



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1348/26

Warszawa, 16 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.167.12.2026
Data wpływu 15.07.2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 2704)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a 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 zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczy nieefektywnego i zbyt długotrwałego procesu dostosowywania liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych do aktualnej struktury ludności. Wnioskodawcy wskazują, że w obecnym stanie prawnym liczba posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym jest określona w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, a tym samym jej ewentualna zmiana wymaga uruchomienia długotrwałej ścieżki legislacyjnej, inicjowanej na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) przedkładany Sejmowi. Wnioskodawcy wskazują ponadto, że – jak wynika z praktyki – wnioski te niejednokrotnie nie są nawet rozpatrywane przez Sejm, w rezultacie czego liczba posłów wybieranych w niektórych okręgach różni się od rzeczywistej normy przedstawicielstwa, wynikającej ze wskaźnika ludności.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zawiera zmiany Kodeksu wyborczego dotyczące liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Obecnie liczba ta jest określona w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego. W dodawanym art. 203a (art. 1 pkt 4 projektu) proponuje się, żeby PKW przedkładała ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wnioski w sprawie zmiany liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju (§ 1). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, zgodnie z wnioskiem PKW, będzie zmieniał, w drodze rozporządzenia, liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym (§ 2). Dokonywanie zmian liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym będzie niedopuszczalne w okresie 6 miesięcy poprzedzających upływ kadencji Sejmu, jak i w okresie od zarządzenia wyborów w razie skrócenia kadencji Sejmu aż do dnia stwierdzenia ważności wyborów (§ 3). Pozostałe zmiany stanowią konsekwencje proponowanego mechanizmu aktualizowania liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych.

Zgodnie z art. 2 projektu PKW przedłoży ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wniosek w przedmiocie określenia liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, na podstawie danych z Centralnego Rejestru Wyborców o liczbie mieszkańców według stanu na koniec ostatniego kwartału, który upłynie przed dniem wyjścia w życie niniejszej ustawy (ust. 1). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, zgodnie z wnioskiem PKW, w terminie 30 dni od jego otrzymania, określi, w drodze rozporządzenia, liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym (ust. 2).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian w Kodeksie wyborczym, które mają wejść w życie z chwilą wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2 projektu ustawy.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważano innych rozwiązań.

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

W państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) nie występuje jednolity model regulacyjny w zakresie dostosowywania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze do zmian demograficznych. Różnice wynikają przede wszystkim z odmiennej konstrukcji systemów wyborczych, liczby i wielkości okręgów wyborczych, zasad wyborczych oraz roli organów wyborczych, administracji rządowej i parlamentu w procedurze dokonywania zmian. Poniżej wskazano

przykłady rozwiązań stosowanych we Francji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Omawiając zagadnienie objęte projektem, warto wskazać na standardy Komisji Weneckiej, tj. Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, działającej przy Radzie Europy. W publikacji Rady Europy z 2025 r.², zawierającej Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych oraz późniejsze deklaracje interpretacyjne, wskazano, że równość głosu obejmuje również równą siłę głosu, co wymaga równomiernego rozdziału mandatów między okręgami wyborczymi. Rozdział ten powinien być oparty na jasnych kryteriach, takich jak liczba ludności, liczba obywateli zamieszkałych w danym okręgu, liczba zarejestrowanych wyborców albo liczba osób faktycznie głosujących. Dopuszczalne odchylenie od przyjętej normy zasadniczo nie powinno przekraczać 10%, a w każdym razie nie powinno przekraczać 15%, poza szczególnymi okolicznościami. Komisja Wenecka wskazuje także, że w celu uniknięcia tzw. biernej geometrii wyborczej (*passive electoral geometry*), polegającej na długotrwałym utrzymywaniu niezmienionego podziału mandatów lub okręgów mimo zmian ludnościowych, rozdział mandatów powinien być weryfikowany co najmniej raz na 10 lat, najlepiej poza okresem wyborczym. Jednocześnie wskazano, że poza kwestiami technicznymi i szczegółowymi, które mogą być uregulowane w aktach wykonawczych, przepisy prawa wyborczego powinny mieć co najmniej rangę ustawy. W zrewidowanej deklaracji interpretacyjnej z 2024 r. dotyczącej stabilności prawa wyborczego Komisja Wenecka doprecyzowała ponadto, że do fundamentalnych reguł prawa wyborczego należą m.in. zasady dotyczące wyznaczania granic okręgów wyborczych oraz zasady dotyczące rozdziału mandatów między okręgi.

We Francji wybory do Zgromadzenia Narodowego odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych. Mechanizm aktualizacji dotyczy więc przede wszystkim podziału mandatów między terytoria oraz ustalenia granic okręgów wyborczych, a nie zmiany liczby mandatów przypadających na okręg wielomandatowy. Zgodnie z art. L. 125 francuskiego kodeksu wyborczego³ okręgi wyborcze są określone w tabelach załączonych do tego kodeksu, więc ich aktualizacja wymaga zmiany aktu rangi ustawowej albo aktu podlegającego następnie ratyfikacji ustawowej. Istotne znaczenie ma art. 25 Konstytucji Republiki Francuskiej⁴, zgodnie z którym niezależna komisja, której skład oraz zasady organizacji i funkcjonowania określa ustawa, wydaje publiczną opinię w sprawie projektów aktów oraz propozycji ustaw wyznaczających okręgi wyborcze do wyboru deputowanych albo zmieniających podział mandatów deputowanych lub senatorów. Komisja pełni funkcję gwarancyjno-opiniodawczą. Zasadnicza korekta

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines, explanatory report and interpretative declarations*, Council of Europe, Strasbourg, January 2025, <https://edoc.coe.int/en/elections/12110-code-of-good-practice-in-electoral-matters.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 15 VII 2026 r.].

