

Warszawa, dn. 20 kwietnia 2018 r.

BAS WAKiU 903/18

TRYB PILNY

Pani Minister
Agnieszka Kaczmarek
Szef Kancelarii Sejmu

Opinia prawna
w sprawie zakresu dopuszczalności reasumpcji głosowania
(art. 189 regulaminu Sejmu)

I. Tezy opinii

(1) Uregulowana w art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu instytucja reasumpcji cechuje się wąskim charakterem, o czym świadczy fakt, że w powołanym przepisie mowa jest o reasumpcji głosowania, nie zaś o reasumpcji uchwały. Tym samym jedynie wątpliwości *stricte* odnoszące się do wyników głosowania, np. stwierdzenie odmienności między liczbą oddanych głosów a frekwencją posłów na sali posiedzeń Sejmu, mogą stanowić podstawę ewentualnego wniosku o reasumpcję.

(2) W świetle uchwały nr 42 Prezydium Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wiążącej wszystkie organy Sejmu, organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości, co skutkować może reasumpcją głosowania, jest Marszałek Sejmu. Brak podzielenia przez Marszałka wątpliwości autorów wniosku o reasumpcję głosowania skutkuje brakiem obowiązku poddania owego wniosku pod rozstrzygnięcie izby, jednocześnie potwierdzając ostateczny charakter wyniku kwestionowanego głosowania ogłoszonego wcześniej na podstawie art. 188 ust. 5 regulaminu Sejmu.

(3) Przedłożenie wniosku o reasumpcję głosowania nie ma wpływu na skutki prawne kwestionowanego głosowania. Innymi słowy, do czasu ewentualnego

rozstrzygnięcia przez Sejm, iż dokonanie reasumpcji jest zasadne, domniemuje się, iż wynik owego głosowania został ustalony prawidłowo, a głosowanie to wywołuje określone skutki prawne (zależne od przedmiotu głosowania).

(4) Dopiero pozytywne rozpatrzenie przez izbę wniosku o reasumpcję sprawia, iż dane głosowanie uznaje się za „niebyłe”. Oznacza to konieczność ponownego przeprowadzenia tego głosowania, zarazem nie umożliwiając powrotu do merytorycznych obrad nad sprawą, której rozstrzygnięcie stanowiło przedmiot ponawianego głosowania

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest syntetyczne omówienie regulaminowej instytucji reasumpcji głosowania (art. 189 regulaminu Sejmu; dalej: rS). U źródeł zlecenia leżą wątpliwości odnoszące się do okoliczności postępowania w sprawie złożonego w dn. 13 kwietnia br. wniosku o reasumpcję głosowania. Wniosek ów związany był z głosowaniem z 12 kwietnia br., którego przedmiot stanowiło podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie posła Stanisława Gawłowskiego oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Należy podkreślić, że z uwagi na brak dostatecznej znajomości okoliczności faktycznych towarzyszących przedłożeniu ww. wniosku – w tym nieznajomości treści przedmiotowego wniosku – ograniczam się do omówienia podstawowych uwarunkowań prawnych odnoszących się do instytucji reasumpcji głosowania. Wydaje się jednak, że ustalenia zawarte w niniejszej opinii mogą posłużyć do sformułowania oceny prawnej odnoszącej się do okoliczności związanych ze wspomnianym wnioskiem z 13 kwietnia br.

III. Regulaminowe pojęcie „reasumpcji głosowania” (art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu)

Zgodnie z art. 189 ust. 1 rS w razie, gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania. Wniosek w sprawie reasumpcji może zostać złożony wyłącznie w formie pisemnej, przez grupę co najmniej 30 posłów, na posiedzeniu, na którym odbyło się dane głosowanie (art. 189

ust. 2 i 3 rS). Reasumpcji głosowania nie podlegają wyniki głosowania imiennego (art. 189 ust. 4 rS).

