

Temat opinii prawnej:

Czy zgodnie z Regulaminem Sejmu RP, Marszałek Sejmu może poddać pod reasumpcję głosowania, głosowanie dotyczące odroczenia obrad, gdy wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia, powołując się na swój błąd proceduralny podczas odczytywania formuły wniosku? W szczególności uwzględniając fakt, iż Sejm może dokonać reasumpcji głosowania w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości.

Tezy opinii

1. W Sejmie z reasumpcji głosowania nie można dowolnie korzystać. Nie służy ona zmianie treści uchwały podjętej przez Sejm. Reasumpcja głosowania jest instytucją prawa parlamentarnego możliwą do zastosowania wyłącznie wtedy, gdy uzasadnione wątpliwości budzi wyłącznie wynik głosowania, tj. został on błędnie ustalony.
2. Zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu nie może poddać reasumpcji głosowania, głosowanie dotyczące odroczenia obrad, gdy wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia argumentując, że posłowie nie wiedzieli nad czym głosowali. Gdy w złożonym wniosku poseł-wnioskodawca precyzyjnie określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia Sejmu i wynik przeprowadzonego w tej kwestii głosowania Sejmu został prawidłowo ustalony, to nie zachodzi przesłanka przeprowadzenia reasumpcji głosowania.
3. Przystępując do aktu głosowania posłowie wiedzą nad czym głosują, co umożliwia im podjęcie aktu głosowania zgodnie z zajmowanym przez nich w danej sprawie stanowiskiem. W przypadku gdy poseł nie ma pewności, co jest przedmiotem głosowania, to ma prawo zadać w tej sprawie pytanie Marszałkowi Sejmu, a Marszałek Sejmu udziela mu na nie odpowiedzi. Regulamin Sejmu nie dopuszcza, aby po przeprowadzonym głosowaniu posłowie wnioskowali o

przeprowadzenie reasumpcji głosowania argumentując, że nie wiedzieli nad czym głosowali.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ustalenie, czy zgodnie z Regulaminem Sejmu RP, Marszałek Sejmu może poddać pod reasumpcję głosowania, głosowanie dotyczące odroczenia obrad, gdy wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia, powołując się na swój błąd proceduralny podczas odczytywania formuły wniosku? W szczególności uwzględniając fakt, iż Sejm może dokonać reasumpcji głosowania w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości.

Podstawa prawna

Opinia została sporządzona na podstawie przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. t.j. z 2021 r. poz. 607 ze zm.).

Analiza stanu prawnego

Podstawową formą podejmowania przez Sejm rozstrzygnięć jest głosowanie¹. Poprzez głosowanie posłowie opowiadają się za proponowanym rozstrzygnięciem bądź występują przeciwko niemu bądź powstrzymują się od wyrażenia swojego stanowiska poprzez wstrzymanie się od głosu. Czynią to w sposób wolny i nieskrępowany, co składa się na istotę parlamentarnego mandatu przedstawicielskiego².

Decyzję w sprawie głosowania posłowie podejmują w sposób świadomy i racjonalny. W tym celu przystępując do aktu głosowania posłowie znają przedmiot głosowania. Umożliwia im to podjęcie aktu głosowania zgodnie z zajmowanym przez nich w danej sprawie stanowiskiem. W przypadku gdy poseł nie ma pewności, co jest przedmiotem głosowania, ma co do niego wątpliwości, to – na podstawie art. 179 ust. 1 regulaminu Sejmu – ma prawo zadać w tej sprawie pytanie Marszałkowi Sejmu, a Marszałek Sejmu udziela na nie odpowiedzi (Marszałek Sejmu udziela głosu w

¹ P. Chybalski, *Głosowanie*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 245.

² Szeroko na ten temat zob. M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia). W ten sposób – na poziomie przepisów regulaminu Sejmu – spełnione są przesłanki racjonalnego głosowania przez posłów, które pozwala wyrazić jego wolę w danej sprawie. Wyrażona w formie głosowania przez poszczególnych posłów wola składa się na wolę Sejmu jako organu formułującego i wyrażającego wolę Narodu, do którego należy władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji RP).

