



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1524/26

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.080.195.11.2026
Data wpływu 20.07.2026 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 2772)**

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 załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy możliwości udziału komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych w podziale mandatów w wyborach do Sejmu, bez konieczności przekroczenia progów wyborczych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, czyli progu 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Zdaniem Wnioskodawców obecna regulacja narusza zasadę równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz art. 96 ust. 2 stanowiący, że wybory do Sejmu są równe.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane jest uchylenie art. 197 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych w wyborach do Sejmu mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z warunku, o którym mowa w art. 196 § 1 Kodeksu wyborczego, tj. wymogu otrzymania przez listę co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju, aby lista taka była uwzględniana w podziale

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

mandatów w okręgach wyborczych. Pozostałe zmiany zawarte w projekcie są konsekwencją tej zmiany.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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 kilku państwach członkowskich UE przewiduje się różnego rodzaju rozwiązania prawne wspierające lub zapewniające przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych reprezentację parlamentarną. Te rozwiązania można określić mianem gwarantowanej reprezentacji (określona liczba mandatów zastrzeżona dla przedstawicieli mniejszości narodowej) lub preferencyjnego progu wyborczego (możliwość uzyskania mandatu przy obniżeniu lub bez konieczności przekroczenia ogólnokrajowego progu wyborczego).

Przykładem pierwszego modelu są unormowania obowiązujące w Chorwacji i Słowenii. W tych państwach zastrzega się określoną liczbę mandatów parlamentarnych dla przedstawicieli mniejszości narodowych. W Chorwacji podstawę prawną stanowią ustawa o prawach mniejszości narodowych² oraz ustawa o wyborze przedstawicieli do Saboru³. Zgodnie z art. 19 ust. 1-2 ustawy o prawach mniejszości narodowych: „Republika Chorwacji gwarantuje członkom mniejszości narodowych prawo do reprezentacji w Saborze”, a „członkowie mniejszości narodowych wybierają nie mniej niż pięciu i nie więcej niż ośmiu przedstawicieli w specjalnych okręgach wyborczych”. Te postanowienia precyzuje ustawa o wyborach przedstawicieli do Saboru, która w art. 16 stanowi, że „członkowie mniejszości narodowych mają prawo wybierać ośmiu deputowanych do Saboru, wybieranych w specjalnym okręgu wyborczym, który obejmuje terytorium Republiki Chorwacji”, oraz w art. 17 wskazuje liczbę mandatów przysługujących przedstawicielom poszczególnych mniejszości (m.in. trzy mandaty dla mniejszości serbskiej, jeden dla mniejszości węgierskiej, jeden dla mniejszości włoskiej). Natomiast w Słowenii przewiduje się gwarantowaną reprezentację dla przedstawicieli dwóch autochtonicznych mniejszości narodowych: włoskiej i węgierskiej. Każda z tych grup wybiera jednego deputowanego w odrębnym jednomandatowym okręgu wyborczym. Podstawę prawną stanowi konstytucja⁴

² *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, NN 155/2002 ze zm., tekst w j. chorwackim: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_12_155_2532.html [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 VII 2026 r.].

³ *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*, NN 116/99 ze zm., tekst w j. chorwackim: <https://www.zakon.hr/z/355/zakon-o-izborima-zastupnika-u-hrvatski-sabor>.

⁴ *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slovenia_pol_010711.pdf.

(art. 64 konstytucji; oraz art. 80 konstytucji: „W skład Zgromadzenia Państwowego musi być zawsze wybrany jeden poseł ze wspólnoty narodowej włoskiej i jeden z węgierskiej”) oraz ustawa o wyborach do Zgromadzenia Państwowego⁵ (art. 2).

