

Warszawa, dnia 28 czerwca 2024 r.

BEOS-WPP-1221/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-166/24 w sprawie zmiany granic okręgów
wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona w interesie publicznym. Postuluje się w niej „podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu inicjatywy podjęcia uchwały o przyjęciu przepisu o zmianie granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych”. W uzasadnieniu petycji wskazuje się, że „[w]ybory powinny być powszechne, równe i bezpośrednie”, a „[n]otoryjną wiedzą jest to, że wybory do Sejmu nie są”. Podnosi się tam również, że siła głosów w okręgach wyborczych jest różna, a „[a]naliza danych PKW potwierdza rozładnienie i zagęszczanie głosów”. Zdaniem podmiotu wnoszącego petycję „[m]atematyka wyborcza nieubłaganie wskazuje, że czas na zmiany granic okręgów parlamentarnych i ilości posłów wybieranych w niektórych z 41 okręgów”. W petycji nie zaproponowano nowych granic okręgów wyborczych. Nie wskazano też, ilu posłów powinno być wybieranych w poszczególnych okręgach.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice oraz liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 1 do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.), dalej również jako „k.w.”. Załącznik do ustawy stanowi jej integralną część i – jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym – „zmiana załącznika (załączników) do ustawy może być dokonana wyłącznie w drodze zmiany ustawy zawierającej taki załącznik (załączniki)”¹. Pomimo nie dość precyzyjnego sformułowania przedmiotu petycji („podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu inicjatywy podjęcia uchwały o przyjęciu przepisu o zmianie granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych”), należy przyjąć, że zawiera ona żądanie dokonania zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

¹ Zob. P. Bielski, *Komentarz do § 29 [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszcyński, J. Stelina, J.K. Warylewski, G. Wierczyński, P. Bielski, Warszawa 2003, pkt 1 [dostęp w: Lex dnia 27.06.2024 r.]. O wyjątkach od tej zasady zob. tamże.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu tworzy się wielomandatowe okręgi wyborcze (zob. art. 201 § 1 k.w.), w których wybiera się co najmniej 7 posłów (zob. art. 201 § 2 k.w.). Okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część, a jego granice nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu (zob. art. 201 § 3 k.w.). Zgodnie z art. 202 § 1 k.w. „[u]stalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, z uwzględnieniem przepisów art. 201 i następujących zasad:

- 1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od 1/2, jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa liczbę wynikającą z przepisu art. 193 [tj. liczbę 460 – przyp. R.D.], mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku gdy liczba posłów jest mniejsza od wynikającej z przepisu art. 193, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa”.

Jak wskazano wyżej, podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice oraz liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 1 do k.w. Instrumentem, mającym umożliwić dostosowanie granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych do wymogów określonych przepisami prawa w razie zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub zmiany liczby mieszkańców, jest regulacja zawarta w art. 203 § 1 k.w. Zgodnie z tym przepisem „Państwowa Komisja Wyborcza

przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju”. Zasady dokonywania modyfikacji granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z przyczyn wskazanych w art. 203 § 1 k.w. wyrażają § 3 i § 5 tego artykułu. Jak stanowi ten pierwszy przepis: „Sejm dokonuje, z zastrzeżeniem § 5, zmian w podziale na okręgi wyborcze z przyczyn, o których mowa w § 1, nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu”. Natomiast art. 203 § 5 k.w. zastrzega, że „[w] razie skrócenia kadencji Sejmu zmian w podziale na okręgi wyborcze nie dokonuje się”.

W kontekście art. 203 k.w. należy wskazać, że wniosek, o którym mowa w § 1 tego artykułu, nie jest warunkiem *sine qua non* dokonania przez Sejm nowelizacji załącznika nr 1 do k.w.² Nie można przyjąć, że wniosek Państwowej Komisji Wyborczej jest konieczny dla podjęcia interwencji legislacyjnej w przedmiotowym zakresie, ponieważ taka wykładnia tego przepisu prowadziłaby do naruszenia art. 118 Konstytucji, który przesądza, że inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną kompetencją wskazanych w nim podmiotów. Ponadto art. 203 § 3 k.w., który stanowi, że „Sejm dokonuje [...] zmian w podziale na okręgi wyborcze [...]” nie może być rozumiany w ten sposób, że zmiany w podziale na okręgi przeprowadzane są samodzielnie przez Sejm, poza trybem ustawodawczym. Zmiana treści załącznika do ustawy, który stanowi jej integralną część, jest bowiem uwarunkowana dochowaniem wymogów odnoszących się do postępowania ustawodawczego³. W związku z tym należy przyjąć, że art. 203 § 3 k.w. ustanawia jedynie termin graniczny, w którym odpowiednia ustawa może zostać uchwalona przez Sejm.

2. Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym: „[u]regulowane w art. 201–203 Kodeksu zasady podziału okręgów wyborczych do Sejmu, których

² Odmienne zob. B. Banaszak, B. Stępień-Załucka, *Art. 203 [w:] B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, pkt 1 [dostęp w: Legalis dnia 27.06.2024 r.], gdzie stwierdza się „[z] art. 203 § 1 KWyb wynika, że konieczny jest wniosek PKW dla dokonania przez Sejm nowelizacji załącznika do KWyb dotyczącej zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych”.