³ Code electoral, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239.

⁴ Constitution of 4 October 1958, tekst w j. angielskim: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958/>.

obowiązującego obecnie podziału mandatów i granic okręgów została dokonana w 2009 r. na podstawie zarządzenia nr 2009-935 w sprawie podziału mandatów i wytyczenia granic okręgów wyborczych w wyborach poselskich⁵, które następnie zostało ratyfikowane ustawą nr 2010-165 z 23 lutego 2010 r. Zarządzenie zmieniło m.in. tabelę określającą podział mandatów deputowanych wybieranych w departamentach oraz tabele okręgów wyborczych zawarte w kodeksie wyborczym.

W Hiszpanii liczba mandatów w Kongresie Deputowanych jest rozdzielana między prowincje według zasad określonych w ustawie organicznej o ogólnym systemie wyborczym⁶. 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 formuły przy zarządzaniu kolejnych wyborów, a nie każdorazowej zmiany ustawowej.

W Irlandii liczba mandatów w okręgach wyborczych do niższej izby parlamentu (Dáil Éireann) jest związana z konstytucyjną zasadą równości reprezentacji oraz z wynikami spisu ludności. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Irlandii⁷ członkowie Dáil Éireann reprezentują okręgi wyborcze określone w ustawie, a całkowita liczba deputowanych jest ustalana ustawowo, przy czym nie może być mniejsza niż jeden deputowany na 30 000 mieszkańców ani większa niż jeden deputowany na 20 000 mieszkańców. Konstytucja wymaga ponadto, aby stosunek liczby mandatów przypadających na dany okręg do liczby ludności tego okręgu, ustalonej na podstawie ostatniego spisu ludności, był – na ile to możliwe – jednakowy w całym państwie. Oireachtas, czyli parlament Irlandii, ma obowiązek dokonywania rewizji okręgów co najmniej raz na 12 lat, z uwzględnieniem zmian w rozmieszczeniu ludności, przy czym zmiany okręgów nie wywołują skutku w trakcie kadencji Dáil Éireann, w której zostały uchwalone. Istotną rolę w procesie przeglądu okręgów wyborczych odgrywa Komisja Wyborcza (*An Coimisiún Toghcháin / Electoral Commission*). W 2023 r. Komisja przedstawiła raport dotyczący okręgów wyborczych do niższej izby parlamentu Irlandii (*Dáil Éireann*) oraz do Parlamentu Europejskiego. Rekomendacje Komisji obejmowały zarówno kształt okręgów, jak

⁵ Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020915491>.

⁶ 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>.

⁷ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>.

i liczbę mandatów przypadających na okręgi, przy uwzględnieniu danych demograficznych wynikających ze spisu ludności.

W Niemczech 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/Schepersa⁸. Zgodnie z § 3 ustawy o federalnym prawie wyborczym⁹ 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 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 chronionych¹⁰.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Przyjęcie rozwiązań przewidzianych w projekcie będzie skutkować nowelizacją Kodeksu wyborczego w zakresie określenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. Zgodnie z uzasadnieniem projektu celem proponowanych zmian jest usprawnienie procesu dostosowywania liczby mandatów do aktualnej struktury ludności.

Regulacje proponowane przez Wnioskodawców stanowią odpowiedź na postulaty dotyczące zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu, zgłaszane przez Państwową Komisję Wyborczą

⁸ Informacje na stronie Federalnej Komisji Wyborczej: <https://bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/w/wahlkreise.html>.

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>.

¹⁰ 2023 Review of Parliamentary constituencies in England, <https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/2023-review/>.

w informacjach dotyczących stosowania przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycji ich zmian, przedstawianych po każdym wyborach Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów¹¹.

Obecnie liczba mandatów przypadających na poszczególne okręgi określona jest w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego, co oznacza, że każdorazowa zmiana w tym zakresie wymaga przeprowadzenia procedury ustawodawczej. Wnioskodawcy proponują odejście od tego modelu poprzez przeniesienie kompetencji w zakresie określania liczby mandatów z poziomu ustawy do rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W projekcie przewidziano, że minister, wydając rozporządzenie, określałby liczbę posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych zgodnie z wnioskiem PKW, przedkładanym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jeżeli konieczność zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych wynikałaby ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Jednocześnie projekt nie określa kryteriów, od których spełnienia uzależniona byłaby konieczność dokonania zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. W szczególności nie wskazuje, jaka zmiana liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju aktualizowałaby obowiązek wystąpienia z wnioskiem o dokonanie takiej zmiany. Pozostawienie tej kwestii bez jednoznacznego unormowania może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych oraz utrudniać jednolite stosowanie projektowanego przepisu.

Propozycja powierzenia PKW zadania polegającego na inicjowaniu procedury zmiany liczby mandatów w okręgach wyborczych pozostaje co do zasady spójna z zakresem jej dotychczasowych kompetencji. Zgodnie bowiem z art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego PKW przedkłada Sejmowi wnioski dotyczące zmian granic okręgów wyborczych oraz liczby posłów wybieranych w tych okręgach¹². Tym samym projektowane rozwiązanie pozostaje w związku z zadaniami wykonywanymi obecnie przez PKW w procesie kształtowania podziału wyborczego państwa.

Projektowane zmiany nie modyfikują także 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. Należy jednak zauważyć, że zarówno obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego, jak i projektowane regulacje nie określają źródła danych dotyczących liczby mieszkańców, które miałyby stanowić podstawę ustalenia konieczności zmiany liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze. Projekt nie wskazuje również podmiotu odpowiedzialnego za bieżące monitorowanie zmian liczby mieszkańców ani mechanizmu weryfikacji tych danych, mimo że to właśnie

¹¹ Np.: 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 (data dostępu: 03 lipca 2026 r.).