Przykładem drugiego modelu są uregulowania obowiązujące w Niemczech i Rumunii. W Niemczech⁶ przedstawicielom prawnie uznanych mniejszości narodowych nie gwarantuje się mandatu, lecz usuwa się federalny próg wyborczy, który dla skoncentrowanej terytorialnie mniejszości narodowej stanowi istotną barierę w uzyskaniu reprezentacji parlamentarnej. Podstawę prawną stanowi art. 4 ust. 2 ustawy wyborczej⁷. Partie reprezentujące oficjalnie uznane mniejszości narodowe (Duńczycy, Fryzowie, Serbołużyczanie, Sinti i Roma) w wyborach do Bundestagu nie podlegają federalnemu progowi wyborczemu wynoszącemu 5%. Obecnie partia *Südschleswigscher Wählerverband* (Związek Wyborców Południowego Szlezwiku), reprezentująca mniejszość duńską i fryzyjską, ma w Bundestagu jednego deputowanego. Również w Rumunii nie gwarantuje się mandatu każdej uznanej mniejszości narodowej, lecz obniża się próg reprezentacji. Zgodnie z art. 62 ust. 2 konstytucji, „organizacje zrzeszające obywateli należących do mniejszości narodowych, nieosiągające w wyborach liczby głosów pozwalających na ich reprezentację w parlamencie, mają prawo do jednego mandatu deputowanego każda, na warunkach określonych ustawą wyborczą”⁸. Natomiast w ustawie o wyborach parlamentarnych⁹ (art. 56) wskazano, że te organizacje mają prawo do jednego mandatu deputowanego, „jeżeli uzyskały w skali całego kraju liczbę głosów równą co najmniej 5% średniej liczby głosów ważnie oddanych w skali kraju wymaganej do wyboru jednego deputowanego”.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zasadniczym skutkiem prawnym uchwalenia projektowanych regulacji będzie uchylenie art. 197 Kodeksu wyborczego (zob. art. 1 pkt 2 projektu), który stanowi, że „§ 1. Komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z warunku, o którym mowa w art. 196 § 1 [tj. warunku przekroczenia progu wyborczego 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju – przyp. R.D.], jeżeli złożą Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów. Wraz z oświadczeniem, o którym mowa w zdaniu pierwszym, komitet jest obowiązany przedłożyć dokument właściwego

⁵ *Zakon o volitivah v državni zbor*, tekst w j. słoweńskim: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO185>.

⁶ *Parteien nationaler Minderheiten; National minorities*, <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/n/nationale-minderheiten.html>.

⁷ *Bundeswahlgesetz*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>.

⁸ *Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf.

⁹ *Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*, tekst w j. rumuńskim: <https://www.roaep.ro/prezentare/wp-content/uploads/2017/09/LEGE-Nr-208-2015.pdf>.

organu statutowego organizacji mniejszości narodowej potwierdzający utworzenie komitetu przez wyborców będących członkami tej organizacji. § 2. Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia, o którym mowa w § 1. Potwierdzenie oświadczenia jest wiążące”. Pozostałe projektowane zmiany mają na celu dostosowanie brzmienia innych przepisów Kodeksu wyborczego do stanu prawnego, który byłby wynikiem uchylecia art. 197 Kodeksu wyborczego.

W celu zakreślenia kontekstu normatywnego proponowanej nowelizacji warto wskazać, że ustawodawstwo polskie wyraźnie określa mniejszości, które mogą korzystać z przywileju związanego z możliwością zwolnienia z osiągnięcia progu wyborczego w skali kraju. Wynika to z ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁰, która w art. 2 ust. 2 w sposób enumeratywny wyliczyła grupy narodowościowe uznawane za mniejszość narodową¹¹. Za mniejszości narodowe uznaje się następujące mniejszości: 1) białoruską, 2) czeską, 3) litewską, 4) niemiecką, 5) ormiańską, 6) rosyjską, 7) słowacką, 8) ukraińską, 9) żydowską, a od dnia 16 grudnia 2026 r. – także grecką. Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym: „[r]ozróżnienie w ustawie mniejszości narodowej i etnicznej również przesądza jednoznacznie, że te ostatnie nie mogą korzystać z przywilejów wyborczych, gdyż kodeks wyborczy jest tu w pełni precyzyjny, mówiąc wyłącznie o komitetach organizacji mniejszości narodowych”¹².

