



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 marca 2019 r.

**Opinia do ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do
Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej
na kadencję 2019-2024**

(druk nr 1129)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest ustalenie sposobu wskazania mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, który pozostanie po wyborach zarządzonych na 26 maja 2019 r. nieobsadzony, jeżeli Wielka Brytania nie opuści Unii Europejskiej przed tą datą.

Ustawa wskazuje, że będzie to poseł z najmniejszą liczbą głosów tego komitetu wyborczego, który uzyskał 52 iloraz wyborczy ustalony zgodnie z formułą d'Hondta. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami europejskimi Polsce przypadają 52 mandaty w PE. Jeżeli jednak państwa UE przystaną na brytyjską propozycję odroczenia wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii, czyli swego rodzaju zawieszenia przepisów, które miały obowiązywać w UE po brexicie, Polsce prawdopodobnie będzie przypadać w Parlamencie Europejskim 51 mandatów. Ustawa stanowi, że w takiej sytuacji mandaty rozdzielone zostaną między komitety wyborcze tak, jakby było wybieranych 51, a nie 52 posłów.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019-2024 wpłynął do Sejmu 7 marca 2019 r. Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego przyjęła sprawozdanie w dniu 14 marca 2019 r. Przyjęto

kilka poprawek o charakterze redakcyjnym i jedną merytoryczną: dodano art. 6 regulujący przypadki wygaśnięcia lub utraty mandatu w trakcie kadencji Parlamentu Europejskiego. II czytanie odbyło się w dniu 14 marca. Sejm uchwalił ustawę 15 marca.

III. Uwagi szczegółowe

1. W wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego reprezentujących Polskę, zgodnie z Kodeksem wyborczym, mandaty obsadza się w trzech etapach. (1) Najpierw ogólną liczbę mandatów przypadających na państwo dzieli się między komitety wyborcze, które osiągnęły próg wyborczy 5% wedle metody d'Hondta. (2) Następnie w ramach komitetów wyborczych rozdziela się należne im mandaty między okręgowe listy kandydatów (13 list okręgowych) wedle metody Hare-Niemeyera. (3) W końcu w ramach okręgowej listy kandydatów mandaty uzyskują ci kandydaci, którzy otrzymali kolejno najwięcej głosów.

Parlament Europejski liczy dotychczas 751 posłów, w tym 73 z Wielkiej Brytanii i 51 z Polski. Organy Unii postanowiły, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE 27 miejsc będzie rozdzielonych między pozostałe kraje, a 46 zostanie nieobsadzonych (PE będzie liczył 705 posłów). Zgodnie z obowiązującym prawem Polsce przypadają zatem 52 mandaty. Z obawy, że Wielka Brytania nie wyjdzie z UE i odbędą się w niej wybory do PE, w ustawie zaproponowano by Państwowa Komisja Wyborcza wskazała mandat, który w takiej sytuacji nie zostanie objęty. Ustawa przewiduje, że tym mandatem będzie mandat tego komitetu wyborczego, który w wyniku wyborów zaplanowanych na 26 maja 2019 r. stał się „posiadaczem” 52 ilorazu wyborczego. Decyzję taką można uznać za naturalną i za zgodną z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego (równość).

Bardziej kłopotliwe okazuje się wskazanie konkretnej osoby, która nie zostałaby w takiej sytuacji posłem. Najbardziej oczywiste okazuje się zastosowanie kolejno tych samych etapów, które obowiązują przy podziale mandatów między komitety. Drugi etap obejmowałby wskazanie, której z okręgowych list kandydatów należy odebrać jeden mandat, a trzeci wskazanie na tej liście osoby z najmniejszą liczbą głosów, spośród tych, które miały uzyskać mandat przy 52 mandatach. W ustawie pominięto jednak etap drugi. Przewiduje ona, że w ramach komitetu wyborczego, który jest „posiadaczem” 52 ilorazu mandatu nie uzyska ten kandydat, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów, niezależnie od tego, w którym okręgu wyborczym (z której listy w ramach danego komitetu) kandydował. Rozwiązanie takie odbiega od zasady równości rozumianej tu jako równość list kandydatów w ramach