¹² 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>. Pomimo wniosku Sejm nie dokonał zmiany liczby mandatów poselskich wybieranych w okręgach wyborczych.

zmiana liczby mieszkańców stanowi przesłankę dokonania korekty liczby mandatów. Zasadne wydaje się zatem rozważenie uzupełnienia projektu o regulacje określające źródło danych i ustanawiające obowiązek monitorowania zmian liczby mieszkańców.

Wnioskodawcy przewidują w projekcie rozwiązanie przejściowe, zgodnie z którym PKW przedłoży ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych pierwszy wniosek w sprawie określenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Wniosek ten będzie sporządzany na podstawie danych z Centralnego Rejestru Wyborców według stanu na koniec ostatniego kwartału poprzedzającego wejście w życie ustawy. Minister będzie obowiązany, w terminie 30 dni od dnia otrzymania tego wniosku, określić, w drodze rozporządzenia, liczbę posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych zgodnie z jego treścią. Rozwiązanie to ma umożliwić pierwszą aktualizację podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w krótkim czasie po wejściu ustawy w życie.

Jak wynika z projektowanego przepisu przejściowego, wniosek PKW będzie sporządzany na podstawie danych o liczbie mieszkańców pochodzących z Centralnego Rejestru Wyborców. Rejestr ten nie odzwierciedla jednak liczby wszystkich mieszkańców, wobec czego wykorzystanie zawartych w nim danych może prowadzić do nieprawidłowego ustalenia liczby mieszkańców, a w konsekwencji do określenia liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze na podstawie niewłaściwych danych.

Zgodnie z art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego Centralny Rejestr Wyborców obejmuje: osoby, którym przysługuje prawo wybierania; osoby, które ukończyły 17 lat; osoby niemające prawa wybierania z przyczyn określonych w art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego, a także informacje o stałych obwodach głosowania i okręgach wyborczych. Jednocześnie art. 18 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że Centralny Rejestr Wyborców służy potwierdzaniu prawa wybierania. Oznacza to, że rejestr zawiera dane odnoszące się do wyborców i osób, które mogą uzyskać status wyborcy, a nie do ogółu mieszkańców. Tymczasem zgodnie z art. 202 § 1 Kodeksu wyborczego liczba mandatów przypadających na okręgi wyborcze jest ustalana na podstawie liczby mieszkańców, a nie liczby osób ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców.

W konsekwencji zachowanie spójności z ustawą wymaga odpowiedniej modyfikacji projektowanego przepisu przejściowego, tak aby podstawę ustalenia liczby mandatów stanowiły dane o liczbie mieszkańców, a nie dane z Centralnego Rejestru Wyborców.

Jednocześnie należy odnotować, że trwają prace legislacyjne nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (druk nr 2670)¹³, dotyczące analogicznego zagadnienia. Projekt ten przewiduje coroczne ustalanie i ogłaszanie liczby mandatów w okręgach wyborczych w drodze obwieszczenia PKW. W przypadku niewykonania tego

¹³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4ADF0DEA25F02DE9C1258E1300337F58>.

obowiązku przez PKW, kompetencję do określenia liczby mandatów miałby przejąć Naczelny Sąd Administracyjny, działający w składzie siedmiu sędziów.

Głównym celem zarówno projektowanych zmian, jak i wskazanego projektu jest modyfikacja obowiązującego modelu ustalania liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz usprawnienie mechanizmu dostosowywania ich liczby do aktualnej struktury ludności poprzez ograniczenie konieczności każdorazowej zmiany załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego w drodze procedury ustawodawczej.

Zasadnicza różnica między tymi rozwiązaniami polega na tym, że projekt senacki powierza kompetencję w zakresie ustalania i ogłaszania liczby mandatów PKW, natomiast opiniowany projekt przekazuje tę kompetencję ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Utrwalonym elementem polskiego modelu prawa wyborczego jest powierzenie PKW zadań związanych z organizacją wyborów oraz czuwaniem nad prawidłowością i przejrzystością procesu wyborczego. W tym kontekście przyznanie jej kompetencji do obwieszczania informacji o rozkładzie mandatów poselskich w okręgach wyborczych, ustalonym na podstawie wyliczeń przewidzianych w Kodeksie wyborczym, co do zasady nie budzi zastrzeżeń, pozostając zgodne z jej pozycją ustrojową jako organu niezależnego od administracji rządowej.

Odmienne należy ocenić powierzenie tej kompetencji organowi władzy wykonawczej. Rozwiązanie takie może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia przyjętego w polskim prawie modelu administracji wyborczej, w którym zadania związane z przeprowadzaniem wyborów powierzono niezależnemu organowi wyborczemu. Wynikają one z odmiennej pozycji ustrojowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który jako członek Rady Ministrów uczestniczy w prowadzeniu polityki państwa i kieruje działem administracji rządowej oraz Państwową Komisją Wyborczą, będącej odrębnym, stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów (art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego).

Jednocześnie wskazane zastrzeżenia ulegają złagodzeniu w przypadku przyjęcia rozwiązania, zgodnie z którym minister właściwy do spraw wewnętrznych działałby w oparciu o ustalenia przedstawione we wniosku Państwowej Komisji Wyborczej, sporządzanym na podstawie wyliczeń dokonywanych zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego. Zaproponowana konstrukcja nie jest rozwiązaniem o charakterze wyjątkowym. W obowiązującym systemie prawa występują przepisy upoważniające, w których ustawodawca przewiduje, że organ właściwy do wydania rozporządzenia określa jego treść z uwzględnieniem danych, ustaleń lub wyliczeń dokonywanych przez inne podmioty¹⁴.