Przedstawicielski charakter Sejmu i jego znaczenie w realizacji zasady suwerenności Narodu nakazują dochowanie staranności w procesie podejmowania decyzji przez organ przedstawicielski, w tym – nakazują minimalizować ryzyko podejmowania przez Sejm decyzji obarczonych błędem. Podjęta przez Sejm uchwała ma wyrażać wolę Sejmu w danej sprawie i w tym zakresie prawodawca nie dopuszcza marginesu wątpliwości. Nie dopuszcza wystąpienia sytuacji, w której pomimo wiedzy, że podjęta decyzja jest niezgodna ze stanowiskiem zajęтым w głosowaniu w tej sprawie przez posłów, decyzja ta jest prawnie wiążąca. Wystąpienie tego typu sytuacji byłoby naruszeniem zasady przedstawicielskiego charakteru Sejmu (art. 104 Konstytucji RP), jak również zasady, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Z tego też powodu w parlamentarnym procesie decyzyjnym został ujęty mechanizm powtórzenia głosowania, gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, tj. instytucja reasumpcji głosowania.

Co do zasady, wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji. Wyjątkiem jest możliwość reasumpcji głosowania. Reasumpcja głosowania jest instytucją prawa parlamentarnego. Polega ona na ponownym głosowaniu przez Sejm w danej sprawie, z jednoczesnym uchyleniem skutków uprzedniego rozstrzygnięcia³. W przepisach prawa pozytywnego została uregulowana po raz pierwszy w regulaminie Sejmu z 30 lipca 1992 r., tj. w obecnie obowiązującym regulaminie Sejmu. Jako instytucja regulaminowa jest przejawem autonomii regulaminowej izby parlamentarnej. Jak zwraca uwagę J. Szymanek, pojęcie „regulamin” pochodzi od łac. *regulo*, co znaczy tyle, co porządkuję⁴. Regulamin parlamentarny, jako przejaw formalnej autonomii izby parlamentarnej, ma zatem walory porządkujące – porządkuje *interna* izby parlamentarnej. Zakres tegoż

³ P. Chybalski, *Reasumpcja głosowania*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 816.

⁴ J. Szymanek, *Regulamin parlamentarny*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 824.

uporządkowania jest wyznaczony w art. 112 Konstytucji RP i obejmuje cztery grupy zagadnień: 1) organizację wewnętrzną Sejmu, 2) porządek prac Sejmu, 3) tryb powoływania i działalności jego organów, 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Reasumpcja, jako instytucja prawa parlamentarnego, mieści się w drugiej grupie zagadnień regulowanych w regulaminie Sejmu, tj. porządku prac Sejmu. Jest zatem instytucją przeznaczoną do porządkowania prac Sejmu. W badanym zakresie porządkowanie prac Sejmu można utożsamiać z wprowadzaniem ładu w jego prace, tj. z podejmowaniem decyzji zgodnie z wyrazem woli mandatariuszy.

Zasada postępowania decyzyjnego w Sejmie, zgodnie z którą, wyniki głosowania są ostateczne⁵, wywołuje następstwa w procesie interpretacji granic reasumpcji głosowania. Ingerencja w podjęte przez Sejm ustalenia wymaga szczególnej legitymacji prawnej. Jest przeprowadzana w szczególnym postępowaniu parlamentarnym i podlega określonym rygorom prawnym. Reasumpcja głosowania, jako środek przywracania ładu w pracach Sejmu, nie może być stosowana w dowolny sposób, jak również nie może być nadużywana⁶. Z tego też powodu przesłanki jej przeprowadzenia zostały uregulowane w art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu. Zgodnie z nimi Sejm może dokonać reasumpcji głosowania w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości. „Uzasadnione wątpliwości” co do wyniku głosowania są materialnoprawną podstawą podjęcia w tej sprawie decyzji przez Sejm. Trzeba zatem zwrócić uwagę, że warunki przeprowadzenia reasumpcji głosowania nie tylko, że zostały określone przez prawodawcę, ale jednocześnie prawodawca uczynił to w sposób kwalifikowany. Nie każda wątpliwość co do wyniku głosowania upoważnia Sejm do przeprowadzenia reasumpcji głosowania, ale tylko taka wątpliwość co do wyniku głosowania, która jest uzasadniona.

