezstronności procesu wyborczego.

W Wielkiej Brytanii wybory do Izby Gmin odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych, a problem równości reprezentacji jest rozwiązywany przede wszystkim przez cykliczny przegląd granic okręgów. Komisja ds. Granic Anglii (*Boundary Commission for England*), podobnie jak analogiczne komisje dla pozostałych części Zjednoczonego Królestwa, dokonuje przeglądów okręgów parlamentarnych zgodnie z ustawowo określonym harmonogramem, co do zasady w cyklu ośmioletnim. W przeglądzie z 2023 r. przyjęto zasadę, że liczba wyborców w okręgach powinna mieścić się w granicach 5% od kwoty wyborczej, z wyjątkiem szczególnych okręgów chronionych²⁰.

¹⁶ Powinien w związku z tym posiadać aktualne ubezpieczenie; zob. *Returning Officer appointment* [w:] *Guidance for Returning Officers administering Local Government Elections in England*, <https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-administering-local-government-elections-england/returning-officer/returning-officer-appointment>.

¹⁷ Wytyczne Komisji Wyborczej można znaleźć na stronie: <https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator>.

¹⁸ *Performance standards for Returning Officers*, <https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator/electoral-registration-officer/performance-standards-returning-officers>.

¹⁹ *Guidance: Returning Officer*, https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator/electoral-registration-officer/search-0?guidance_search%5B0%5D=election_type%3A17.

²⁰ *2023 Review of Parliamentary constituencies in England*, <https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/2023-review/>.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Przyjęcie rozwiązań przewidzianych w projekcie będzie skutkować częściową zmianą procedury przeprowadzania wyborów i funkcjonowania organów wyborczych poprzez ich profesjonalizację, a także wdrożeniem zmian organizacyjnych mających na celu usprawnienie obsługi procesu wyborczego. Proponowane regulacje w znacznym stopniu realizują postulaty zgłaszane przez Państwową Komisję Wyborczą w informacjach dotyczących stosowania przepisów Kodeksu wyborczego i propozycji ich zmian, przedstawianych po każdym wyborach Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów.

Zasadniczym postulatem wysuwanym przez PKW jest zmiana liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu²¹. Obecnie liczba mandatów przypadających na poszczególne okręgi została określona w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego, co oznacza, że każda zmiana w tym zakresie wymaga przeprowadzenia procesu legislacyjnego. Wnioskodawca proponuje odejście od tego rozwiązania poprzez wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym liczba posłów wybieranych w każdym okręgu byłaby corocznie ogłaszana w drodze obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Ustaw.

Obowiązek dokonania takiego ogłoszenia miałby spoczywać na PKW, która byłaby zobowiązana do jego wydania do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby obwieszczenie. Jednocześnie Wnioskodawca przewidział rozwiązanie na wypadek niewykonania tego obowiązku przez PKW. W takiej sytuacji liczba posłów wybieranych w poszczególnych okręgach byłaby określana przez Naczelny Sąd Administracyjny w drodze uchwały podejmowanej w składzie siedmiu sędziów.

Proponowana zmiana prowadziłaby do odejścia od obecnego modelu, w którym podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze jest określony bezpośrednio w ustawie, na rzecz rozwiązania zakładającego okresową aktualizację liczby mandatów w drodze aktów wydawanych przez organy stosujące prawo. Oznaczałoby to przyznanie PKW nowej kompetencji o istotnym znaczeniu dla organizacji wyborów i nadanie NSA szczególnej roli organu zastępczo określającego liczbę mandatów w przypadku beczynności PKW.

Należy podkreślić, że projektowane zmiany nie modyfikują zasad ustalania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze. W mocy pozostają bowiem przepisy art. 201 i art. 202 Kodeksu wyborczego, które regulują tę materię. Zmianie uległby jedynie organ właściwy do określania liczby mandatów i forma prawna aktu, w którym liczba ta byłaby ustalana i ogłaszana.

Propozycja powierzenia PKW obowiązku ogłaszania liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych pozostaje zasadniczo spójna z zakresem jej obecnych kompetencji. Należy wskazać, że na podstawie art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego PKW przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic

²¹ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 stycznia 2026 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW.502.1.2026, s. 13.
https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1768359671_zpow50212026-informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf.

okręgów wyborczych i liczby posłów wybieranych w tych okręgach²². W konsekwencji przyznanie PKW analizowanej kompetencji pozostaje w związku z zadaniami wykonywanymi obecnie przez PKW w procesie kształtowania podziału wyborczego państwa.