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami komitety wyborcze mniejszości narodowych mogą na swój wniosek zostać zwolnione z konieczności przekroczenia klauzuli zaporowej na poziomie krajowym, aby brać udział w alokacji mandatów, nie zmienia to jednak konieczności uzyskania takich wyników wyborczych w okręgu, które pozwolą na zdobycie mandatów. W praktyce prowadzi to do tego, że komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych mają szansę na uzyskanie mandatów tylko w tych okręgach, w których zyskują one poparcie znaczącego odsetka wyborców, a więc z reguły są zamieszkiwane przez zwarte grupy takich mniejszości. W rezultacie z przywileju tego w rzeczywistości korzysta wyłącznie mniejszość niemiecka, i to tylko w okręgu opolskim¹³, przy czym w Sejmie X kadencji brak jest przedstawiciela tej mniejszości.

Jak wskazano w treści uzasadnienia: „[a]rt. 197 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy narusza zasadę równości i proporcjonalności wyborów”. W związku z czym można wnosić, że w ocenie Wnioskodawców zakładanym skutkiem prawnym jest restytucja stanu zgodnego z prawem. W tym kontekście warto wskazać, że np. P. Czarny, komentując art. 96 Konstytucji, wyjaśnia, iż „[o]chrona praw mniejszości narodowych i etnicznych uważana jest za bardzo ważny standard państwa demokratycznego. Ochrona ta obejmuje również prawo do udziału w życiu politycznym państwa, co łączy się z możliwością przedstawiania

¹⁰ Dz. U. z 2026 r. poz. 75.

¹¹ Por. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 336.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

problemów mniejszości na forum parlamentu. Są Konstytucje, które wprost przyznają reprezentantom określonych mniejszości narodowych pewną liczbę miejsc w parlamencie (zob. np. art. 80 Konstytucji Słowenii) lub gwarantują to w odniesieniu do pewnych części terytorium kraju zamieszkałego przez grupy odrębne narodowościowo (zob. § 25 Konstytucji Finlandii). Ponieważ ze względu na liczebność lub rozproszenie terytorialne mniejszości narodowe nie miałyby czasem szans na uzyskanie jakiegokolwiek reprezentacji parlamentarnej [...], współcześnie ukształtowało się założenie, zgodnie z którym nie stanowią naruszenia zasady równości wyborów pewne preferencje przyznawane reprezentantom mniejszości – zarówno zarezerwowanie dla nich określonej liczby miejsc, jak i wprowadzenie wyjątków dotyczących podziału mandatów między okręgi wyborcze [...] oraz zwolnienia (ograniczenia) stosowania wobec nich progów wyborczych (Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, pkt 23)¹⁴.

W podobnym duchu – odnosząc się bardziej do regulacji polskich niż standardów międzynarodowych – wypowiada się L. Garlicki, który stwierdza, że „zasada równości biernego prawa wyborczego nie wyklucza ustanawiania pewnych preferencji na rzecz mniejszości narodowych lub innych grup, których reprezentacja parlamentarna znajduje uzasadnienie na tle przedstawicielskiego charakteru Sejmu. Decyzje w tym przedmiocie należą do ustawodawcy zwykłego, który nie może jednak wykraczać poza »niezbędnie konieczne« rozwiązania, na nim ciąży też obowiązek wykazania konstytucyjności przyjmowanych unormowań [...]». Preferencje takie mogą być ustanawiane tylko jako »możliwość« czy »szansa« dla poszczególnych podmiotów, nie mogą one natomiast przybierać charakteru rozwiązań określających w sztywny i trwały sposób kształt systemu wyborczego. Za sprzeczne z zasadą równości należałoby więc uznać wprowadzenie tzw. »kwot wyborczych«, tzn. określenie minimalnie koniecznej reprezentacji danej grupy czy to w parlamencie, czy to na listach kandydatów¹⁵.