W konsekwencji należy uznać, że rozwiązanie zaproponowane przez Wnioskodawców jest co do zasady dopuszczalne, jednak wymaga modyfikacji

¹⁴ Np. art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2026 r. poz. 592 ze zm., zgodnie z którym: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, poczynając od roku podatkowego 2002, ogłasza w drodze rozporządzenia normy szacunkowe, o których mowa w ust. 4, zmieniając je corocznie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarowej produkcji rolniczej, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej <<Monitor Polski>>”.

w zakresie sposobu określenia udziału PKW w procesie wydawania aktu normatywnego. Zastosowane w projektowanym przepisie sformułowanie „zgodnie z wnioskiem” może bowiem sugerować, że minister byłby związany treścią wniosku PKW, a tym samym pozbawiony rzeczywistej możliwości samodzielnego kształtowania treści rozporządzenia.

Należy podkreślić, że PKW nie posiada kompetencji prawotwórczych w zakresie wydawania rozporządzeń, a organ wyposażony w takie kompetencje nie może – zgodnie z art. 92 ust. 2 Konstytucji – ich przekazać innemu podmiotowi. W doktrynie zastrzega się, „że jeśli zamierza się upoważnić do współstanowienia aktu powszechnie obowiązującego, w szczególności rozporządzenia, podmiotami upoważnianymi mogą być jedynie te, które Konstytucja RP wyposaża w kompetencje do stanowienia aktów danego rodzaju”¹⁵. W konsekwencji, „[n]iedopuszczalne byłoby, aby uzależnić czynienie użytku z kompetencji prawotwórczych podmiotu A od czynności podmiotu B, któremu kompetencji prawotwórczych nie przyznano”¹⁶.

Zasady konstruowania przepisów upoważniających do współuczestnictwa w wydawaniu rozporządzeń określają § 73 i § 74 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁷. Modyfikując projektowany przepis upoważniający, należy kierować się zasadami określonymi w tych przepisach. Jednocześnie należy odnotować, że § 74 zawiera jedynie katalog typowych¹⁸, dopuszczalnych form współuczestnictwa w wydawaniu aktów normatywnych, obejmujących: wydanie aktu w porozumieniu, zatwierdzenie aktu, zasięgnięcie opinii o projekcie aktu oraz wystąpienie z wnioskiem o wydanie aktu. Dla każdej z tych form przewidziano odrębną formułę redakcyjną przepisu upoważniającego.

W związku z powyższym zasadne wydaje się przeformułowanie przepisu upoważniającego w taki sposób, aby zachować decyzyjną rolę ministra jako organu właściwego do wydania rozporządzenia, przy jednoczesnym zagwarantowaniu udziału Państwowej Komisji Wyborczej w procesie ustalania liczby mandatów poprzez określenie właściwej formy współdziałania tych organów.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁹. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁰.

¹⁵ S. Wronkowska, § 74 [w:] *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, s. 169.

¹⁶ Ibidem, s. 172-173.

¹⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

¹⁸ S. Wronkowska, op. cit., s. 169.

¹⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1290/26.

²⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1291/26.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), poddającym pod ochronę prawa wyborcze w wyborach do organu ustawodawczego.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przy interpretacji tego przepisu bierze pod uwagę m.in. zalecenia Komisji Weneckiej zawarte w Kodeksie dobrych praktyk w dziedzinie wyborów (*Code of Good Practice in Electoral Matters*). Należy w związku z tym zauważyć, że kodeks ten zawiera m.in. następujące zalecenie dotyczące rangi aktu normatywnego regulującego zagadnienia prawa wyborczego (pkt 2 lit. a): „Poza przepisami dotyczącymi kwestii technicznych i szczegółów – które mogą być zawarte w rozporządzeniach władzy wykonawczej – przepisy prawa wyborczego muszą mieć co najmniej rangę ustawy”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rozwiązania zawarte w art. 1 pkt 4 opiniowanego projektu (proponowany art. 203a Kodeksu wyborczego), upoważniające ministra właściwego do spraw wewnętrznych do dokonywania, w drodze rozporządzenia, wydawanego na wniosek PKW, zmian liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym. Chociaż orzecznictwo ETPC – co do zasady – nie wymaga, aby zagadnienia dotyczące praw człowieka były normowane w ustawie w znaczeniu formalnym, to przekazanie istotnych spraw dotyczących wyborów do unormowania w drodze aktu władzy wykonawczej może nasuwać pewne wątpliwości z punktu widzenia bardziej ogólnego standardu rzetelnych wyborów do organu ustawodawczego, zawartego w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC, interpretowanym przy uwzględnieniu Kodeksu dobrych praktyk w dziedzinie wyborów.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na:

1. osoby posiadające bierne i czynne prawa wyborcze – t.j. zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Wyborców (w 2024 r. w rejestrze ujęto 28 945 200 wyborców²¹), a w szczególności:
 - osoby biorące udział w wyborach parlamentarnych, czyli np. w ostatnich wyborach 74,38% osób uprawnionych do głosowania²²;
 - osoby kandydujące w wyborach; na przykładzie ostatnich przeprowadzonych wyborów liczba kandydatów kształtowała się następująco: wybory do Sejmu – 6 333 kandydatów (z 12 komitetów

²¹ Stan na 31 grudnia 2024. Za: Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, czerwiec 2025 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1750128506_zpow7418.112025.pdf.

