



Opinia

o ustawie o zasadach obsadzenia w kadencji trwającej w latach 2009-2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (druk nr 764)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu określenie zasad obsadzenia dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego w kadencji trwającej w latach 2009-2014.

Ustawa ma związek z wejściem w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (określanego w dalszej części opinii jako "Traktat z Lizbony"), który modyfikuje przepisy w zakresie rozdziału mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego między poszczególne państwa członkowskie. Przepis art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony, przesądza, że liczba przedstawicieli obywateli Unii Europejskiej wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego nie przekracza 750, nie licząc przewodniczącego. Natomiast decyzję określającą dokładny podział mandatów pomiędzy państwa członkowskie przyjmuje jednomyślnie Rada Europejska, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody.

W deklaracji Rady Europejskiej z 11 i 12 grudnia 2008 r. ustalono, że w przypadku gdyby Traktat z Lizbony wszedł w życie po wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. należałoby przyjąć postanowienia przejściowe, które pozwoliłyby na zwiększenie liczby członków Parlamentu Europejskiego z 736 do 754 miejsc w kadencji 2009-2014. W konkluzjach prezydencji przyjętych przez Radę Europejską 18 i 19 czerwca 2009 r. wskazano natomiast, że 18 dodatkowych mandatów powinno zostać

rozdysponowanych pomiędzy 12 państw członkowskich. Zgodnie z tymi ustaleniami Polsce miałyby przypaść jeden dodatkowy mandat.

W konkluzjach postanowiono również, iż obsadzenie dodatkowego mandatu przez państwo członkowskie może nastąpić poprzez wskazanie przedstawiciela do Parlamentu Europejskiego spośród osób wybranych w powszechnych wyborach bezpośrednich – w szczególności w wyborach uzupełniających lub na podstawie wyników wyborów z czerwca 2009 r. Przewidziano również możliwość wyznaczenia posła do Parlamentu Europejskiego przez parlament krajowy spośród swoich członków.

Zgodnie z art. 2 opiniowanej ustawy obsadzenie dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego powinno nastąpić na podstawie wyników głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 7 czerwca 2009 r.

Ustawa przewiduje, że w odniesieniu do obsadzenia dodatkowego mandatu znajdą zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego w zakresie czynności wykonywanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Zgodnie z art. 4 Państwowa Komisja Wyborcza po przeprowadzeniu czynności określonych w ustawie sporządzi protokół obsadzenia dodatkowego mandatu, w którym zostanie wymieniony komitet wyborczy, któremu przypada mandat oraz imię i nazwisko posła do Parlamentu Europejskiego ze wskazaniem numeru okręgu wyborczego i listy okręgowej, z której kandydował. Ustawa przewiduje, że Państwowa Komisja Wyborcza ogłosi w Dzienniku Ustaw oraz poda do publicznej wiadomości informację o obsadzeniu mandatu oraz imię i nazwisko posła do Parlamentu Europejskiego obsadzającego mandat. W terminie 7 dni od dnia ogłoszenia obwieszczenia Państwowa Komisja Wyborcza wręczy posłowi zaświadczenie o obsadzeniu mandatu, a Marszałek Sejmu niezwłocznie prześle Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego zawiadomienie o obsadzeniu mandatu oraz inne wymagane dokumenty.

Przepis art. 7 przesądza, że ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy, pochodzący z przedłożenia poselskiego, stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Zmiany wprowadzone do ustawy na etapie drugiego czytania polegały na modyfikacji art. 1 określającego zakres ustawy oraz art. 3 ust. 2, poprzez zastąpienie odesłania do "decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art.

14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej" odesłaniem do "przepisów prawa Unii Europejskiej określających liczbę mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego przypadających Rzeczypospolitej Polskiej w kadencji trwającej w latach 2009-2014". Sejm uchwalił ustawę na 59. posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2010 r.

III. Uwagi ogólne

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, nadanym przez Traktat z Lizbony, liczba przedstawicieli obywateli Unii Europejskiej wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego nie przekracza 750, nie licząc przewodniczącego. Minimalna liczba członków przypadająca państwu członkowskiemu wynosi 6 miejsc, zaś maksymalna 96. Przepis art. 14 ust. 2 akapit 2 stanowi, że Rada Europejska przyjmuje jednomyślnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody, decyzję określającą skład Parlamentu Europejskiego, z poszanowaniem wymienionych powyżej zasad. Jednocześnie Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu z Lizbony, w art. 2 przewidywał, iż w stosowanym czasie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Rada Europejska przyjmuje decyzję ustalającą skład Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 14 ust. 2 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej. W związku z tym, że Traktat z Lizbony wszedł w życie po przeprowadzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego nie było podstaw do wydania takiej decyzji.

Aktualnie obowiązujące Traktaty nie zawierają przepisów, które stanowiłyby podstawę do zwiększenia liczby posłów w Parlamencie Europejskim w kadencji trwającej w latach 2009-2014. Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających czasowe uzupełnienie składu Parlamentu Europejskiego będzie możliwe w wyniku nowelizacji Protokołu w sprawie postanowień przejściowych dotyczących Parlamentu Europejskiego, dołączonego do Traktatu z Lizbony, który jako prawo pierwotne wymagać będzie zmiany zgodnie z art. 48 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (zwykła procedura zmiany) oraz ratyfikacji.

