OPINIE, GLOSY, RECENZJE

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 3(152)/2019, s. 123–129; <https://doi.org/10.31268/PS.2019.42>

OPINIE

1*

W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZASADACH USTALENIA KOLEJNOŚCI OBSADZANIA MANDATÓW POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO WYBIERANYCH W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ NA KADENCJĘ 2019–2024

ON THE BILL ON THE PRINCIPLES FOR ESTABLISHING THE ORDER OF FILLING THE MANDATES OF THE DEPUTIES TO THE EUROPEAN PARLIAMENT ELECTED BY THE REPUBLIC OF POLAND FOR THE TERM 2019–2024

The opinion contains the legal analysis of the bill on the principles for establishing the order of filling the mandates of the Deputies to the European Parliament elected by the Republic of Poland for the term 2019–2024 (print no. 3272). According to its author, the bill solves the problem indicated by the National Electoral Commission, related to a possible situation, when on the day of elections to the European Parliament the number of seats for the Republic of Poland equals 51 instead of 52. What is more, the constitutional admissibility of the proposed bill is unquestionable. Nonetheless, the author indicates the need for certain modifications of the bill, in particular a modification ensuring that a person vested with “the fifty-second mandate” is not referred to, in the proposed provisions, as “the Deputy to the European Parliament, who does not take the seat at the beginning of the term”.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, wybory, Parlament Europejski, Unia Europejska

Key words: bill, elections, European Parliament, European Union

I. TEZY OPINII

1. Analizowany projekt rozwiązuje zasygnalizowany przez Państwową Komisję Wyborczą [dalej: PKW] problem związany z możliwą sytuacją, w której w dniu wyborów do Parlamentu Europejskiego [dalej: PE] liczba posłów do PE przynależnych Polsce będzie wynosić 51, a nie 52. Tym samym ogólna ocena projektu jest pozytywna.

* Opinia została napisana 14 marca 2019 r. (*przyp. red.*).

2. Nie budzi wątpliwości konstytucyjna dopuszczalność przyjęcia zaproponowanego projektu.

3. Należałoby rozważyć modyfikację projektu, tak aby uniknąć problemów prawnych, które mogą wystąpić, w przypadku gdy Wielka Brytania opuści Unię Europejską w terminie przypadającym po dniu najbliższych wyborów do PE, a zarazem w toku kadencji tego organu przewidzianej na lata 2019–2024 (co w kontekście decyzji Rady Europejskiej nr 2018/937 spowoduje zmianę liczby posłów wybieranych do PE z 51 do 52). W szczególności należałoby uniknąć określania osoby, której przypadnie ten „52. mandat”, mianem „posła do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmie mandatu na początku kadencji”. Zastosowanie tego terminu prowadzi do wątpliwości prawnych, zwłaszcza związanych z przepisami (krajowymi) regulującymi zakres niepołączalności mandatu przedstawicielskiego. Trzeba również podkreślić, że uwzględnienie możliwości zwiększenia liczby wybieranych w Polsce posłów do PE w toku kadencji przewidzianej na lata 2019–2024 wymagałoby dodatkowego rozbudowania projektu o kilka rozwiązań.

4. Dodatkowo warto podkreślić, że w opinii prawnej z 20 lutego 2019 r. (autorstwa K. Skotnickiego), odnoszącej się do przedstawionych przez PKW uwag stanowiących *de facto* założenia opiniowanego projektu ustawy, wysunięto postulat przyjęcia odmiennego mechanizmu alokacji „52. mandatu”.

II. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest prawna analiza propozycji zawartych w projekcie ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019–2024, przedłożonym przez Państwową Komisję Wyborczą w piśmie z 18 lutego 2019 r. (data wpływu: 19 lutego 2019 r.) do marszałka Sejmu. Należy jednak zauważyć, że 7 marca tego roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019–2024 (druk sejmowy nr 3272), którego treść jest tożsama z propozycją PKW. Tym samym dalsze uwagi odnoszą się do obu propozycji legislacyjnych.