Odmienne należy ocenić propozycję przyznania NSA kompetencji do określania liczby mandatów w przypadku niewykonania przez PKW obowiązku ogłoszenia stosownego obwieszczenia. Uzasadnienie projektu nie zawiera argumentów przemawiających za powierzeniem tej kompetencji właśnie NSA ani wyjaśnienia przyczyn zaangażowania sądu administracyjnego w proces ustalania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze. W konsekwencji Wnioskodawca nie wykazał zasadności przyznania NSA nowej kompetencji, pozostającej poza jego dotychczasowymi zadaniami.

Pewnego rodzaju uzasadnienie dla proponowanego rozwiązania można odnaleźć w opinii PKW do projektu. PKW uznała za właściwe powierzenie tej kompetencji NSA, który już obecnie – zgodnie z art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego – rozpoznaje skargi na postanowienia komisarzy wyborczego w sprawach dotyczących okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin. Jednocześnie sprzeciwiono się ewentualnemu przekazaniu tej kompetencji Sądowi Najwyższemu. Wskazano, że to właśnie Sąd Najwyższy rozpoznaje protesty wyborcze w wyborach do Sejmu. W konsekwencji, gdyby protest wyborczy dotyczył kwestii liczby mandatów ustalonej uprzednio przez ten sąd, Sąd Najwyższy byłby zobowiązany do oceny prawidłowości własnych wcześniejszych ustaleń, co mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia bezstronności postępowania²³.

Inny postulat wysuwany przez PKW w ramach informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycji ich zmian, który znalazł odzwierciedlenie w projekcie, dotyczy obniżenia maksymalnej liczby mieszkańców przypadających na stały obwód głosowania z 4000 do 3000 osób²⁴. Przyjęcie proponowanej zmiany oznaczałoby powrót do rozwiązania obowiązującego przed nowelizacją Kodeksu wyborczego dokonaną ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁵ (dalej: nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r.).

Proponowane rozwiązanie ma charakter przede wszystkim organizacyjny. Należy zauważyć, że jego wprowadzenie skutkowałoby nie tylko zwiększeniem liczby stałych obwodów głosowania, lecz także koniecznością powołania większej liczby obwodowych komisji wyborczych oraz zapewnienia ich obsady.

Do innych zmian organizacyjnych postulowanych przez PKW należą propozycje dotyczące zasad powoływania i składu obwodowych komisji

²² Ostatni taki wniosek został wniesiony 21 października 2022 r. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni>. Po mimo wniosku Sejm nie dokonał zmiany liczby mandatów poselskich wybieranych w okręgach wyborczych.

²³ <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/2276/4/638-pkw.pdf>.

²⁴ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 2 grudnia 2024 r. znak ZPOW.502.2.2024, s. 23, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1733449489_informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf.

²⁵ Dz. U. poz. 130 ze zm.

wyborczych²⁶. Wnioskodawca zaproponował ograniczenie uprawnienia do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych wyłącznie do tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały listę kandydatów lub kandydata na obszarze objętym danymi wyborami.

Należy oczekiwać, że wprowadzenie tego rozwiązania przyczyni się do wyeliminowania nadużyć polegających na tworzeniu komitetów wyborczych wyłącznie w celu zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. Praktyka ta umożliwia bowiem uzyskanie przez zgłoszone osoby korzyści finansowych w postaci zryczałtowanych diet przysługujących członkom obwodowych komisji wyborczych, mimo że komitety te nie uczestniczą realnie w rywalizacji wyborczej²⁷.

Pozostając przy problematyce organizacji pracy obwodowych komisji wyborczych, należy zwrócić uwagę na propozycję uchylecia art. 103aa Kodeksu wyborczego, stanowiącego podstawę prawną wypłaty diety mężom zaufania. Przepis ten został wprowadzony stosunkowo niedawno, na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, (dalej: nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2023 r.). Mimo krótkiego okresu jego obowiązywania PKW zgłosiła postulat jego uchylecia.

W uzasadnieniu swojego stanowiska PKW wskazała, że wprowadzenie diety dla mężów zaufania mogło spowodować, iż część osób zgłaszających się do pełnienia tej funkcji kieruje się przede wszystkim możliwością uzyskania świadczenia pieniężnego, a nie realizacją zadań związanych z obserwacją procesu wyborczego i oceną prawidłowości jego przebiegu²⁸. Wnioskodawca, dzielając argumentację PKW, zaproponował zniesienie prawa do pobierania diety, wskazując, że rozwiązanie to pozwoli na przywrócenie społecznego charakteru funkcji męża zaufania.

Jednocześnie warto podkreślić, że analizowany przepis został wprowadzony stosunkowo niedawno (2023 r.). W związku z tym można mieć wątpliwości, czy okres jego obowiązywania jest wystarczający do dokonania pełnej oceny skutków przyjętego rozwiązania.

Wnioskodawca, dążąc do profesjonalizacji organów wyborczych, zaproponował, aby w skład okręgowych oraz rejonowych komisji wyborczych wchodziły osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Obecnie członkami okręgowych i rejonowych komisji wyborczych mogą być osoby posiadające wykształcenie wyższe prawnicze, dające rękojmię należytego wykonywania tej funkcji oraz nieposiadające ukończonych 70 lat.