Z kolei B. Banaszak wskazuje, że w przypadku list mniejszości narodowych „naruszenie zasady równości rozumianej jako podleganie wszystkich komitetów wyborczych tej samej klauzuli zaporowej traktowane jest jako realizacja innych aspektów zasady równości i jako przejaw tzw. dyskryminacji pozytywnej, wyrównawczej¹⁶.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, iż brak jest dostatecznych podstaw, by uznać, że skutkiem przyjęcia projektu będzie przywrócenie stanu zgodnego z prawem (przede wszystkim stanu zgodnego z Konstytucją), m.in. dlatego, że modele normatywne zakładające przyznanie pewnych preferencji wyborczych na rzecz mniejszości narodowych są – w świetle przytoczonych wypowiedzi przedstawicieli doktryny – konstytucyjnie dopuszczalne.

¹⁴ Zob. P. Czarny, Art. 96 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, T. II, Warszawa 2016, nb 27.

¹⁵ Zob. L. Garlicki, Art. 96 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 14.

¹⁶ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 96, nb 7.

Warto zauważyć również, że w kontekście proponowanego projektu może pojawiać się wątpliwość, czy pozbawienie komitetów wyborczych mniejszości narodowych przysługujących im preferencji jest zgodne z Konstytucją. W tym zakresie, oprócz art. 96 ust. 2 Konstytucji, należy mieć na uwadze również art. 35 ustawy zasadniczej, który traktuje o prawach mniejszości narodowych. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”. Jak stanowi zaś art. 35 ust. 2 ustawy zasadniczej: „[m]niejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”.

Zdaniem P. Tulei „art. 35 ust. 2 kładzie nacisk na pozytywne obowiązki państwa, polegające na tworzeniu rozwiązań prawnych umożliwiających mniejszościom narodowym i etnicznym oraz ich członkom urzeczywistnianie własnej tożsamości. Przykładem takich instytucji jest zniesienie progów wyborczych czy możliwość posługiwania się językiem narodowym w sferze publicznej”¹⁷. W ocenie P. Czarnego „[a]rt. 35 ust. 2 *in fine* odgrywa w praktyce istotną rolę, jako swoista legitymacja do wprowadzania preferencji dla mniejszości narodowych w zakresie prawa wyborczego. Chodzi tu o różne rozwiązania prawne mające zapewnić lub ułatwić wybór osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych do parlamentu (lub lokalnych organów przedstawicielskich), a przez to zapewnienie mniejszościom reprezentacji, której przy zastosowaniu ogólnych reguł prawdopodobnie nie uzyskałyby ze względu na swoją liczebność”¹⁸. Z kolei B. Banaszak, komentując art. 35 ustawy zasadniczej, wskazuje, że „Konstytucja koncentruje się na prawach kulturalnych, ale prawa mniejszości nie ograniczają się tylko do nich. Obejmują one m.in. także prawo do uczestniczenia w odpowiednim zakresie w politycznym procesie decyzyjnym. Chociaż Konstytucja milczy w tym przypadku, jest ono gwarantowane na szczeblu ustawowym i ustawodawca wychodzi poza dosłowne ramy art. 35, wypełniając jednak sformułowaną w nim zasadę”¹⁹.

Dla przedstawionego wyżej problemu istotnych wskazówek dostarcza wypowiedź B. Banaszaka. Po pierwsze, trafnie wskazuje on, iż jeśli chodzi o kwestię uczestnictwa mniejszości narodowych w politycznym procesie decyzyjnym, to Konstytucja w tym przypadku milczy. Po drugie, zauważa on, iż na szczeblu ustawowym, prawodawca, przyznając określone preferencje komitetom mniejszości narodowych, wychodzi poza dosłowne ramy art. 35 ustawy zasadniczej. Warto wypunktować bowiem, że w art. 35 ust. 2 *in fine* Konstytucji jest mowa o „uczestnictwie w rozstrzyganiu spraw dotyczących [...] tożsamości kulturowej”, co nie jest

¹⁷ Zob. P. Tuleja, Art. 35 [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, WKP 2023.