Projekt zmiany Traktatu z Lizbony w zakresie środków przejściowych dotyczących składu Parlamentu Europejskiego, przedłożony przez rząd Hiszpanii w dniu 4 grudnia 2009 r., zgodnie z art. 48 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, został notyfikowany Senatowi RP pismem z dnia 22 grudnia 2009 r., które wpłynęło do gabinetu Marszałka Senatu dnia 29 grudnia 2009 r.

Projekt ten przewiduje zmianę art. 2 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych (art. 1 projektu), stanowiąc, że na okres pozostający od dnia wejścia w życie tego przepisu do końca kadencji 2009-2014 do istniejących 736 miejsc w Parlamencie

Europejskim dodaje się 18 miejsc (w tym 1 miejsce przeznaczone dla Polski), zwiększając czasowo do końca kadencji 2009-2014 całkowitą liczbę członków Parlamentu Europejskiego do 754. W projektowanym art. 2 ust. 2 Protokołu wskazano dopuszczalne sposoby wyznaczenia osób, które miałyby uzyskać dodatkowe miejsca w Parlamencie Europejskim.

W projekcie przewidziano, że zmiany Traktatu z Lizbony wejdą w życie w dniu 1 grudnia 2010 r. pod warunkiem, że zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne lub, jeżeli nie zostaną one złożone w tym terminie, pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność.

Mając powyższe na względzie należy wskazać, że ustawa o zasadach obsadzenia w kadencji trwającej w latach 2009-2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, w przypadku zakończenia procesu legislacyjnego, wejdzie w życie pomimo braku podstawy traktatowej umożliwiającej podejmowanie jakichkolwiek czynności związanych z obsadzeniem dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego. Zmiana Traktatu z Lizbony znajduje się aktualnie w fazie projektu i wymagać będzie przeprowadzenia procedury uchwalenia, a następnie ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Trudno jest zatem wskazać jednoznacznie termin zakończenia tej procedury. Nie ma również pewności co do ostatecznego kształtu przedstawionych propozycji zmian.

IV. Uwagi szczegółowe

1. W przepisie art. 1 określającym przedmiot ustawy, stanowiącym, że ustawa określa zasady obsadzenia dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, sformułowano odesłanie do "przepisów prawa Unii Europejskiej określających liczbę mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego przypadających Rzeczypospolitej Polskiej w kadencji trwającej w latach 2009-2014". Odesłanie takie jest niejasne i może powodować wątpliwości. Trudno jest jednoznacznie wskazać jakie przepisy ustawodawca miał na myśli. Brzmienie regulacji może sugerować, że przepis odsyła do aktualnie obowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej określających liczbę mandatów przypadających Polsce w kadencji 2009-2014. Przepisy te, jak wskazano powyżej, nie przewidują jednak zwiększenia liczby mandatów. Intencją projektodawców było, jak się wydaje, odesłanie do przepisów, które znajdują się w fazie projektu (notyfikowany Senatowi RP projekt zmian w Traktacie z Lizbony). Z uwagi na fakt, iż nie ma pewności co do terminu zakończenia prac nad tym projektem oraz co do

ostatecznego kształtu regulacji, nie jest możliwe wyraźne i jednoznaczne sformułowanie odesłania w wymienionym przepisie.

Ponadto w art. 1 ustawa stanowi o "przepisach prawa Unii Europejskiej określających **liczbę** mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego przypadających Rzeczypospolitej Polskiej w kadencji trwającej w latach 2009-2014". Notyfikowany Senatowi RP projekt dotyczący zmian w Traktacie z Lizbony stanowi natomiast nie tylko o liczbie mandatów, ale także przewiduje modyfikację zasad obsadzenia mandatów w kadencji trwającej w latach 2009-2014.

2. Ustawa w art. 3-6 upoważnia Państwową Komisję Wyborczą do przeprowadzenia szeregu czynności zmierzających do obsadzenia dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego w kadencji trwającej w latach 2009-2014. Jednocześnie z ustawy nie wynika, w którym momencie Państwowa Komisja Wyborcza miałaby rozpocząć wykonywanie tych czynności. Można założyć, że uzyska taką możliwość w dniu wejścia ustawy w życie, a więc przed wejściem w życie projektowanych zmian w Traktacie z Lizbony.

3. W art. 7 opinowanej ustawy przewidziano, że ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wyjątek od tej zasady przewidziano w art. 4 ust. 2, który stanowi, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a **jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie**, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W przypadku opinowanej ustawy uznano zatem, że istnieją argumenty uzasadniające odstępianie od okresu *vacatio legis* wyznaczonego ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jednakże w świetle przedstawionych powyżej uwag rezygnacja z *vacatio legis* nie znajduje uzasadnienia.

Iwona Kozera

młodszy legislator