Wnioskodawca nie przewidział analogicznego ograniczenia wiekowego, mimo że PKW postulowała jego utrzymanie zarówno w odniesieniu do członków obwodowych, okręgowych, jak i rejonowych komisji wyborczych. PKW uzasadniała swoje stanowisko koniecznością wykonywania licznych obowiązków, często również w godzinach nocnych, co może stanowić nadmierne obciążenie dla osób po

²⁶ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 12 stycznia 2026 r., op. cit., s. 4.

²⁷ Ibidem, s. 5.

²⁸ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 4 marca 2024 r., op. cit., s. 18.

ukończeniu 70. roku życia²⁹. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono przyczyn rezygnacji z obowiązującego obecnie ograniczenia wiekowego dotyczącego członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Wnioskodawca skoncentrował się przede wszystkim na wykazaniu potrzeby profesjonalizacji składów tych komisji.

Warto odnotować, że do czasu nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2023 r. w skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych wchodził wyłącznie sędziowie. Proponowane rozwiązanie odchodzi od tego modelu, powierzając udział w składach tych komisji wyłącznie przedstawicielom zawodów prawniczych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że rozwiązanie to jest uzasadnione doświadczeniem zawodowym osób wykonujących zawody adwokata, radcy prawnego oraz notariusza. Podkreślono przy tym zarówno względy merytoryczne, związane z charakterem świadczonych przez te osoby usług prawnych oraz wykonywanych czynności, jak i względy organizacyjne, wynikające z liczebności samorządów zawodowych. Zwrócono również uwagę, że zawody te należą do zawodów zaufania publicznego, co – w ocenie Wnioskodawcy – stanowi dodatkową gwarancję należytego wykonywania funkcji członka komisji wyborczej.

Należy jednak zauważyć, że uzasadnienie projektu nie zawiera pogłębionej analizy obowiązujących rozwiązań ani argumentów wskazujących na ich niedostateczną efektywność lub brak możliwości prawidłowego funkcjonowania komisji w obecnym kształcie. Obowiązujące rozwiązania dotyczące składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych zostały wprowadzone nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2023 r. Relatywnie krótki okres ich obowiązywania może rodzić wątpliwości co do możliwości dokonania pełnej oceny skutków przyjętych regulacji, która uzasadniałaby tak istotną zmianę modelu funkcjonowania tych organów.

Ponadto należy zauważyć, że samo wykonywanie zawodu prawniczego nie jest tożsame z posiadaniem doświadczenia w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów. W konsekwencji argument odwołujący się do doświadczenia zawodowego przedstawicieli zawodów prawniczych nie przesądza jeszcze, że osoby te będą posiadały praktyczne umiejętności związane ze specyfiką procedury wyborczej. Powierzenie składów okręgowych i rejonowych komisji wyborczych wyłącznie przedstawicielom określonych zawodów prawniczych stanowi istotną zmianę w organizacji administracji wyborczej, ograniczając krąg osób mogących wykonywać te funkcje. Uzasadnienie projektu nie przedstawia jednak argumentów wskazujących na konieczność tak daleko idącej modyfikacji ani na potrzebę wyłączenia innych osób spełniających obecnie wymagane kryteria.

Profesjonalizacja składu organów wyborczych obejmuje również zmiany dotyczące zasad powoływania komisarzy wyborczych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami komisarzy wyborczych, w liczbie 100, powołuje PKW na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród osób posiadających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego wykonywania

²⁹ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian z dnia 2 grudnia 2024 r., op. cit., s. 18.

tej funkcji. Obecnie ta sama osoba nie może zostać ponownie powołana na stanowisko komisarza wyborczego.

Wnioskodawca zaproponował dalszą profesjonalizację tej funkcji poprzez ograniczenie kręgu kandydatów do sędziów oraz sędziów w stanie spoczynku, którzy nie ukończyli 70. roku życia. Ponadto projekt przewiduje zmiany w zakresie procedury powoływania komisarzy wyborczych oraz ich liczby, a także dopuszcza możliwość ponownego powołania tej samej osoby na stanowisko komisarza wyborczego.

Zgodnie z projektem komisarzy nadal powoływałaby PKW, jednak na wniosek prezesa właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu. Rozwiązanie to uzasadniono tym, że sądy apelacyjne posiadają większą wiedzę o kwalifikacjach i doświadczeniu sędziów orzekających na obszarze danej apelacji niż minister właściwy do spraw wewnętrznych, który obecnie przedstawia kandydatów.