W jakiej sytuacji wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości? W mojej ocenie i jest to ocena powszechnie podzielana przez doktrynę prawa konstytucyjnego⁷, wynik głosowania wówczas budzi uzasadnione wątpliwości, kiedy nie jest on zgodny ze stanem faktycznym przebiegu głosowania. Jak wskazuje A.

⁵ G. Pastuszko, *Resumption of Voting in the Sejm – A Few Remarks*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, No 6, s. 128.

⁶ Tamże, s. 130.

⁷ Zob. np. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 189*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 844-845; P. Chybalski, *Reasumpcja głosowania*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 816-817.

Szmyt, instytucja reasumpcji głosowania służy wyeliminowaniu sytuacji, w której wynik głosowania jest konsekwencją błędnego ustalenia tego wyniku. Z tego też powodu granice dopuszczalności wyznaczone są zawsze uzasadnionymi wątpliwościami co do prawidłowości ustalonego wyniku, motywowanymi dostrzeżonymi nieprawidłowościami⁸.

Po pierwsze, jest to sytuacja, kiedy poseł wziął udział w akcie głosowania, a oddany przez niego głos nie został uwzględniony w wyniku głosowania. Sytuacja druga to ta, kiedy poseł wziął udział w akcie głosowania, jego głos został uwzględniony w wyniku głosowania, ale został błędnie zarachowany, tj. kiedy akt głosowania poszczególnych posłów został błędnie odzwierciedlony w wyniku głosowania. Jak akcentuje P. Chybalski, reasumpcja głosowania pozwala organowi naprawić własny błąd⁹. Chodzi o błąd organu, tj. błąd popełniony przez podmiot zewnętrzny względem posła, a nie błąd popełniony przez posła.

Jeżeli powodem ponownego głosowania miałyby być okoliczność, że w przeprowadzonym głosowaniu większości sejmowej zabrakło głosów, to nie jest to okoliczność, o której mowa w art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu, gdyż wynik głosowania nie tylko, że nie budzi uzasadnionych wątpliwości, ale w ogóle nie budzi wątpliwości: każdy z uczestniczących w głosowaniu oddał głos, wszystkie głosy zostały prawidłowo zarachowane i złożyły się na wynik głosowania. Nie ma możliwości powtarzania głosowania tylko dlatego, że jest nadzieja na uzyskanie innego rezultatu niż w pierwotnym głosowaniu. Aby mogło dojść do reasumpcji głosowania trzeba wskazać, że miał miejsce błąd, który uniemożliwił odzwierciedlenie woli posła. Przykładowo zawieszeniu uległ system do głosowania lub system elektroniczny wadliwie zarachował głos posła. Czyli chodzi o tego typu sytuacje, w których z powodów niezależnych od woli posła jego głos został inaczej zarachowany, niż go realizował w sposób świadomy, pewny i widoczny. Nie chodzi o to, że dany poseł np. zagapił się i nie wziął udziału w głosowaniu, pomylił się czy też rozmyślił się i zmienił zdanie, rozmyślił się i zmienił przynależność polityczną itd. itp. W każdej z tego typu sytuacji wynik głosowania jest pewny i nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Jedyne, co ma miejsce, to wystąpienie określonego zdarzenia po akcie głosowania, ale wystąpienie takiego zdarzenia nie może wywoływać konsekwencji retroaktywnych, tj. nie może

⁸ A. Szmyt, *Z problematyki prac komisyjnych Sejmu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 57-58.

⁹ P. Chybalski, *Reasumpcja głosowania*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 816.

wpływać na zdarzenia, który miały miejsce w przeszłości w postaci określonego aktu głosowania.