²² <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/Koniec/pl?elections=sejm>.

wyborczych) oraz do Senatu – 360 kandydatów (z 49 komitetów wyborczych)²³;

2. instytucje zaangażowane w organizację i przeprowadzenie wyborów, w szczególności Państwowa Komisja Wyborcza jako instytucja, która odpowiada za prawidłowy przebieg wyborów w Polsce oraz w dużym stopniu jest odpowiedzialna za funkcjonowanie prawa wyborczego; PKW inicjuje wprowadzenie tzw. korekty demograficznej, polegającej na ustaleniu odpowiedniej dla liczby mieszkańców liczby mandatów w okręgach wyborczych (rola PKW analogiczna do obecnej, natomiast inny ma być adresat wniosku – minister do spraw wewnętrznych zamiast Sejmu – oraz sposób realizacji wniosku – rozporządzenie ministra zamiast drogi ustawowej);
3. minister właściwy do spraw wewnętrznych, który zgodnie z wnioskiem PKW w terminie 30 dni od jego otrzymania, określi, w drodze rozporządzenia, liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym;
4. minister właściwy do spraw cyfryzacji jako organ odpowiedzialny za prowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców będącego podstawą podjęcia decyzji o korekcie;
5. partie polityczne – w ewidencji partii politycznych na koniec 2024 r. było 97 ugrupowań, z czego działalność prowadziło 70 partii, które zrzeszały 209,2 tys. członków²⁴; regulacja będzie miała szczególne znaczenie dla partii o zasięgu ogólnokrajowym (np. obecnie subwencja określona w ustawie o partiach politycznych przysługuje 9 podmiotom)²⁵; korekta demograficzna może mieć pewne znaczenie dla przyjmowanych strategii wyborczych, a także wyników wyborów i uzyskanej reprezentacji w parlamencie.

B. Wpływ na społeczeństwo

W DSR wskazano, że „projekt oddziałuje przede wszystkim na wyborców tj. ogół obywateli posiadających czynne prawo wyborcze, ponieważ zmiany dotyczą sposobu ustalania liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, a więc pośrednio wpływają na siłę ich głosu”. Wnioskodawcy zakładają, że zwiększenie równości głosu może wzmacniać poczucie sprawiedliwości systemu wyborczego²⁶.

²³ Sprawozdanie z wyborów do sejmiku Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, 31 X 2023, https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1704931307_sprawozdanie-z-wyborow-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej.pdf.

²⁴ Partie polityczne w 2024 r., GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2024-r-7.7.html>.

²⁵ Informacja o przewidywanej rocznej wysokości subwencji przysługującej partiom politycznym w związku z wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w dniu 15 października 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1698467872_subwencja-2024-2027.pdf.

²⁶ Oznacza to, że liczba mieszkańców przypadających na jeden mandat powinna pozostawać możliwie zbliżona we wszystkich okręgach wyborczych, przy czym dopuszczalne są jedynie ograniczone

Należy uznać, że skuteczne wprowadzenie mechanizmu dostosowywania liczby mandatów do zmian demograficznych w danym okręgu wyborczym byłoby wyrazem stosowania zasady reprezentatywności/normy przedstawicielstwa i mogłoby wpływać na społeczne zaufanie do państwa oraz jego instytucji gwarantujących właściwy przebieg wyborów, w szczególności PKW. Taki wpływ może być społecznie zróżnicowany, szczególnie silny w środowiskach zainteresowanych polityką i funkcjonowaniem demokracji. Ich przedstawiciele posiadają wiedzę o nierówności głosów i wyciągają wnioski z pogłębionych analiz funkcjonowania systemu wyborczego w warunkach braku korekty demograficznej²⁷. W tych środowiskach pojawiło się też zjawisko tzw. turystyki wyborczej, która polegało na zmianie miejsca głosowania np. z Warszawy na inne okręgi²⁸.

W praktyce tzw. waga głosu, zależy nie tylko od uwarunkowań demograficznych, ale także od frekwencji wyborczej. Okręgi z wyższą frekwencją są „karane” w tym rozumieniu, że waga głosów oddanych w okręgu wyborczym przy przypisanej mu na stałe liczbie mandatów jest tym mniejsza, im wyższa jest frekwencja²⁹. W Polsce zróżnicowanie frekwencji w skali kraju jest znaczne. W wyborach parlamentarnych 2023 r. przy średniej krajowej 74,38% – frekwencja w ujęciu wojewódzkim wahała się od 66,55% w województwie opolskim do 79,27% w województwie mazowieckim³⁰. Korekta demograficzna nie niweluje zróżnicowania wagi głosu wynikającego z różnic frekwencji.

Jednocześnie warto odnotować, że w ostatnich latach w Polsce wzrosła aktywność organizacji obywatelskich działających na rzecz społecznej edukacji w zakresie prawa wyborczego. Organizacje te informują o potrzebie „korekty demograficznej”, ale także zgłaszają postulaty głębszych zmian oraz debaty³¹.

Skutki społeczne projektu rozumiane jako wpływ na zmianę parlamentarnej reprezentacji poszczególnych regionów będą zróżnicowane. Przyjmując, że kierunek zmian będzie zbliżony do propozycji korekty przedstawionej przez PKW w 2022 r., można oczekiwać, że będą one dotyczyły ok. połowy z 41 okręgów wyborczych w Polsce. We wniosku PKW rekomendowała zmianę w 11 okręgach

i obiektywnie uzasadnione odstępstwa. Punktem odniesienia jest norma przedstawicielska na jeden mandat dla kraju, która w 2022 r. wynosiła 78 424 mieszkańców.

²⁷ Zob. S. Mazur, A. Gemdźwił, *Nierówność głosu a skrzywienie partyjne wyników wyborów. Konsekwencje braku „korekty demograficznej” w wyborach do Sejmu*, Studia Polityczne 2024, tom 5, nr 4, <https://czasopisma.isppan.waw.pl/sp/article/view/3317/2463>. B., Michałak, *Kodeks wyborczy do natychmiastowej korekty! Czego nie zmieniono przed wyborami z 2023 r. i jakie to miało konsekwencje*, Historia i polityka, nr 47(54) 2024, <https://apcz.umk.pl/HiP/article/view/52176/38742>.