W doktrynie wskazywano, że powierzanie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych kompetencji do zgłaszania kandydatów na komisarzy wyborczych może prowadzić do upolitycznienia tej funkcji³⁰. W konsekwencji należy uznać, że rozwiązanie zaproponowane przez Wnioskodawcę odpowiada na wątpliwości podnoszone w piśmiennictwie i zmierza do wzmocnienia niezależności komisarzy wyborczych.

Wnioskodawca zakwestionował również zasadność utrzymywania obecnej liczby 100 komisarzy wyborczych, wskazując, że stanowi ona rezultat arbitralnej decyzji ustawodawcy. W związku z tym zaproponowano powrót do modelu obowiązującego przed nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 r., zgodnie z którym w każdym województwie powoływano od 2 do 6 komisarzy wyborczych. Rozwiązanie to było oceniane w doktrynie jako bardziej elastyczne, a także umożliwiające dostosowanie liczby komisarzy do rzeczywistych potrzeb związanych ze sprawnym przeprowadzeniem procesu wyborczego³¹.

Istotną zmianę w zakresie procedury wyborczej stanowi propozycja wydłużenia terminu na przekazywanie wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze za granicą. Projekt przewiduje, że wyniki głosowania w obwodach utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich będą przekazywane właściwej okręgowej komisji wyborczej w terminie 48 godzin od zakończenia głosowania. W przypadku niedotrzymania tego terminu głosowanie w danym obwodzie będzie uznawane za niebyłe. Jednocześnie Wnioskodawca przewidział możliwość przedłużenia wskazanego terminu do 72 godzin w uzasadnionych przypadkach.

Analogiczne rozwiązanie przewidziano również w odniesieniu do wyników przekazywanych przez obwodowe komisje wyborcze działające na terenie kraju. Zgodnie z projektem obwodowa komisja wyborcza miałaby obowiązek przekazać właściwej okręgowej komisji wyborczej wyniki głosowania w terminie 48 godzin od zakończenia głosowania. W przypadku niedotrzymania tego terminu głosowanie w danym obwodzie uznawane byłoby za niebyłe. Jednocześnie przewidziano

³⁰ K. Składowski, *Art. 166 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018, LEX/el.

³¹ *Ibidem*.

możliwość przedłużenia tego terminu przez Państwową Komisję Wyborczą do 72 godzin w uzasadnionych przypadkach.

W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono jednak szczegółowych argumentów przemawiających za wprowadzeniem tego rozwiązania. Merytoryczne uzasadnienie tej propozycji legislacyjnej jest pożądane ze względu na doniosłe skutki, jakie wiążą się z niedotrzymaniem terminu przekazania wyników głosowania, prowadzącym do uznania głosowania w danym obwodzie za niebyłe. Wnioskodawca nie wskazał również problemów praktycznych związanych z obowiązującą regulacją w tym zakresie. Należy zauważyć, że art. 274 Kodeksu wyborczego przewiduje obowiązek niezwłocznego przekazania wyników wyborów w okręgu wyborczym, co potwierdza konieczność sprawnego zakończenia czynności wyborczych, jednak nie stanowi samoistnej podstawy do wprowadzenia tak daleko idącej konsekwencji. Dlatego też, mając na względzie wpływ projektowanego rozwiązania na realizację czynnego i biernego prawa wyborczego, za uzasadnioną należy uznać potrzebę przeprowadzenia pogłębionej analizy konstytucyjnej proponowanej regulacji.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³². Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³³.

2.

Opiniowany projekt w zakresie, w jakim zawiera przepisy normujące wybór do Sejmu i do Senatu, dotyczy zagadnień unormowanych w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), poddającego pod ochronę prawa wyborcze w wyborach do organu ustawodawczego.

Na gruncie tego przepisu istnieje bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące unieważnienia wyników głosowania w obwodach (w szczególności wyroki: z 8 lipca 2007 w sprawie *Georgian Labour Party p. Gruzji*, 9103/04; z 10 stycznia 2012 w sprawie *Hajili p. Azerbejdżanowi*, 6984/06; z 10 stycznia 2012 w sprawie *Kerimli i Alibeyli p. Azerbejdżanowi*, 18475/06, 22444/06; z 10 stycznia 2012 w sprawie *Mammadov p. Azerbejdżanowi (nr 2)*, 4641/06; z 13 października 2015 w sprawie *Riza i in. p. Bułgarii*, 48555/10, 48377/10). Na tym tle pojawiają się wątpliwości dotyczące art. 1 pkt 18 i 19 projektu, przewidujących uznanie za niebyłe wyników głosowania w obwodzie w wyborach do Sejmu i do Senatu w określonych sytuacjach (zmieniane art. 230 i art. 272 Kodeksu wyborczego). Przepisy przewidujące uznanie wyników głosowania w obwodzie za niebyłe obowiązują w polskim systemie prawnym od wielu lat. Proponowane zmiany wydłużają czas oczekiwania na wyniki głosowania, a samo proponowane

³² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldy Dzikowski)*, opinia BEOS z 03 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1209/26.