danego komitetu wyborczego. Jego konsekwencją bowiem może być sytuacja, w której lista kandydatów, która w sumie uzyskała więcej głosów, będzie miała mniej mandatów, niż lista z mniejszą liczbą głosów. Posłowie wnioskodawcy nie podali przyczyn takiego rozwiązania. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest prawdopodobnie to, że wskazanie listy kandydatów w oparciu o drugi etap przewidziany w Kodeksie wyborczym dla wyborów do Parlamentu Europejskiego mogłoby spowodować, oprócz pożądanego wskazania listy kandydatów, której należy odebrać mandat, także nieoczekiwane przesunięcie mandatów między innymi listami kandydatów w ramach tego samego komitetu wyborczego. Inaczej mówiąc, gdyby wstępnie obsadzono 51 mandatów, a po jakimś czasie Polska miałaby obsadzić 52 mandat, to oprócz obsadzenia tego mandatu, mogłoby się okazać, że mandat straci jeszcze jakiś inny poseł z tego samego komitetu, a uzyska kolejny kandydat z tego samego komitetu.

Zaproponowane w ustawie rozwiązanie można zaakceptować jako wyjątkowe, uzasadnione okolicznościami ponadnarodowymi. Najistotniejsze jest to, że nie narusza ono reguł gry między komitetami wyborczymi.

2. Pewne wątpliwości może budzić zastosowana w ustawie terminologia. Ustawa mówi bowiem o „posle do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmie mandatu” (np. art. 1, art. 3). Może to sugerować, że osoba taka będzie posłem, ale nie będzie sprawować mandatu. Tak interpretowano to wyrażenie m.in. w trakcie [II czytania projektu ustawy na 78 posiedzeniu Sejmu w dniu 14 marca 2019 r.](#) i wyrażano obawę, że osoba taka, jako poseł do PE będzie podlegała zakazowi łączenia stanowisk i utraci jakąś funkcję krajową, a jednocześnie nie obejmie mandatu w PE.

Należy jednak przyjąć, że zarówno liczba posłów na Parlamentu Europejskiego, jak i ich status wynika z przepisów prawa europejskiego, w tym z Traktatu o Unii Europejskiej (art. 14 ust. 1). Wedle obecnie obowiązującego prawa w Polsce wybiera się 52 posłów i ich status jest identyczny. Jeżeli zaś miałyby się okazać, że Wielka Brytania pozostanie w Unii, Brytyjczycy będą wybierać 73 posłów do Parlamentu Europejskiego, a Polacy 51 posłów, to przepisy ustawy należy uznać za niezgodne z tymi postanowieniami prawa europejskiego, które określają liczbę posłów wybieranych w każdym kraju oraz z przepisem stanowiącym, że Parlament Europejski nie może liczyć więcej niż 751 posłów. Nie można przyjmować, że 752 poseł, choć niewykonujący mandatu, pochodzi z Polski (takiego statusu prawo UE nie przewiduje). Ustawa słusznie w art. 7 stanowi, że nie znajdzie ona zastosowania, jeżeli w Polsce będziemy zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami wybierać 52 posłów, ale

zarazem trzeba zaznaczyć, że niektóre jej postanowienia nie mogą być interpretowane sprzecznie z prawem europejskim, nawet gdyby w Polsce wybierano 51 posłów. Ani przepisy krajowe (Konstytucja, Kodeks wyborczy), ani prawo europejskie nie przewidują statusu parlamentarzysty, który nie objął mandatu. Można mówić co najwyżej o parlamentarzystyście, który jeszcze nie wykonuje mandatu, bo nie złożył ślubowania. Liczba takich parlamentarzystów (wykonujących i niewykonujących jeszcze mandatu) nie może być jednak wyższa niż konstytucyjna (traktatowa) liczba mandatów (np. 460 w Sejmie, 100 w Senacie, 751 w PE). Status tej 52 osoby należy zatem porównywać z kandydatem, który przegrał wybory, ale ma szansę na uzyskanie mandatu, jeżeli mandat uzyskany z tej samej listy wygaśnie.

Odmienna interpretacja przepisów o „posle do Parlamentu Europejskiego, który nie obejmie mandatu”, możliwa będzie jedynie wtedy, gdy przed wyborami zostaną dokonane zmiany w prawie europejskim na taką interpretację pozwalające.

Główny ekspert ds. legislacji

Marek Jarentowski