¹⁸ Zob. P. Czarny, Art. 35 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87–243*, T. I, Warszawa 2016, nb 47.

¹⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 35, nb 6.

równoznaczne z uczestnictwem w rozstrzyganiu wszystkich spraw państwowych, które są przedmiotem obrad Sejmu. W związku z czym należy stwierdzić, że teza mówiąca o niezgodności z Konstytucją pozbawienia komitetów wyborczych mniejszości narodowych przysługujących im preferencji, jest zbyt daleko idąca.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²¹.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na:

1. społeczności mniejszości narodowych uznanych w Polsce ustawowo²² – liczebność tych społeczności według spisu powszechnego z 2021 r. była następująca: niemiecka (144 177 osób); ukraińska (82 440 osób); białoruska (56 607 osób); żydowska (17 156 osób); rosyjska (15 994 osoby); litewska (10 287 osób); czeska (7 818 osób); ormiańska (6 772 osoby); słowacka (5 889 osób), grecka (5 451)²³; w praktyce projekt dotyczy przede wszystkim najbardziej licznych mniejszości narodowych;
2. organizacje zrzeszające przedstawicieli mniejszości narodowych, które mogą tworzyć komitety wyborcze nieobjęte wymogiem przekroczenia progu wyborczego w skali kraju; ich liczebność to kilkadziesiąt instytucji – w 2025 r. z dotacji podmiotowych dofinansowano działalność statutową 81 organizacji mniejszości²⁴;
3. osoby i komitety wyborcze biorące udział w wyborach i konkurujące o mandaty, szczególnie w okręgach, gdzie zarejestrowano komitety mniejszości; w ostatnich wyborach z 2023 r. było to 6 333 kandydatów do

²⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski i poseł Krzysztof Mulawa)*, opinia BEOS z 30 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1517/26.

²¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski i poseł Krzysztof Mulawa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 30 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1518/26.

²² Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

²³ *Tablice publikacyjne z ostatecznymi danymi NSP 2021 w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*, GUS, 23 IX 2023 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/tablice-z-ostatecznymi-danymi-w-zakresie-przynaleznosci-narodowo-etnicznej-jezyka-uzywanego-w-domu-oraz-przynaleznosci-do-wyznania-religijnego,10,1.html>.

²⁴ *Informacja o wykonaniu dochodów i wydatków budżetu państwa w 2025 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*, MSWiA, czerwiec 2026.

Sejmu (12 komitetów wyborczych w skali kraju) oraz 360 kandydatów do Senatu (49 komitetów wyborczych)²⁵; komitet mniejszości narodowej utworzono w jednym okręgu – 21 Opole²⁶;

4. instytucje zaangażowane w organizację i przeprowadzenie wyborów, w szczególności Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jako instytucja, która odpowiada za prawidłowy przebieg wyborów w Polsce.

B. Wpływ na społeczeństwo

W DSR wskazano, że skutki społeczne projektowanych zmian sprowadzają się do zrównania sytuacji prawnej obywateli polskich korzystających ze swego prawa wyborczego. Przyjęcie rozwiązania wpłynie w ocenie Wnioskodawców na „zmniejszenie napięć społecznych”.

Projekt uchyla zwolnienie komitetów wyborczych organizacji mniejszości narodowych z warunku przekroczenia w skali kraju 5% progu wyborczego. Wprowadzono go w 1993 r. wraz z ustanowieniem progu, który przeciwdziałał nadmiernemu rozdrobnieniu sił w parlamencie i służył stabilizacji systemu politycznego. Ocena skutków społecznych regulacji wymaga przedstawienia funkcjonowania przepisów, które w świetle projektowanej regulacji miałyby zostać uchylone.