³³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldy Dzikowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 03 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1210/26.

rozwiązanie – w postaci uznania wyników głosowania w obwodzie za niebyłe – stanowi ingerencję w czynne prawo wyborcze wyborców i bierne prawo wyborcze kandydatów. Ingerencja taka budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na:

- wyborców (ok. 29,4 mln osób³⁴),
- kandydatów na posłów w wyborach do Sejmu (6 333 osób zarejestrowanych w wyborach do Sejmu w 2023 r.),
- organy wyborcze (PKW, komisarzy wyborczych, komisje wyborcze wszystkich stopni),
- Szefa Krajowego Biura Wyborczego,
- prezesów sądów apelacyjnych (11),
- Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- urzędy gmin (2 479³⁵),
- mężów zaufania (w I turze wyborów Prezydenta w 2025 r. uprawnionych do diety było 40 870 mężów zaufania, w II turze – 25 478).

B. Wpływ na społeczeństwo

Zaproponowane przez Wnioskodawcę zmiany Kodeksu wyborczego mają charakter wielowątkowy, w związku z czym ich skutki społeczne będą zróżnicowane. Poszczególne rozwiązania mogą wpływać na sposób organizacji i przebiegu procesu wyborczego, zakres kompetencji organów wyborczych oraz realizację praw wyborczych obywateli.

Wśród projektowanych zmian szczególne znaczenie społeczne może mieć zmiana dotycząca ustalania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze. Projekt przewiduje przekazanie kompetencji do określania liczby mandatów poselskich w okręgach wyborczych PKW, a w przypadku niewykonania tego obowiązku – NSA (zmiana art. 202 Kodeksu wyborczego). Wprowadzenie mechanizmu elastycznego dostosowywania liczby mandatów do zmian demograficznych w danym okręgu wyborczym jest wyrazem praktycznego stosowania zasady reprezentatywności/normy przedstawicielstwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że zaproponowane przepisy nie są dostatecznie precyzyjne, co może powodować napięcia społeczne w okręgach, w których będą następować zmiany liczby mandatów. O ile w obecnym brzmieniu art. 202 § 1 nie ma znaczenia, na podstawie których danych obliczana jest norma przedstawicielska (ponieważ liczba mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze została określona w załączniku do ustawy), o tyle w przypadku wejścia w życie projektowanych zmian należałoby jednoznacznie wskazać, które dane publikowane

³⁴ Dane liczbowe za uzasadnieniem projektu (źródło: Państwowa Komisja Wyborcza/Krajowe Biuro Wyborcze).

³⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

przez GUS będą stanowiły podstawę tych obliczeń. Jest to szczególnie istotne w związku z przewidzianym w projekcie corocznym ustalaniem przez PKW liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. W toku konsultacji społecznych projektu zwracano również uwagę na brak zmian w podziale terytorialnym na okręgi wyborcze. Podnoszono, że obecny podział odzwierciedla strukturę administracyjną państwa sprzed reformy z 1999 r. (49 województw), a nie aktualne powiązania społeczno-gospodarcze wynikające z obowiązującego podziału administracyjnego, w szczególności na obszarze województwa mazowieckiego³⁶.

Projektowane zmniejszenie maksymalnej liczby wyborców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania, z 4 tys. do 3 tys. mieszkańców będzie miało pozytywne skutki zarówno dla samych wyborców (ograniczenie prawdopodobieństwa oczekiwania na dokonanie aktu wyborczego), jak i dla członków obwodowych komisji wyborczych (zmniejszenie obciążenia pracą, co powinno przełożyć się na ograniczenie liczby niezamierzonych błędów popełnianych przez te osoby).

Profesjonalizacja składów organów wyborczych mająca służyć temu, aby podawane przez PKW wyniki wyborów rzeczywiście odzwierciedlały głosy oddane przez wyborców, również powinna przynieść pozytywne skutki społeczne w postaci wzrostu zaufania społecznego do procesu wyborczego. Oczywiście można się zastanawiać, czy przyjęte rozwiązania szczegółowe (np. zawężenie kręgu osób