²⁸ Zob. *Czy każdy głos w wyborach ma taką samą moc?*, 6 X 2023 https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/czy-kazdy-glos-w-wyborach-ma-taka-sama-moc/.

²⁹ J. Flis, *Złudzenie wyboru, społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/e8d16c3f-ea15-4689-9483-eef2d22c5cff/content>.

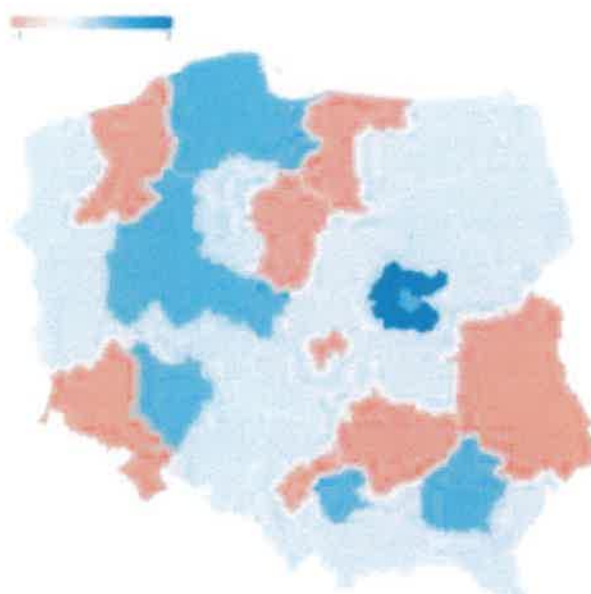
³⁰ PKW: <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/Koniec/pl?elections=sejm>.

³¹ Zob. *Równe i powszechne 2.0. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym*, 2025, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/rowne-i-powszechne-v-2-0-spoleczne-propozycje-zmian-w-prawie-wyborczym>. Materiał sygnują przedstawiciele następujących organizacji: Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie 61.

polegającą na zmniejszeniu liczby mandatów o 1, natomiast w 9 zwiększono liczbę o 1, a w jednym (Warszawa II) – o dwa mandaty³².

Na Rysunku 1. poniżej przedstawiono zmianę liczby mandatów posłów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych okręgach wyborczych, dostosowaną do liczby mieszkańców, obliczoną na podstawie danych z Centralnego Rejestru Wyborców za I kwartał 2026 r.

Rysunek 1. Zmiana liczby mandatów do Sejmu RP wg liczby mieszkańców w I kwartale 2026 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Rejestru Wyborców

Porównanie liczby mandatów wyznaczonej na tej podstawie z liczbą mandatów obecnie obowiązującą wskazuje, że nastąpi przeniesienie dwunastu mandatów do innych okręgów wyborczych. Prawdopodobnie stracą okręgi wyborcze: 1, 2, 5, 6, 7, 9, 31, 32, 33, 34 oraz 40, a zyskają okręgi: 3, 13, 19, 20, 23, 25, 26, 37, 38, 39, przy czym okręg 20 prawdopodobnie zyska dwa mandaty. Zasadniczymi „beneficjentami” regulacji mogliby stać się mieszkańcy dużych miast i stref podmiejskich, gdzie liczba ludności systematycznie rośnie. W praktyce oznaczałoby to większą liczbę mandatów przypadających na Warszawę, Kraków, Wrocław, Poznań czy ich obszary metropolitalne, a więc większą siłę politycznej reprezentacji mieszkańców tych regionów. Jednocześnie w Polsce można mówić o pewnym regionalnym zróżnicowaniu preferencji politycznych³³, więc zmiana może mieć pewne znaczenie dla partii politycznych. Utrata mandatów przez część okręgów mogłaby być przedstawiona jako przykład osłabiania znaczenia mniejszych miast i obszarów wiejskich, nawet jeśli wynikałaby wyłącznie z obiektywnych zmian liczby ludności.

³² Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, Warszawa, 21 X 2022 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni>.

³³ Mapy wyborcze 2023, <https://wbddata.pl/wybory-2023-mapy/>.

Skutki tego rodzaju zależałyby jednak ostatecznie od sposobu komunikowania zmiany i reakcji aktorów politycznych.

Społeczne skutki regulacji będą zależeć również od sposobu jej wdrożenia. Należy zwrócić uwagę, że zaproponowane przepisy nie są precyzyjne w zakresie wskazania danych demograficznych stosowanych dla obliczeń. W art. 2 ust. 1 mowa jest o Centralnym Rejestrze Wyborców jako źródle danych „o liczbie mieszkańców”, co w przypadku rejestru obejmującego osoby mające prawa wyborcze jest niewykonalne. Liczba mieszkańców, choć jest naturalnie związana z liczbą zarejestrowanych osób uprawnionych do głosowania, nie jest z nią tożsama. W literaturze podkreśla się, że przyjęcie zasady bazowania na liczbie mieszkańców zwiększa reprezentację tych obszarów, w których jest większa liczba dzieci³⁴. Dopiero wprowadzenie mechanizmu dostosowywania liczby mandatów funkcjonującego zgodnie z obiektywnymi kryteriami demograficznymi, może przekonać obywateli, że reguły wyborów są stosowane konsekwentnie i niezależnie od bieżących interesów politycznych. W konsultacjach społecznych projektu zaproponowano w tym kontekście, aby wprowadzić automatyzm działania związany w uwzględnianiem wyników spisów powszechnych³⁵.