III. UWAGI WSTĘPNE

Projekt jest ściśle związany z wyborami do PE, które zostały zarządzane przez Prezydenta RP na 26 maja 2019 r. (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego; Dz.U. poz. 365). Zgodnie z § 2 tego postanowienia w RP wybiera się 52 posłów do PE. *De facto* jednak liczba przynależnych Polsce miejsc w PE jest niepewna i zależy od tego, czy w najbliższym czasie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przestanie być członkiem Unii, a więc czy nastąpi zdarzenie, które w przestrzeni publicznej jest określane jako brexit. Wskazana w tym postanowieniu liczba 52 posłów do PE wybieranych w Polsce odpowiada liczbie przewidzianej w art. 3 ust. 1

decyzji Rady Europejskiej nr 2018/937 z 28 czerwca 2018 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego (Dz.U. UE L 165/I). W art. 3 ust. 2 decyzji zastrzeżono jednak, że „w przypadku gdyby Zjednoczone Królestwo nadal było państwem członkowskim Unii na początku kadencji parlamentarnej 2019–2024, liczba obejmujących swoje funkcje przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim odpowiada liczbie określonej w art. 3 decyzji Rady Europejskiej 2013/312/UE, do czasu gdy wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii stanie się prawnie skuteczne”. Oznaczałoby to, że jeśli Wielka Brytania nie opuści UE, w RP miałyby zostać obsadzonych 51 mandatów posłów do PE, tak jak w wyborach przeprowadzonych 26 maja 2014 r. Co więcej, zgodnie z przywołaną decyzją Rady Europejskiej, w przypadku gdy Wielka Brytania opuści UE po wyborach „liczba przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w każdym państwie członkowskim będzie odpowiadała liczbie określonej w ust. 1 niniejszego artykułu” (art. 3 ust. 2 zd. 2 decyzji), co wywoła konieczność alokacji w Polsce dodatkowego 52. mandatu. Ponadto w decyzji przewidziano, że „wszyscy przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego, którzy zajmą dodatkowe miejsca wynikające z różnicy między liczbą miejsc przydzielonych zgodnie z pierwszym i drugim akapitem, obejmują mandat w Parlamencie Europejskim w tym samym czasie” (art. 3 ust. 2 zd. 3 decyzji).

Z uwagi na fakt, że przewidziane na 29 marca 2019 r. wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE może nie dojść do skutku, konieczne jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego odpowiednich przepisów o charakterze epizodycznym, które umożliwią odpowiednią alokację mandatów posłów do PE w wyborach zarządzonych na 26 maja 2019 r. Problem niepewnej liczby wybieranych w RP posłów do tego organu został zasygnalizowany przez PKW w piśmie skierowanym 13 lutego 2019 r. do marszałka Sejmu, a opiniowana propozycja legislacyjna odpowiada założeniom opisanym w tym piśmie. W dniu 20 lutego tego na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu została sporządzona przez K. Skotnickiego opinia prawna, *W sprawie ustalenia, który z kandydatów do Parlamentu Europejskiego uzyska przysługujący Polsce 52. mandat, w przypadku pozostawania Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w UE na początku kadencji Parlamentu Europejskiego wybranego na lata 2019–2024 i wystąpienia przez Zjednoczone Królestwo z UE w trakcie tej kadencji* („Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2, s. 161–166). W dalszej części niniejszej opinii będę odwoływał się do stanowiska zaprezentowanego przez K. Skotnickiego.

IV. CHARAKTERYSTYKA PROJEKTU

W projekcie uregulowano — zgodnie z jego art. 1 — sposób postępowania, w sytuacji „gdyby w związku z przepisami prawa Unii Europejskiej określającymi liczbę mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego w tej kadencji liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej obejmujących swoje funkcje na początku kadencji wynosiła 51”, a więc jeśli w dniu wskazanym w przepisie Wielka Brytania nadal pozostawałaby członkiem Unii. W takiej sytuacji — zgodnie z art. 2 ust. projektu — na PKW nałożono obowiązek ustalenia komitetu wyborczego,