³⁶ „Niniejszy projekt ustawy nie odpowiada na wyzwania demograficzne oraz ustrojowe. Granice okręgów wyborczych, zwłaszcza na terenie województwa mazowieckiego, nie odpowiadają współczesnym powiązaniom społecznym. Szczególnym przypadkiem jest powiat miński, który z racji powiązań z m.st. Warszawą winien się znaleźć w 20 okręgu podwarszawskim, a nie okręgu 18 siedlecko-ostrołęckim. W związku z tym oprócz zmiany sposobu wskazywania liczby mandatów w danym okręgu wyborczym powinno się też dokonać zmiany granic okręgów na okręgi stosowane w wyborach do europarlamentu, z poprawką dla województwa mazowieckiego, gdzie zastosowano by podział województwa mazowieckiego na 3 osobne okręgi tj. północny z siedzibą w Płocku, środkowy z siedzibą w Warszawie i południowy z siedzibą w Radomiu. Ponadto w przedstawionym projekcie negatywnie należy wskazać zmianę maksymalnej liczby wyborców mogących być objętym działaniem danej Obwodowej Komisji Wyborczej, gdyż niż demograficzny i niedostateczna ilość obywateli poniżej 60 roku życia może uniemożliwiać skompletowanie Obwodowej Komisji Wyborczej. Deklarowane przez wnioskodawców skutki społeczne w żaden sposób nie odnoszą się do konieczności korekty granic okręgów wyborczych w województwie mazowieckim. Ponadto należy również wskazać, iż nie przedstawiono w tym miejscu żadnego omówienia zagadnienia związanego z utworzeniem ewentualnego okręgu wyborczego dla obywateli polskich zamieszkałych poza granicami kraju. Należy również wskazać, iż zmniejszenie maksymalnej liczby wyborców, która może zostać objęta działaniem danej Obwodowej Komisji Wyborczej może być powodem problemu skompletowaniem wystarczającej liczby członków do komisji poniżej 60 roku życia.” – ID ankiety: 173850; „1. Przepisy dotyczące liczebności stałych obwodów głosowania oraz okręgowych komisji wyborczych, umożliwiające ich powiększenie w "szczególnie uzasadnionych przypadkach" są nieprecyzyjne i ich stosowanie może prowadzić do nadmiernego stosowania szczególnych przypadków, co może wiązać się z paraliżem prac komisji. 2. Szanując rzeczywisty wybór dokonany przez wyborców, nie należy uznawać głosowania w obwodach za niebyłe jedynie w przypadku, jeżeli okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania w ciągu 48 lub 72 godzin od zakończenia głosowania. W takiej sytuacji decyzję co do uznania wyników, nakazania powtórnego przeliczenia głosów lub powtórzenia głosowania, należy przekazać na drogę sądową (np. sądy administracyjne lub Sąd Najwyższy), na wniosek właściwej okręgowej komisji wyborczej. Nie należy dopuszczać do sytuacji, gdy kilkaset lub kilka tysięcy głosów zostanie wyłączonych wyłącznie przez zastosowanie sztucznej procedury lub bierność członków obwodowej komisji wyborczej. 3. Analogicznie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk RPW/18450/2026), należy uwzględnić również zapisy dotyczące ustalenia liczby radnych wybieranych w wyborach do rad tam, gdzie obowiązuje ordynacja proporcjonalna (np. rady powiatów, sejmiki wojewódzkie).” – ID ankiety: 177122.

mogących pełnić funkcję komisarza wyborczego jedynie do sędziów czy zawężenie kręgu osób powoływanych na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych do osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza) nie spowodują odsunięcia większości wyborców z grupy osób mogących brać udział w organizacji wyborów. Jednak już obecne przepisy (mówiące o osobach posiadających wykształcenie prawnicze) znacząco ograniczają ten krąg. Pogłębienie profesjonalizacji aparatu wyborczego nie musi więc prowadzić do tworzenia wąskich grup „osób wtajemniczonych”. Proces wyborczy musi być prosty, zrozumiały dla przeciętnego wyborcy i przejrzysty, by akceptacja wyników wyborów nie rodziła napięć społecznych.

Eliminacja z obwodowych komisji wyborczych przedstawicieli komitetów wyborczych, które nie zgłosiły kandydatów w danych wyborach w danym okręgu także należy uznać za społecznie oczekiwane i racjonalizujące zasady wylaniania składów komisji wyborczych.

Nie mniej istotny jest projektowany powrót do funkcji realizowanej przez mężów zaufania. Jest to rozwiązanie przywracające właściwy status tej instytucji zaangażowania obywatelskiego w przebieg wyborów.

Najbardziej kontrowersyjna społecznie jest zmiana, która daje możliwość uznawania za niebyłe głosowań w obwodach, w których okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania. Obecny przepis w tym zakresie dotyczy jedynie obwodów za granicą albo na statkach morskich. Ma więc marginalne znaczenie dla końcowych wyników wyborów do danego organu. Proponowany przepis wyznacza nieprzekraczalny czas dla wszystkich obwodowych komisji wyborczych do przekazania wyników głosowania (termin może być jednak w pewnych przypadkach wydłużony przez PKW do 72 godzin), inaczej głosowanie zostanie uznane za niebyłe. Tak daleko idące konsekwencje opóźnień czasowych wydają się nieuzasadnione, gdyż *de facto* pozbawiają prawa do uczestnictwa w wyborach na podstawie działań obwodowych komisji wyborczych, na które wyborcy nie mają wpływu. Brak jest także uzasadnienia merytorycznego dla tak krótkiego czasu na przekazanie wyników wyborów. Przepis ten, w warunkach działań celowych, mógłby służyć do wypaczania wyników wyborów, co jest społecznie nieakceptowalne i kłóci się z podstawowymi celami proponowanej nowelizacji Kodeksu wyborczego.