Ewentualny wpływ projektu na zaufanie społeczne do państwa ściśle wiąże się z zaufaniem do Państwowej Komisji Wyborczej jako głównego organu państwa odpowiadającego za prawidłowy przebieg wyborów. Społeczny wizerunek i autorytet PKW ma szczególne znaczenie dla społecznej legitymizacji władzy. W cyklicznych badaniach CBOS dotyczących zaufania do instytucji publicznych PKW nie jest uwzględniana, zaufanie do niej jest badane najczęściej w związku z wyborami np. w pytaniach o wiarygodność podawanych przez PKW wyników³⁶. W takim ujęciu wydaje się ono dość wysokie. Wnioski PKW w sprawie korekty demograficznej nie stały się przedmiotem prac Sejmu, co pokazywało – szczególnie z perspektywy środowisk zainteresowanych polityką – pewną systemową słabość tej instytucji. Projekt zmierza do zapewnienia realizacji wniosków PKW, jednak wprowadzane rozwiązania nie dają silnych, trwałych systemowych gwarancji. Rola ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie jest klarownie określona, w szczególności nie jest jasne, czy ma on być jedynie „pośrednikiem”, czy wydając rozporządzenie może/powinien w jakkolwiek sposób weryfikować wniosek. Podejście kolejnych ministrów do realizacji tego zadania może być różne. Odrębną kwestią są podnoszone także w konsultacjach społecznych wątpliwości, czy właściwe jest angażowanie administracji rządowej w ten proces.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział dwanaście osób, z których siedem uznało go za zdecydowanie potrzebny, a całkowity brak akceptacji

³⁴ Zob. J. Flis, *Złudzenie wyboru...*, op. cit.

³⁵ ID ankiety: 173360.

³⁶ Zob. *Ocena prawidłowości przebiegu wyborów oraz funkcjonowania demokratycznych mechanizmów i procedur wyborczych*, oprac. B. Badora, Komunikat z badań CBOS nr 63/2025, lipiec 2025, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2025/K_063_25.PDF.

zadeklarowały dwie osoby. Jeśli chodzi o poparcie dla szczegółowych rozwiązań projektu, to wyraziły je cztery osoby, natomiast kolejne cztery przedstawiły całkowity brak zgody na przedstawione propozycje.

Cztery osoby biorące udział w konsultacjach i zasadniczo widzące potrzebę podjęcia problemu „korekty demograficznej” sformułowały szersze komentarze, w tym propozycję modyfikacji przepisów idącą w kierunku utrzymania regulacji ustawowej. Zaproponowano również model, w którym: „Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) – tak jak dotychczas – analizuje dane demograficzne i składa Sejmowi oficjalny wniosek o zmianę liczby mandatów w konkretnych okręgach. Przepisy nakładają na Marszałka Sejmu bezwzględny, ustawowy termin (np. 60 dni od przedłożenia wniosku przez PKW) na poddanie pod głosowanie automatycznego projektu technicznej nowelizacji załącznika do Kodeksu wyborczego. Zmiany wchodzi w życie tradycyjną drogą ustawową, co gwarantuje pełną transparentność procesu, debatę parlamentarną oraz zachowanie zasady, że prawo wyborcze jest regulowane wyłącznie przez władzę ustawodawczą, a nie wykonawczą”³⁷.

Inny autor komentarza także optował za drogą ustawową, a jednocześnie odnosił się do źródła danych demograficznych stanowiących podstawę ustalenia właściwej liczby mandatów: „Ponieważ zmiany w strukturze ludnościowej nie następują gwałtownie i za pośrednictwem danych GUS są łatwo dostępne myślę, że liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych powinna być uregulowana w ustawie – Kodeks wyborczy”³⁸. Wykorzystanie danych ze spisów GUS i co za tym idzie 10-letnie cykle zmian sugerowano także w innych komentarzach³⁹. Na kanwie projektu podniesiono także zasadność zmian granic okręgów wyborczych⁴⁰.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projektowana ustawa nie spowoduje skutków gospodarczych. Biorąc pod uwagę jej zakres przedmiotowy, należy zgodzić się z tą oceną. 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 w jednym z komentarzy do projektu zwrócono uwagę na możliwe pośrednie skutki gospodarcze wynikające z proponowanego przeniesienia kompetencji do ustalania liczby posłów w okręgach wyborczych

³⁷ ID ankiety: 178308.

³⁸ ID ankiety: 173360.

³⁹ ID ankiety: 177117, „do obliczenia liczby posłów przypadających na dany okręg wyborczy można posługiwać się wynikami spisów powszechnych, przeprowadzanych w Polsce raz na 10 lat. Każdorazowo po opublikowaniu przez Główny Urząd Statystyczny wyników ww. spisu, minister właściwy do spraw wewnętrznych, po uzyskaniu wniosku Państwowej Komisji Wyborczej, powinien ustalić liczbę osób wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych i wydać rozporządzenie, obowiązujące w swojej treści od dnia 1 stycznia roku następującego po roku przeprowadzenia spisu powszechnego przez okres 10 lat.”