Jakkolwiek brak jest legalnej definicji pojęcia „reasumpcji”, w piśmiennictwie podkreśla się, że instytucja ta sprowadza się do możliwości „powtórzenia głosowania pewnego ciała zbiorowego wobec jego już zapadłych aktów”¹. Jednocześnie regulamin Sejmu przewiduje ściśle, wąskie ramy zastosowania tej instytucji prawnej, odnosząc ją wyłącznie do ewentualnego eliminowania „sytuacji, w których wynik dokonywanego przez Sejm rozstrzygnięcia jest konsekwencją błędnego ustalenia wyników głosowania”². P. Sarnecki trafnie zauważył, że w art. 189 ust. 1 rS występuje określenie „reasumpcja głosowania”, nie zaś „reasumpcja uchwały”³. Tym samym jedynie wątpliwości *stricto* odnoszące się do wyników głosowania, np. stwierdzenie „odmienności między liczbą oddanych głosów a rzucającą się w oczy frekwencją”⁴, mogą stanowić podstawę ewentualnego wniosku o reasumpcję. Wniosek, u którego źródeł leżą inne okoliczności niż zarysowane wyżej, nie może zostać uznany za wniosek, o którym mowa w art. 189 ust. 1 rS. Tym samym jego złożenie nie skutkuje uruchomieniem regulaminowej procedury rozpatrzenia wniosku o reasumpcję. Wydaje się, że organem uprawnionym do oceny, czy dany wniosek wypełnia przesłanki uznania go za wniosek o reasumpcję głosowania, jest Marszałek Sejmu jako kierowniczy organ izby, stojący na straży jej praw (art. 10 ust. 1 pkt 1 rS). Trzeba jednak podkreślić, że ocena ta nie oznacza przyznania Marszałkowi faktycznej możliwości „zablokowania” wniosku. Ma ona w istocie charakter „techniczny”, gdyż w obiektywny (a przy tym łatwo weryfikowalny) sposób można ustalić, czy z osnowy danego wniosku wynika, iż odnosi się on wyłącznie do uprzednio ustalonego wyniku głosowania.

IV. Wybrane proceduralne aspekty wniosku o reasumpcję głosowania

Formalną przesłanką wniesienia wniosku o reasumpcję są „uzasadnione wątpliwości” co do wyniku głosowania. Zwrot ten w przeszłości mógł stanowić

¹ P. Sarnecki, uwagi do art. 189, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 844.

² W. Odrowąż-Sypniewski, *Zagadnienie prawidłowości procedury głosowania na posiedzeniu komisji w dniu 27 marca 2007 r. nad uchwałą w sprawie przyjęcia informacji rządu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, tom II, Warszawa 2010, s. 486.

³ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 844.

⁴ *Tamże*.

przedmiot kontrowersji interpretacyjnych, gdyż, jak trafnie zauważył P. Sarnecki: „stwierdzenie istnienia po stronie Sejmu «uzasadnionych wątpliwości co do wyników głosowania» jest praktycznie trudne do zrealizowania. Nie wiadomo, czy należałoby rozważać występowanie takich wątpliwości u większości obecnych na danym posiedzeniu w czasie dyskusji nad reasumpcją czy tylko tych, którzy wzięli udział w inkryminowanym głosowaniu, a może u wszystkich 460 posłów”⁵. Taki stan rzeczy skłonił Prezydium Sejmu IV kadencji (2001-2005) do skorzystania z regulaminowej kompetencji podejmowania tzw. uchwał wykładniczych (art. 12 pkt 3 rS), a więc dokonania legalnej (wiążącej wszystkie organy Sejmu⁶) wykładni art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu. Zgodnie z § 1 uchwały Nr 42 Prezydium Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości, co skutkować może reasumpcją głosowania, jest Marszałek Sejmu. Przed rozstrzygnięciem tej kwestii Marszałek zasięga – niewiążącej dla niego – opinii Konwentu Seniorów. A zatem dopiero po podzieleniu przez Marszałka wątpliwości autorów wniosku sprawa dokonania ewentualnej reasumpcji głosowania zostaje poddana ocenie Sejmu (art. 189 ust. 3 rS). Z kolei brak podzielenia przez Marszałka wątpliwości autorów wniosku o reasumpcję głosowania skutkuje brakiem obowiązku poddania owego wniosku pod rozstrzygnięcie izby, a tym samym finalizuje postępowanie, potwierdzając ostateczny charakter ogłoszonego wcześniej wyniku kwestionowanego głosowania (zob. pkt V niniejszej opinii).