Za zbyt daleko idącą uznaję supozycję, że posłowie biorący udział w akcie głosowania nie wiedzą nad czym głosują, że najpierw głosują, a następnie zastanawiają się nad czym głosowali i dopiero kiedy zapoznają się z następstwami podjętej decyzji dokonują oceny podjętej decyzji i przeprowadzają jej korektę. Przedmiotowa supozycja nie ma umocowania w obowiązującym stanie prawnym. Obowiązujący stan prawny oparty jest na przeciwstawnej zasadzie – racjonalnego działania posłów, którzy – jako reprezentanci suwerena – urzeczywistniają dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 2 Konstytucji RP) i czynią to z należytą starannością. W prawie konstytucyjnym przyjmuje się założenie, że posłowie działają w sposób racjonalny, a podejmowane przez nich decyzje są efektem uprzednio przeprowadzonego procesu myślowego i oceny skutków podejmowanych decyzji. Supozycja o irracjonalnym działaniu parlamentarzystów jest zaprzeczeniem ustaleń nauki w zakresie zasad prawidłowej legislacji. Jest też nie do pogodzenia z ustaleniami prakseologii. Jej nienaukowy charakter nie pozwala na jej stosowanie w pracach Sejmu jako organu władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Ale nawet, gdyby przyjąć założenie (niezgodne z ustaleniami doktryny prawa konstytucyjnego), że posłowie biorący udział w akcie głosowania głosują bez podjęcia *ex ante* oceny następstw podejmowanej decyzji, to nie jest to przesłanka przeprowadzenia powtórnego głosowania, o której mowa jest w art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu w postaci „uzasadnionych wątpliwości” wyniku głosowania. I przy takim bowiem (irracjonalnym założeniu) wynik głosowania nie budzi wątpliwości, w tym – uzasadnionych wątpliwości. Wątpliwości mogą dotyczyć predyspozycji poszczególnych posłów do piastowania mandatu przedstawicielskiego, ale nie wyniku głosowania, co uniemożliwia przeprowadzenie reasumpcji głosowania.

W sytuacji, kiedy pod głosowanie Sejmu został poddany wniosek o odroczenie obrad Sejmu, w którym wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia, przeprowadzana w trybie art. 189 regulaminu Sejmu reasumpcja głosowania mogłaby mieć miejsce jedynie wtedy, gdy wynik głosowania jest konsekwencją błędnego ustalenia tego wyniku, tj. kiedy wynik głosowania jest nieprawidłowy. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy posłowie uczestniczący w głosowaniu, ze względu na awarię oprzyrządowania do liczenia głosów, nie mogli oddać głosu bądź też oddali głosy, ale – wskutek awarii oprzyrządowania do liczenia

głosów – zostały one błędnie zarachowane. Tylko w takiej sytuacji dochodzi do powtórnego głosowania, gdyż wynik pierwotnego głosowania został błędnie ustalony. W innych przypadkach regulamin Sejmu nie dopuszcza reasumpcji głosowania. W szczególności, nie dopuszcza on reasumpcji głosowania ze względu na niewiedzę poszczególnych posłów co do przedmiotu głosowania. Poseł, który ma wątpliwość, co do przedmiotu głosowania, dysponuje środkiem prawnym przewidzianym na taką okoliczność w postaci prawa zadania pytania Marszałkowi Sejmu z taką konsekwencją, że Marszałek Sejmu – jako organ czuwający nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu (art. 175 ust. 1 regulaminu Sejmu) – odpowiada posłom na postawione pytania. Regulamin Sejmu nie przewiduje, aby alternatywnie do zastosowania tego środka prawnego poseł mógł skorzystać z innej procedury – procedury reasumpcji głosowania. Jest ona przewidziana na inną okoliczność i jako taka nie ma zastosowania w przypadku głosowania przez posłów w stanie hipotetycznej niewiedzy co do przedmiotu głosowania.