⁴⁰ ID ankiety: 173848, „Niniejszy projekt ustawy nie odpowiada na wyzwania demograficzne oraz ustrojowe. Granice okręgów wyborczych, zwłaszcza na terenie województwa mazowieckiego, nie odpowiadają współczesnym powiązaniom społecznym”.

z poziomu ustawy na poziom rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co wprowadzałoby element niepewności prawnej, a w rezultacie mogłoby stanowić czynnik wpływający na ocenę ryzyka inwestycyjnego w kraju⁴¹. W ocenie BEOS proponowane rozwiązanie nie będzie miało istotnego znaczenia dla ogólnego klimatu inwestycyjnego w Polsce.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana ustawa nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W opinii jednego z uczestników konsultacji społecznych w przedstawionej w projekcie ocenie skutków finansowych „całkowicie pominięto koszty operacyjne i administracyjne po stronie Krajowego Biura Wyborczego (KBW) oraz Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Wdrożenie nowego, zautomatyzowanego mechanizmu ciągłej weryfikacji Centralnego Rejestru Wyborców i regularnego przygotowywania wniosków przez PKW w każdym cyklu wyborczym wymaga zaangażowania dodatkowych roboczogodzin urzędników, audytów systemów teleinformatycznych oraz obsługi prawnej nowych procedur. Ponadto, w DSR całkowicie zabrakło analizy kosztów ewentualnych postępowań przed Sądem Najwyższym w przypadku zaskarżenia rozporządzeń ministra przez komitety wyborcze zarzucające błędy w wyliczeniach demograficznych”⁴².

Projekt nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wniosku w sprawie zmiany liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Z kolei na ministrze będzie ciążyć obowiązek zmiany, w drodze rozporządzenia, liczby posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym zgodnie z wnioskiem PKW. Wydaje się, że zadania te powinny zostać sfinansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków budżetowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt będzie wiązał się z nałożeniem nowych obowiązków administracyjnych na Państwową Komisję Wyborczą i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. PKW będzie zobowiązana do sporządzania i przekazywania wniosków dotyczących liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, natomiast minister – do wydawania rozporządzeń określających liczbę mandatów. Zmiany te

⁴¹ ID ankiety: 178308.

⁴² ID ankiety: 178308.

nie prowadzą do istotnego zwiększenia obciążeń administracyjnych, lecz w zasadniczej mierze modyfikują dotychczasowy sposób wykonywania zadań związanych z aktualizacją liczby mandatów w okręgach wyborczych.

Projekt nie niesie obciążeń administracyjnych dla obywateli ani podmiotów gospodarczych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie projektu będzie skutkować zmianą modelu ustalania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze poprzez przeniesienie tej kompetencji z poziomu ustawowego do aktu wykonawczego wydawanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Projektowane rozwiązanie co do zasady nie zmienia zasad ustalania liczby mandatów określonych w Kodeksie wyborczym, jednak wymaga doprecyzowania w zakresie przesłanek dokonania ich aktualizacji, źródła danych o liczbie mieszkańców oraz mechanizmu monitorowania tych danych. Szczególnej modyfikacji wymaga przepis przewidujący wydanie rozporządzenia „zgodnie z wnioskiem” PKW, gdyż takie sformułowanie może sugerować przeniesienie na PKW kompetencji do faktycznego kształtowania treści aktu normatywnego, co może rodzić wątpliwości z punktu widzenia art. 92 ust. 2 Konstytucji. Właściwe określenie formy współdziałania ministra i PKW jest konieczne dla zachowania konstytucyjnego podziału kompetencji prawotwórczych. Art. 1 pkt 4 opiniowanego projektu może nasuwać pewne wątpliwości z punktu widzenia art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC z uwagi na proponowane przekazanie istotnych spraw dotyczących wyborów do unormowania w drodze aktu władzy wykonawczej.

2. Skutki społeczne: Projekt nie niesie bezpośrednich skutków społecznych, natomiast można uznać, że wprowadzenie mechanizmu dostosowywania liczby mandatów do zmian demograficznych będzie sprzyjać pełniejszej realizacji zasady równości wyborów i tym samym wzmacniać poczucie sprawiedliwości procesu wyborczego. Dotyczy to w szczególności grup społecznych oczekujących na korektę demograficzną, świadomych zróżnicowania „wagi głosu” wyborczego, czyli mieszkańców wielkich miast.

Oddziaływanie projektowanych zmian na zaufanie do państwa może być jednak społecznie zróżnicowane, zależne także od przedstawiania ich poszczególnym środowiskom lokalnym i elektoratom partyjnym. Jednocześnie w toku wdrażania projektu mogą wystąpić spory podważające to zaufanie. Dotyczyć one mogą przede wszystkim niedookreślenia regulacji w zakresie danych stosowanych do ustalenia liczby mieszkańców oraz zaangażowania w procedury wyborcze administracji rządowej.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa nie spowoduje istotnych skutków w sferze gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projektowana ustawa nie spowoduje bezpośrednich skutków finansowych w odniesieniu do sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych państwach UE i OECD nie występuje jednolity model dostosowywania liczby mandatów lub granic okręgów wyborczych do zmian demograficznych. Standardy Komisji Weneckiej wskazują na potrzebę równomiernego rozdziału mandatów między okręgami, okresowej weryfikacji tego podziału oraz oparcia zmian na jasnych kryteriach demograficznych. W Irlandii przegląd okręgów i liczby mandatów jest powiązany z wynikami spisu ludności oraz raportem niezależnej Komisji Wyborczej, natomiast zmiany są wprowadzane ustawowo. W Wielkiej Brytanii i Niemczech aktualizacja dotyczy przede wszystkim jednomandatowych okręgów wyborczych i odbywa się z udziałem wyspecjalizowanych komisji, przy zastosowaniu ustawowych kryteriów dotyczących dopuszczalnych odchyłań liczby wyborców albo ludności. We Francji korekta podziału mandatów i granic okręgów wymaga aktu rangi ustawowej albo aktu podlegającego ratyfikacji ustawowej, przy udziale niezależnej komisji opiniującej. W Hiszpanii liczba mandatów przypadających na prowincje jest ustalana przez techniczne zastosowanie formuły ustawowej przy zarządzaniu kolejnych wyborów.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

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

dr Wioleta Wasil-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)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista 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/