Mniejszości narodowe uzyskały największą reprezentację w parlamencie w wyborach z 1991 r. Po zmianie ustrojowej nastąpiła bardzo silna aktywizacja społeczna, obejmująca także społeczności mniejszości narodowych. Zyskały one możliwość wyrażania i ochrony swojej tożsamości, którą władze komunistyczne systemowo kwestionowały. W 1993 r. można było już zauważyć dwa odmienne podejścia do kwestii uczestnictwa w wyborach. Mniejszość niemiecka oraz białoruska wystawiły ponownie swoje komitety (mniejszość niemiecka miała ich aż pięć), a przedstawiciele m.in. mniejszości ukraińskiej zdecydowali się umieścić swoich kandydatów na listach komitetów partyjnych. Począwszy od wyborów z 2001 r. tylko mniejszość niemiecka wystawia swój odrębny komitet wyborczy²⁷.

Dodajmy, że w 2005 r. wejście w życie ustawy o mniejszościach narodowych wiązało się z określeniem polityki państwa wobec tych społeczności, w tym gwarancji stanowiących realizację ich celów politycznych (m.in. w zakresie wsparcia organizacji i nauki języka). Można wręcz spotkać opartą na badaniu sytuacji na Opolszczyźnie opinię, że wraz ze spełnieniem potrzeb i oczekiwań mniejszości niemieckiej malało jej zainteresowanie wezwaniem Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim do głosowania na komitet mniejszości. Następowala zmiana preferencji wyborczych elektoratu mniejszości na korzyść partii politycznych o „otwartym profilu wyborczym”, a także coraz mniejsza

²⁵ Sprawozdanie z wyborów do sejmu 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_AKTUALNOSC/uploaded_files/1704931307_sprawozdanie-z-wyborow-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej.pdf.

²⁶ Zob. Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r., sejmowy okręg wyborczy nr 21, <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/okr/21>.

²⁷ Zob. D. Błaszkievicz, *Prawa wyborcze i historia wyborów mniejszości narodowych w Polsce*, <https://stowarzyszenieracja.pl/prawa-wyborcze-mniejszosci-narodowych-w-polsce/>.

autoidentyfikacja mniejszościowa młodszego pokolenia²⁸. W 2023 r. Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka uzyskał 25 778 głosów – co stanowiło 5,37% głosów oddanych w okręgu wyborczym 21 – w wyniku czego komitet ten nie uzyskał mandatu²⁹. Obecnie w Sejmie nie ma przedstawicieli mniejszości, którzy uzyskali mandat startując w wyborach z list komitetów mniejszości narodowych. W świetle praktyki wyborczej trudno więc mówić o szczególnych przywilejach i gwarancjach dla mniejszości. Możliwa jest prognoza, że wprowadzenie projektowanej regulacji w zasadzie uniemożliwiłoby uzyskanie mandatu do Sejmu z listy zgłoszonej przez komitet mniejszości narodowej.

Określenie skutków społecznych projektu w kategoriach wpływu na „napięcia społeczne”, o których Wnioskodawcy wspominają w DSR, wymagałoby diagnozy sygnalizowanego problemu, a aktualne badania na ten temat nie są dostępne. Niemniej badania opinii publicznej prowadzone w latach 1991-2015 w kwestii praw, jakie Polacy byli skłonni przyznać mniejszościom narodowym, pokazały dużą otwartość w wymiarze religijno-kulturowym, nauki języka, zachowania tożsamości społeczno-kulturowej, ale rzeczywiście nieco mniejszą w zakresie praw politycznych³⁰. W tych badaniach CBOS wprost pytał: „Jak Pan(i) myśli, czy przedstawiciele mniejszości narodowych lub etnicznych powinni: być zwolnieni z wymogu przekroczenia progu 5% głosów w skali kraju, aby wejść do Sejmu?” Większość respondentów była przeciwna temu rozwiązaniu (w 2005 r. – 57%, w 2015 r. – 61%)³¹. Jak już wspomniano, aktualnych badań na ten temat nie ma, jednak trudno zakładać radykalną zmianę postaw w tym zakresie. Oznacza to, że materia objęta projektowaną regulacją mogłaby być wykorzystywana do budowania napięć społecznych. Konkretnie skutki zależą będą jednak od tego, czy i w jaki sposób problematyka ta byłaby nagłaśniana.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 15 osób, spośród których zdecydowanie poparło projekt 10, zaś 3 były mu zdecydowanie przeciwnie. Zwolennicy projektu uznali go za ograniczenie dotychczasowych przywilejów³²