Z innych zmian proponowanych przez Wnioskodawcę w aspekcie skutków społecznych warto wskazać także na zniesienie zakazu powierzania funkcji urzędnika wyborczego pracownikom gminy, w której mieliby wykonywać swoją funkcję. Obecne brzmienie art. 191b § 1 zakazuje powoływania przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego urzędników wyborczych spośród tych pracowników. Proponowana zmiana może wpływać na przejrzystość sytuacji urzędników, którzy m.in. – zgodnie z art. 191e § 1 pkt 1 odpowiadają za przygotowanie i nadzór pod kierownictwem komisarza wyborczego nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych. Warto jednak zauważyć, że w przypadku wyborów samorządowych ich podległość, jako pracowników urzędu gminy wójtowi/burmistrzowi, który nierzadko ubiega się o reelekcję mogłaby być społecznie źle odbierana, niezależnie od ich bezstronności w postępowaniu jako urzędnik wyborczy.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 7 respondentów. W komentarzach generalnie pozytywnie odnoszono się do kierunku proponowanych zmian³⁷. Wskazywano także na nie do końca satysfakcjonujący zakres proponowanej regulacji. Zaproponowano również konkretne rozwiązania dla niektórych problemów ujętych w projekcie³⁸. Jeden z respondentów był przeciwny zmianom w prawie wyborczym, wskazując na konieczność zmian w ustawie o referendum lokalnym³⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Według Wnioskodawcy ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców. Wnioskodawca odnotowuje, iż proponowane zmiany Kodeksu wyborczego mogą mieć wpływ pośredni na kształt przyszłej polityki ekonomicznej państwa i jej skutków, jednakże brak podstaw dla sformułowania jednoznacznych wniosków co do zakresu tego wpływu. Z tymi ocenami należy się zgodzić. Proponowana ustawa nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana ustawa będzie wpływała przede wszystkim na wydatki budżetu państwa, przy czym zaproponowane w niej rozwiązania będą powodowały zarówno wzrost wydatków, jak i ich spadek (oszczędności) w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów.

W ocenie skutków regulacji Wnioskodawca oszacował, że projektowane zmiany spowodują per saldo spadek wydatków budżetu państwa (oszczędności) w wysokości od około 4 do około 20 mln zł rocznie w zależności od tego, czy w danym roku będą przeprowadzane wybory i jakie wybory, tzn. czy będą to wybory z I turą czy z II turami.

Na wysokość ogólnej kwoty zmniejszenia będzie wpływać przede wszystkim regulacja przewidująca rezygnację z diety przysługującej mężom zaufania. Może ona przynieść oszczędność w wysokości około 8,2 mln zł w przypadku wyborów

³⁷ „Zaproponowane zmiany są sensowne i uzdrawiają niektóre mechanizmy związane z wyborami, np. komitety-duchy” – ID ankiety: 177301.

³⁸ „W razie nieuzyskania wyników w ciągu 24 godzin właściwy komisarz wyborczy wyznacza swojego przedstawiciela do tej komisji, który przejmuje przewodniczenie obwodowej komisji wyborczej. Jeżeli obwodowa komisja wyborcza nie uzyskała wyników z własnej winy, to nie otrzymuje wynagrodzenia.” – ID ankiety: 177400.

³⁹ „Nie kombinować z wyborami! Jedyna zmiana to wydłużenie terminu referendum nawet do tygodnia oraz zniesienie progów frekwencyjnych tak jak w przypadku wyborów. Niech decydują tylko ci co się interesują danym problemem!” – ID ankiety: 174263.

z jedną turą oraz około 12 mln zł w przypadku wyborów z dwiema turami. Na spadek wydatków budżetu państwa oddziaływać także będą propozycje zmierzające do zmiany liczby komisarzy wyborczych. Skala możliwych oszczędności budżetowych w wyniku tej propozycji będzie zależna od liczby powoływanych komisarzy w każdym województwie. Niemniej jednak zmniejszenie wydatków z tego tytułu nie będzie większe niż 5,4 mln zł, tzn. w sytuacji gdy powołana zostanie minimalna liczba komisarzy w każdym województwie. Na wzrost wydatków budżetu państwa wpływać będą z kolei propozycje zmniejszająca maksymalną liczbę mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000) oraz zwiększająca maksymalną liczbę osób powoływanych do komisji obwodowej za granicą (z 12 do 16). W związku z pierwszą z tych propozycji wzrośnie liczba obwodów, której efektem będzie wzrost liczby członków komisji i ogólnej kwoty wypłacanych im diet. W zależności od skali zwiększenia liczby obwodów oraz liczby członków komisji szacuje się wzrost wydatków w przedziale od 0,4 mln zł do 1,7 mln zł. Natomiast zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych do komisji obwodowej za granicą może spowodować niewielki wzrost wydatków, rzędu ok. 0,3 mln zł.