któremu przypadłaby „52. iloraz” określony w trybie art. 356 § 1 kodeksu, regulującego sposób alokacji mandatów między poszczególne komitety wyborcze (według formuły wyborczej d'Hondta). Następnie należałoby ustalić, która osoba wybrana z listy tego komitetu uzyskuje najmniejszą liczbę głosów, przy wskazaniu, że osoba ta „jest posłem do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmuje mandatu na początku kadencji” (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 projektu). Mechanizm ten łączy się z przewidzianymi w projekcie obowiązkami informacyjnymi, ciążącymi na PKW (art. 3), marszałku Sejmu (art. 4) oraz ministrze właściwym do spraw członkostwa RP w Unii (art. 5). Zgodnie z art. 6 projektu rozwiązań przewidzianych w art. 1–4 nie stosuje się, jeżeli według stanu na dzień wyborów liczba posłów do PE wybranych w Polsce, obejmujących swoje funkcje od początku kadencji, będzie wynosić 52.

Zgodnie z art. 7 projektu ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Tym samym, aby mogła ona zostać zastosowana w dniu wyborów przewidzianych na 26 maja 2019 r., musi zostać ogłoszona w „Dzienniku Ustaw” najpóźniej 10 maja.

V. KONSTYTUCYJNA DOPUSZCZALNOŚĆ PROJEKTU

Dopuszczalność konstytucyjna przyjęcia rozwiązań prawnych, które umożliwią rozwiązanie problemu potencjalnie zmieniającej się liczby wybieranych w Polsce posłów do PE, nie budzi wątpliwości, choć oczywiście projekt stanie się bezprzedmiotowy, jeśli Wielka Brytania opuści Unię 29 marca 2019 r. bądź później, lecz przed dniem wyborów. Wprawdzie aktualnie zakres dopuszczalnych zmian prawa wyborczego odnoszących się do wyborów do PE jest ograniczony, ponieważ biegnie — wynikający z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego — tzw. okres karencji, zwany również ciszą legislacyjną¹, lecz wydaje się bezsporne, że okoliczność ta nie wyklucza możliwości przyjęcia analizowanych rozwiązań. Okres karencji, którego podstawę stanowi — zdaniem TK — zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), oznacza dopuszczalność uchwalania istotnych zmian w prawie wyborczym na co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. W orzeczeniu o sygn. akt Kp 3/09 TK wyjaśnił, że punktem odniesienia jest w tym zakresie dzień zarządzenia wyborów. Jakkolwiek kwestia alokacji mandatów stanowi typowy przykład istotnej zmiany prawa wyborczego, to jednak TK uznał, że „nadzwyczajne okoliczności o charakterze obiektywnym” umożliwiają wprowadzanie tego typu zmian również w okresie „ciszy legislacyjnej”. Sytuacja leżąca u źródeł analizowanego projektu zdaje się stanowić właśnie taką okoliczność, zwłaszcza że jest ona niezależna od działań polskich organów władzy państwowej. W tej kwestii podzielał stanowisko K. Skotnickiego wyrażone w jego opinii z 20 lutego, wskazujące na dopuszczalność przyjęcia przepisów służących

¹ *Widz* następujące orzeczenia TK: z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 (OTK ZU 2006/10A/147; z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK ZU 2009/9A/138); z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (OTK ZU z 2011/6A/1).

dostosowaniu liczby mandatów posłów do PE wybieranych w Polsce do aktualnej sytuacji związanej z przynależnością Wielkiej Brytanii do Unii.

VI. UWAGI DOTYCZĄCE PROJEKTU

Analizowanym projektem rozwiązano zasygnalizowany przez PKW problem, związany z możliwą sytuacją, w której w dniu wyborów do Parlamentu Europejskiego liczba posłów do PE obsadzanych w RP będzie wynosić 51, a nie 52. Tym samym ogólna ocena projektu jest pozytywna. Trzeba jednak podkreślić, że analiza projektu ujawnia szereg wątpliwości prawnych. W większości wiążą się one z niedostatecznym — w moim przekonaniu — uwzględnieniem przez wnioskodawców projektu możliwości wystąpienia przez Wielką Brytanię z Unii w teoretycznie dowolnym momencie w toku kadencji PE przewidzianej na lata 2019–2024.