²⁸ Zob. A. Szczepański, *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w wyborach parlamentarnych III RP*, Zeszyty Naukowe Collegium Witelona, nr 42(1), 2022, <https://www.dbc.wroc.pl/dlibra/publication/155621/edition/116657/content>.

²⁹ Zob. Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r., sejmowy okręg wyborczy nr 21, <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/okr/21>.

³⁰ B. Goworko-Składanek, *Stosunek Polaków do mniejszości narodowych i etnicznych na podstawie ogólnopolskich sondaży przeprowadzonych przez CBOS w latach 1991-2015*, https://www.researchgate.net/publication/339177695_Stosunek_Polakow_do_mniejszosci_narodowych_na_podstawie_ogolnopolskich_sondazy_przeprowadzonych_przez_CBOS_w_latach_1991-2015.

³¹ Zob. *Tożsamość narodowa i postrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych*, Komunikat z badań CBOS, nr 106/2015, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_106_15.PDF.

³² ID ankiety: 177391: „Uprzywilejowanie jakichkolwiek grup społecznych pod jakimkolwiek względem w procesie wyborczym nie powinno mieć miejsca. To jest krok w dobrą stronę”. ID ankiety: 177008: „Należy wyrównać szanse i zastosować próg 5% dla wszystkich, a także wymagane 1000 podpisów przy rejestracji komitetu wyborczego.”

i zapewnienie lepszych gwarancji respektowania zasady równości wyborów. Powoływali się przy tym na zasady demokratycznego państwa prawa³³.

Przeciwnicy projektu podkreślali jego dyskryminujący charakter³⁴ i wskazywali, że uchylane przepisy są ważne dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa³⁵. Co należy odnotować, na zasadę demokratycznego państwa prawa powoływali się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy projektu, odmiennie ją interpretując.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w DSR, 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 nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych nie wypowiadały się odnośnie do skutków finansowych projektu.

³³ ID ankiety: 178301: „Proponowana zmiana Kodeksu wyborczego, znosząca zwolnienie z 5-procentowego progu wyborczego dla komitetów mniejszości narodowych, stanowi istotny krok w kierunku pełnej realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów (Art. 96 ust. 2 Konstytucji RP). W demokratycznym państwie prawnym waga każdego głosu obywatelskiego powinna być tożsama, a reguły rywalizacji politycznej – jednolite dla wszystkich podmiotów startujących w wyborach do Sejmu RP, bez względu na kryterium narodowościowe. Zniesienie tego historycznego przywileju ujednolici system i dostosowuje go do standardów większości państw europejskich, eliminując potencjalne asymetrie w strukturze przyszłych kadencji parlamentu.”

³⁴ ID ankiety 180639: „Uważam, że ten pomysł jest po prostu dyskryminujący. Aktualne prawo pokazuje, że aktualna kadencja nie daje żadnej gwarancji, że będzie co najmniej JEDEN reprezentant właśnie z tego środowiska, gdzie wraz z kolejnymi latami widzimy tendencję spadkową w spisie powszechnym w wielu mniejszościach narodowych, które są uznane w Polsce. Więc to jest tworzenie kolejnej poprzeczki dla tego środowiska. A chciałbym też przypomnieć że to nie obywatele krajów mniejszości dają możliwość do dostania mandatu posła lub senatora RP, tylko obywatele RP decydują kogo chcą za reprezentanta, więc jak chcą wybrać osobę z środowiska mniejszości narodowej to nie możemy utrudniać bezpodstawnie.”