Warto nadmienić, że przywołana uchwała nr 42 Prezydium Sejmu została podjęta niemal 15 lat temu, nie wywołując zastrzeżeń doktryny. Stosowano ją również w praktyce, aczkolwiek przypadki te były rzadkie z uwagi na ekstraordynaryjny charakter instytucji reasumpcji głosowania⁷.

W świetle art. 189 ust. 2 rS temporalną granicę dopuszczalności wniesienia wniosku o reasumpcję głosowania stanowi moment zakończenia posiedzenia Sejmu, podczas którego przeprowadzono głosowania, którego wynik budzi uzasadnione wątpliwości. P. Sarnecki stwierdził, że wniesienie wniosku o reasumpcję głosowania

⁵ *Tamże*, s. 845.

⁶ Na ten temat zob. M. Zubik, *uwagi do art. 12*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 80.

⁷ Zob. np. sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu V kadencji, 4 lipca 2007 r., s. 5, a także sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu VII kadencji, 14 września 2012 r., s. 375.

rodzi konieczność przerwania obrad, zasięgnięcia przez Marszałka Sejmu opinii Konwentu Seniorów o danym wniosku, a następnie poddanie go pod rozstrzygnięcie Sejmu⁸. Jakkolwiek można dyskutować, czy niezwłoczne przerwanie obrad w takiej sytuacji jest obowiązkowe – gdyż regulamin Sejmu takiego wymogu *expressis verbis* nie przewiduje⁹ – wydaje się bezsporne, iż uzasadnione jest jak najszybsze rozstrzygnięcie wątpliwości co do wyniku danego głosowania. Nie zmienia to jednak faktu, iż, jak już wspomniano, warunkami uruchomienia trybu rozstrzygnięcia wniosku o reasumpcję głosowania są: a) ustalenie przez Marszałka, czy dany wniosek faktycznie odnosi się do wątpliwości co do wyniku głosowania, b) jeśli tak, to czy Marszałek podziela stanowisko wnioskodawców, iż wątpliwości te są „uzasadnione”.

V. Problem skutków prawnych głosowania, w odniesieniu do którego złożony został wniosek o reasumpcję

Należy podkreślić, że samo przedłożenie wniosku o reasumpcję danego głosowania nie ma wpływu na skutki prawne tego głosowania. Innymi słowy, do czasu ewentualnego rozstrzygnięcia przez Sejm, iż dokonanie reasumpcji jest zasadne, domniemuje się, iż wynik owego głosowania został ustalony prawidłowo, a głosowanie to wywołuje określone skutki prawne (zależne od przedmiotu głosowania). Konkluzja ta wynika w szczególności z faktu, iż regulamin Sejmu nie zawiera regulacji modyfikujących skutki prawne głosowań, w odniesieniu do których przedłożono wniosek o reasumpcję. Co więcej, zgodnie z art. 188 ust. 5 rS ogłoszone przez Marszałka Sejmu wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z jednoczesnym zastrzeżeniem w powołanym przepisie możliwości zastosowania instytucji reasumpcji. Prawna doniosłość „pierwotnego” głosowania zdaje się ponadto wynikać z faktu odnotowania jego wyniku (poprzez odnotowanie wypowiedzi Marszałka, w której wynik jest ogłaszany) w sprawozdaniu stenograficznym z danego dnia obrad Sejmu, który to dokument stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad izby (art. 176 ust. 1 rS).

⁸ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 845.

⁹ Zob. np. okoliczności postępowania z wnioskiem o reasumpcję głosowania złożonym 5 marca 2004 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/9a905bcb5531f478c125745f0037938e/98735f7cb0eccb64c1257478003e0b7b?OpenDocument>, [dostęp w Systemie Informacyjnym Sejmu 20.04.2018].

W świetle powyższych uwag należy za P. Sarneckim stwierdzić, że dopiero pozytywne rozpatrzenie przez izbę wniosku o reasumpcję sprawia, iż dane głosowanie uznaje się za „niebyłe”. Oznacza to jednak wyłącznie konieczność ponownego przeprowadzenia głosowania, nie umożliwiając powrotu do merytorycznych obrad nad sprawą, której rozstrzygnięcie stanowiło przedmiot ponawianego głosowania¹⁰.

VI. Podsumowanie

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

Autor:

dr Piotr Chybalski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Deskryptory bazy REX: regulamin Sejmu, głosowanie, Marszałek Sejmu.

¹⁰ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 845.