Zważywszy, że wymiar możliwych zwiększeń oraz zmniejszeń wydatków budżetu państwa z tytułu proponowanej regulacji obarczony jest kilkoma warunkami, założenia przyjęte przez Wnioskodawcę w przeprowadzonych szacunkach nie budzą wątpliwości.

Uczestnicy konsultacji społecznych nie zgłosili uwag odnośnie do skutków finansowych projektowanych rozwiązań.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektowanych zmian będzie wiązało się z częściowym zwiększeniem obciążeń administracyjnych po stronie organów odpowiedzialnych za organizację wyborów, przede wszystkim PKW, komisarzy wyborczych oraz organów jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowe obowiązki wynikać będą m.in. z corocznego ustalania i ogłaszania liczby mandatów poselskich w okręgach wyborczych, konieczności utworzenia większej liczby obwodów głosowania oraz powołania i obsługi większej liczby obwodowych komisji wyborczych. Wzrost obciążeń może dotyczyć również sądów apelacyjnych w związku z ich udziałem w procedurze wyłaniania komisarzy wyborczych, a także NSA w przypadku wykonywania kompetencji zastępczej dotyczącej określania liczby mandatów. Jednocześnie część proponowanych zmian ma charakter porządkujący i służy profesjonalizacji administracji wyborczej, co może przyczynić się do usprawnienia jej funkcjonowania.

Proponowana zmiana przepisów ustawy nie wprowadza dodatkowych obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych i jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje szereg zmian o charakterze organizacyjnym i ustrojowym, które zmierzają do profesjonalizacji organów wyborczych oraz usprawnienia przebiegu procesu wyborczego. Znaczna część proponowanych rozwiązań stanowi realizację postulatów od lat zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą, co przemawia za ich praktyczną zasadnością. Szczególne znaczenie należy przypisać zmianie sposobu ustalania liczby mandatów poselskich przypadających na poszczególne okręgi wyborcze, która umożliwi ich bieżące dostosowywanie do zmian demograficznych bez konieczności każdorazowej interwencji ustawodawczej. Rozwiązanie to może przyczynić się do pełniejszej realizacji zasady równości wyborów i zwiększenia przejrzystości procesu wyborczego. W konsekwencji należy oczekiwać, że proponowane zmiany będą sprzyjały wzmocnieniu zaufania obywateli do państwa i instytucji odpowiedzialnych za organizację wyborów.

Art. 1 pkt 18 i 19 projektu, przewidujące uznanie w określonych sytuacjach wyników głosowania w obwodzie w wyborach do Sejmu i do Senatu za niebyłe, budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC.

2. Skutki społeczne: Przedstawiony projekt powinien ułatwić działalność organów wyborczych i zwiększyć zaufanie do procesu wyborczego. Szczegółowe rozwiązania zaproponowane przez Wnioskodawcę wymagają dalszych prac w celu wyeliminowania niejasności niektórych przepisów i zapobiegnięcia ryzyku uznawania głosowań za niebyłe z powodu niedotrzymania czasu przekazywania wyników wyborów w obwodach głosowania.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć bezpośredniego wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Rozwiązania zaproponowane w projekcie mogą z jednej strony powodować wzrost wydatków budżetowych, z drugiej zaś ich spadek w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów. W sumie jednak efektem projektowanych zmian może być ograniczenie wydatków rządu od około 4 do około 20 mln zł rocznie. Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia oszczędności w wydatkach budżetu państwa oraz skali ich wymiaru ma zmiana przewidująca rezygnację z diety przysługującej mężom zaufania.

5. Rozwiązania zagraniczne: Rozwiązania przyjmowane w innych państwach wskazują, że organizacja komisji wyborczych oraz aktualizacja podziału mandatów lub granic okręgów wyborczych mogą być realizowane według różnych modeli. Niemcy łączą społeczny charakter komisji z eksperckim, kadencyjnym przeglądem granic jednomandatowych okręgów wyborczych, Hiszpania stosuje losowanie członków komisji oraz ustawowy algorytm przyporządkowania mandatów do prowincji przed każdymi wyborami, natomiast Wielka Brytania opiera organizację

głosowania na modelu administracyjno-profesjonalnym i cyklicznym przeglądzie granic okręgów jednomandatowych.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Wioleta Wasił-Rusecka, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślak

/podpisano elektronicznie/