³ Por. E. Gierach, *Opinia dotycząca petycji w sprawie zmian w ustawie Kodeks wyborczy (petycja BKSP-155-X-100/24)*, BEOS-WPP-702/24, s. 16.

operacjonalizację stanowi zawarty w załączniku nr 1 opis poszczególnych okręgów, stanowią konsekwencję zasady równości wyborów do Sejmu, określonej w art. 96 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z powszechnie aprobowanym stanowiskiem doktryny treścią tej zasady, stanowiącej szczególną postać ogólnej konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), są dwa wymogi stawiane ustawodawcy określającemu szczegóły dotyczące przeprowadzania wyborów do Sejmu. Po pierwsze, każdemu wyborcy należy przyznać taką samą liczbę głosów (aspekt formalny równości wyborów). Po drugie, każdy głos winien mieć taką samą siłę, mówiąc inaczej – wagę (aspekt materialny równości wyborów) [...] Pojęcie »takiej samej siły« głosów postrzega się [...] jako taki sam potencjalny wpływ każdego z głosów na wynik wyborów. Tego typu stan zapewnia się w taki sposób, że tworzy się okręgi wyborcze, zachowując w każdym z nich taką samą proporcję między liczbą zamieszkujących okręg mieszkańców a liczbą przypadających na dany okręg mandatów”⁴. Reguły wyznaczania okręgów wyborczych do Sejmu stanowią realizację drugiego ze wskazanych aspektów zasady równości wyborów do Sejmu⁵.

3. Jak wynika z informacji przedstawianych przez Państwową Komisję Wyborczą, załącznik nr 1 do k.w. w obecnym kształcie nie urzeczywistnia reguł wyznaczania okręgów wyborczych do Sejmu. We wniosku Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 października 2022 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych wskazano, że „aktualny podział na okręgi wyborcze określone w załącznikach do ustawy narusza przepisy Kodeksu wyborczego”⁶. Jednocześnie wyjaśniono, że „w porównaniu z liczbą mandatów ustaloną w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego w okręgach wyborczych nr 1, 2, 5, 6, 7, 9, 31, 32, 33, 34 i 40 należy zmniejszyć o 1 liczbę wybieranych posłów, natomiast: w okręgach nr 3, 13, 19, 23, 25, 26, 37, 38 i 39 liczbę wybieranych posłów należy zwiększyć o 1, w okręgu nr 20 liczbę wybieranych posłów należy zwiększyć

⁴ P. Chybalski, *Skutki braku uwzględnienia wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmian okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu*, Zeszyty Prawnicze BAS 2019, nr 2, s. 46-47.

⁵ Por. tamże.

⁶ Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> [dostęp: 27.06.2024 r.].

o 2”⁷. Również w przedstawionej dnia 4 marca 2024 r. informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza podniosła, że „po raz kolejny należy podkreślić konieczność dokonania zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu, a także dokonania zmian w okręgach wyborczych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Państwowa Komisja Wyborcza zwraca uwagę, że aktualny podział na okręgi wyborcze, określony w załączniku nr 1 i 2 do Kodeksu wyborczego, narusza przepisy Kodeksu wyborczego. Szczegółowa analiza Państwowej Komisji Wyborczej dokonana na podstawie 203 § 1 oraz z art. 261 § 5 w związku z art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego zawarta została we wniosku z dnia 21 października 2022 r. skierowanym do Marszałka Sejmu”⁸.

V. Wnioski końcowe

Mając na uwadze, że załącznik nr 1 do k.w. w obecnym kształcie nie urzeczywistnia reguł wyznaczania okręgów wyborczych do Sejmu określonych w Kodeksie wyborczym, podjęcie działań mających na celu dostosowanie jego treści do wymogów wynikających z przepisów prawa jest konieczne i pożądane. Niemniej trzeba również odnotować, że w dniu 8 maja 2024 r. Komisja do Spraw Petycji rozpatrzyła petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) w zakresie liczby mandatów oraz granic okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu (BKSP-155-X-8/23)⁹. We wskazanej petycji zwrócono się m.in. o: „[p]ilne wdrożenie zmian wynikających z wniosku Państwowej Komisji Wyborczej z 21 października 2022 roku w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych w zakresie [...] zmiany liczby mandatów przypisanych poszczególnym okręgom wyborczym do Sejmu

⁷ Tamże.

⁸ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1709823877_zpow50212024-informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf [dostęp 27.06.2024 r.].

⁹ Petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408) w zakresie liczby mandatów oraz granic okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-8/23> [dostęp 27.06.2024 r.].

na proporcjonalną do obecnej liczby ludności”¹⁰. W związku z petycją Komisja postanowiła uchwalić dezyderat. Tym samym należy zasygnalizować, że Komisja może rozważyć zastosowanie art. 12 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „[p]odmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji”.

Autor:

dr Rafał Dubowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

¹⁰ BKSP-155-X-8/23, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-8-23/\\$file/155-X-8-23.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-8-23/$file/155-X-8-23.pdf)
[dostęp 27.06.2024 r.].