³⁵ ID ankiety: 175587: „Uważam, że artykuł 197, który ustawa postuluje uchylić, jest kluczowy dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa poprzez zapewnianie mniejszościom narodowym udziału we władzy i możliwości reprezentowania ich w Sejmie przez prawowicie wybranych przedstawicieli (zgodnie z artykułem 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).”

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych poprzez zwolnienie PKW z czynności związanych z odbieraniem i potwierdzeniem otrzymania oświadczeń komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych. Projektowane unormowania mogą w szczególności zwolnić PKW z obowiązku zbadania, czy oświadczenie zostało złożone przez upoważniony podmiot [jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym, PKW ma taki obowiązek, „»a w razie wątpliwości ma prawo żądać niezbędnych dokumentów potwierdzających jednoznacznie upoważnienie podmiotu do jego złożenia. Jest to bowiem czynność rodząca skutki prawne i dlatego może uzasadniać potrzebę określonego badania« (uchw. TK z 30.4.1997 r., W 1/97, OTK 1997, Nr 2, poz. 26)]³⁶.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zasadniczym skutkiem prawnym uchwalenia projektowanych regulacji będzie uchylenie art. 197 Kodeksu wyborczego, który przewiduje możliwość zwolnienia list komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych z warunku przekroczenia progu wyborczego 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Pozostałe projektowane zmiany mają na celu dostosowanie brzmienia innych przepisów Kodeksu wyborczego do stanu prawnego, który byłby wynikiem uchylenia art. 197. Brak jest dostatecznych podstaw, by uznać, iż skutkiem przyjęcia projektu będzie przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, m.in. dlatego, że modele normatywne zakładające przyznanie pewnych preferencji wyborczych na rzecz mniejszości narodowych są – w świetle wypowiedzi przedstawicieli doktryny – konstytucyjnie dopuszczalne. W kontekście proponowanego projektu, paradoksalnie, może pojawiać się wątpliwość, czy pozbawienie komitetów wyborczych mniejszości narodowych przysługujących im preferencji jest zgodne z Konstytucją. Niemniej, jak stwierdzono w pkt V opinii, teza o niezgodności z Konstytucją byłaby zbyt daleko idąca.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Opiniowana zmiana nie niesie bezpośrednich skutków społecznych. Funkcjonowanie szczególnych – uchylanych projektem – regulacji wyborczych dotyczących komitetów tworzonych przez organizacje mniejszości

³⁶ Zob. B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2024, nb 5.

narodowych pokazuje, że przepisy te nie stanowią przywileju oraz z różnych przyczyn, także ze względu na podejście przedstawicieli mniejszości narodowych, są wykorzystywane w bardzo ograniczonym zakresie.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywołuje skutków w sferze gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie wywołuje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W kilku państwach członkowskich UE stosuje się uregulowania prawne zapewniające lub ułatwiające uzyskanie reprezentacji parlamentarnej przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych. Te rozwiązania prawne można podzielić, co do zasady, na mechanizm gwarantowanej reprezentacji (np. Chorwacja i Słowenia; określona liczba mandatów zagwarantowana dla przedstawicieli mniejszości narodowych) oraz mechanizm preferencyjnego progu wyborczego (np. Niemcy i Rumunia; możliwość uzyskania mandatu przy obniżeniu lub bez konieczności przekroczenia krajowego progu wyborczego).

Autorzy:

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

Łukasz Żołądek, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Rafał Dubowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, 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 Cieślik

/podpisano elektronicznie/