1. Warto zwrócić uwagę na fakt, że terminologia zastosowana w projekcie zdaje się *prima facie* ściśle odpowiadać występującej w przywołanej decyzji Rady Europejskiej nr 2018/937 z 28 czerwca 2018 r. Jak już wspomniano, z decyzji tej wynika obowiązek wyboru w RP w najbliższych wyborach 52 posłów do PE. Stwierdza się również, że w przypadku pozostawania Wielkiej Brytanii w Unii „liczba obejmujących swoje funkcje przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim” będzie taka, jak posłów wybranych w 2014 r. Zapewne jako konsekwencję tych rozwiązań w projekcie przyjmuje się, że osoba, której przypadałby „52. mandat” jest „posłem do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmie mandatu na początku kadencji”. W moim przekonaniu posłużenie się takim terminem może budzić wątpliwości w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa polskiego (krajowego). Powstaje bowiem pytanie, czy osoba taka jest posłem do PE, choć czasowo niewykonującym mandatu (przypadek swego rodzaju „zawieszenia mandatu”), czy też nie jest posłem, lecz stanie się nim dopiero w sytuacji, gdy liczba posłów do PE wybieranych w RP zwiększy się do 52. Jakkolwiek opowiadam się za drugą z przywołanych możliwości interpretacyjnych, wydaje się bezsporne, że — zgodnie z literalną wykładnią projektu — to pierwsza z nich, zakładająca, że wspomniana osoba staje się posłem do PE, jest zasadna.

Zarysowana wątpliwość może mieć znaczenie szczególnie w kontekście przepisów odnoszących się do niepołączalności mandatu. Przykładowo, jeżeli osoba, której „przypadałby 52. mandat”, uzyskalaby mandat w wyborach parlamentarnych przewidzianych na jesień 2019 r., to trudno ocenić, czy — tym samym — utraciłaby mandat posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 364 § 1 pkt 3 kodeksu, zgodnie z którym utrata mandatu posła do PE następuje w przypadku wyboru na posła na Sejm albo senatora. Problem ujawniłby się, gdyby liczba posłów do PE wybieranych do RP wzrosła by do 52 po dniu wybrania tej osoby do Sejmu bądź Senatu. Jeżeli uznać, że osoba ta staje się w wyniku wyborów z 26 maja 2019 r. posłem do PE, to w sytuacji uzyskania jesienią tego roku mandatu poselskiego bądź senatorskiego utraciłaby — w kontekście wskazanego przepisu kodeksu — możliwość późniejszego objęcia mandatu posła do PE. Jeżeli jednak przyjąć wykładnię, że osoba ta nie staje się w wyniku wyborów

z 26 maja posłem do PE, to jej wybór w wyborach parlamentarnych nie skutkowałby zastosowaniem wymienionego przepisu kodeksu. Osoba ta uzyskałaby mandat posła bądź senatora, a następnie, w razie zwiększenia liczby posłów do PE wybieranych do RP do 52, stałaby się posłem do Parlamentu Europejskiego, tracąc zarazem mandat poselski (na podstawie art. 247 § 1 pkt 7 kodeksu) bądź senatorski (art. 279 § 1 pkt 7 kodeksu).

Odmienny, choć analogiczny problem dotyczy możliwości przyznania wspomnianej osobie prawa do udziału w posiedzeniach komisji sejmowych. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć (z prawem głosu w dyskusji) wybrani w RP posłowie do PE. Proponowane w projekcie rozwiązania mogą rodzić wątpliwość, czy uprawnienie to przysługuje osobie, która zostanie wskazana przez PKW jako „poseł do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmie mandatu na początku kadencji”.