Oprócz materialnych przesłanek reasumpcji głosowania, w art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu została ustalona także procedura postępowania w sprawie reasumpcji głosowania. Musi być ona dopełniona, aby reasumpcja głosowania została przeprowadzona w sposób prawnie przewidziany. Wniosek w sprawie reasumpcji głosowania może zostać zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie. Dla swojej skuteczności wniosek ten (mający cechy wniosku formalnego¹⁰) wymaga złożenia podpisu przez co najmniej 30 posłów.

Prawidłowe zgłoszenie wniosku o reasumpcję głosowania sprawia, że Marszałek Sejmu poddaje go pod głosowanie Sejmu. Wynika to z faktu, że organem kompetentnym do podejmowania decyzji w sprawie powtórnego głosowania jest wyłącznie Sejm. Żaden organ Sejmu ani inny organ władzy publicznej nie jest uprawniony do podjęcia takiej decyzji. W szczególności, Marszałek Sejmu nie jest kompetentny niepodać pod głosowanie prawidłowo złożonego wniosku o reasumpcję głosowania.

Kompetencja Sejmu w postaci podejmowania decyzji w sprawie reasumpcji głosowania nie stoi w kolizji z kompetencją Marszałka Sejmu w postaci weryfikacji formalnej poprawności wniosku posłów o reasumpcję głosowania. Tak jak każdy inny

¹⁰ D. Dudek, *Opinia prawna w sprawie oceny konstytucyjności trybu postępowania ustawodawczego w Sejmie z naruszeniem wymogów regulaminowych*, http://kielce.seirp.com.pl/wp-content/uploads/2017/06/07_opinia_prof_dr_hab_Dariusz_Dudek.pdf (dostęp: 17.08.2021), s. 8.

wniosek zgłaszany w Sejmie tak też wniosek o reasumpcję głosowania, aby mógł zostać poddany pod głosowanie, musi spełniać wymogi prawnie przewidziane w art. 189 regulaminu Sejmu. Weryfikację ich spełnienia przeprowadza Marszałek Sejmu. Czyni to na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu (Marszałek Sejmu stoi na straży praw, godności i powagi Sejmu) w zw. z art. 175 ust. 1 Regulaminu Sejmu (Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń).

O ile decyzję co do meritum zagadnienia podejmuje izba parlamentarna, o tyle w gestii Marszałka Sejmu znajduje się sprawdzenie, czy zostały spełnione formalne przesłanki podejmowania decyzji w sprawie. Ich niespełnienie skutkuje zwróceniem wniosku wnioskodawcy w celu uzupełnienia braków wniosku, natomiast gdy wniosek spełnia wymogi formalne, to Marszałek Sejmu poddaje go pod głosowanie.

Konkluzje

1. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się założenie, że posłowie działają racjonalnie, tj. przystępując do aktu głosowania wiedzą, co jest jego przedmiotem, wiedzą, jakie są skutki podejmowanego rozstrzygnięcia (*ex ante* przeprowadzona ocena skutków działania).
2. Reasumpcja głosowania jest instytucją prawa parlamentarnego przewidzianą na ściśle określonej okoliczność. Można ją stosować wyłącznie wtedy, gdy uzasadnione wątpliwości budzi wynik głosowania, tj. został on błędnie ustalony.
3. Zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu nie może poddać reasumpcji głosowania, głosowanie dotyczące odroczenia obrad, gdy wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia argumentując, że posłowie nie wiedzieli nad czym głosowali. Gdy w złożonym wniosku poseł-wnioskodawca ściśle określił czas, do którego ma trwać odroczenie posiedzenia Sejmu i wynik przeprowadzonego w tej kwestii głosowania Sejmu został prawidłowo ustalony, to nie zachodzi przesłanka przeprowadzenia reasumpcji głosowania.
4. Reasumpcji głosowania nie można przeprowadzić w celu zmiany w danej sprawie stanowiska przez posłów.
5. Przeprowadzenie reasumpcji głosowania ze względu na (nie mającą umocowania w stanie prawnym) argumentację, że posłowie nie wiedzieli nad czym głosują, może uwłaczać powadze Sejmu jako organowi władzy publicznej i posłom jako osobom piastującym mandat przedstawicielski.

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski
(opinia wyraża pogląd jej Autora)