Ze wskazanych powodów uważam, że opiniowany projekt należałoby zmodyfikować. Zamiast posługiwać się w odniesieniu do osoby, której przysługiwałby „52. mandat”, terminem „poseł”, zasadne byłoby wprowadzenie odmiennego określenia, np. „osoba wybrana” oraz przesądzenie zarazem, że osoba ta staje się posłem do PE w dniu, w którym liczba posłów wybieranych do PE w RP będzie wynosić 52.

2. Biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE w dowolnym momencie w toku kadencji PE przewidzianej na lata 2019–2024, należy uznać, że potencjalnie długi okres między wyborami do PE a takim zdarzeniem może sprawić, że osoba, której przypadłby „52. mandat”, może z różnych powodów (np. śmierć czy stan zdrowia) nie być w stanie objąć mandatu posła do PE bądź utracić zainteresowanie objęciem mandatu. W konsekwencji uważam, że należałoby rozważyć zastąpienie rozwiązania przewidzianego w projekcie rozwiązaniem bazującym na art. 368 k.w., który odnosi się do uzupełniania wakatu powstałego w sytuacji utraty mandatu przez posła do PE wybranego w RP. A więc zwiększenie liczby posłów do 52 skutkowałoby obowiązkiem poinformowania przez marszałka Sejmu osoby, której przysługiwałby ten dodatkowy mandat, o przysługującym jej pierwszeństwie do mandatu. Osoba ta mogłaby albo złożyć oświadczenie o przyjęciu mandatu, albo zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu. W drugiej z przywołanych sytuacji należałoby określić sposób ustalania kolejnej osoby uprawnionej do objęcia mandatu (*vide* art. 368 § 5 kodeksu).

Ponadto jeżeli projekt zostałby zmodyfikowany we wskazany sposób, to do rozważenia jest dodatkowo wprowadzenie przepisu analogicznego do art. 6 ustawy z 4 marca 2010 r. o zasadach obsadzenia w kadencji trwającej w latach 2009–2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 56 poz. 337, ze zm.). Przepis ten odnosił się do wręczenia przez PKW posłowi do PE, który objął mandat w ekstrakordynaryjnej sytuacji zwiększenia składu Parlamentu Europejskiego w toku kadencji, zaświadczenia o obsadzeniu mandatu, a także nakładał na marszałka Sejmu obowiązek przesłania przewodniczącemu PE zawiadomienia o obsadzeniu mandatu posła do PE i innych wymaganych dokumentów.

3. Należy przypomnieć, że K. Skotnicki w przywołanej opinii z 20 lutego wysunął postulat przyjęcia odmiennego mechanizmu alokacji „52. mandatu”. Zamiast przewidzianego w projekcie rozwiązania, że po ustaleniu, któremu komitetowi wyborczemu przypada ten mandat, przydziela się go osobie wybranej z listy tego komitetu wyborczego, która uzyskała najmniejszą liczbę głosów, autor powołanej opinii zasugerował, aby mandat przydzielono osobie wybranej, która uzyskała najmniejsze poparcie w wymiarze procentowym (procent oddanych głosów). Zdaniem K. Skotnickiego rozwiązanie proponowane przez PKW „jest wprawdzie możliwe do zastosowania, nie jestem jednak przekonany o trafności jego uzasadnienia, iż mandat ten zdobyłby kandydat najlepiej legitymowany do jego zdobycia z list tego komitetu wyborczego. Twierdzenia takiego, w moim przekonaniu nie można stawiać w przypadku różnej liczby wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych. Minimalnie mniejsza liczba głosów uzyskana w okręgu wyborczym tzw. małym, w którym podzielono małą liczbę mandatów, daje o wiele silniejszą legitymację niż nieznacznie większa liczba głosów w okręgu wyborczym, w którym podzielono zdecydowanie większą liczbę mandatów”.

Jak się wydaje, ocena zasadności uwag powołanego autora wymaga analizy — w toku prac nad projektem — dotychczasowej praktyki stosowania mechanizmu alokacji mandatów w wyborach do PE.

VII. PODSUMOWANIE

Podsumowanie w formie tez zostało zawarte w pkt I niniejszej opinii.

*Piotr Chybalski**

* **Dr Piotr Chybalski**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, piotr.chybalski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>