

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki
Katedra Prawa Konstytucyjnego UŁ

Opinia prawna
na temat reasumpcji głosowania
podczas 36. posiedzenia Sejmu w dniu 11 sierpnia 2021 r.
i konsekwencji ponownego głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu,
napisana na zlecenie Pana posła Tomasza Zimocho

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są następujące pytania:

1. Czy Marszałek Sejmu RP zarządzając reasumpcję głosowania podczas 36. posiedzenia Sejmu RP w dniu 11 sierpnia 2021 r. naruszyła Regulamin Sejmu?
2. Czy reasumpcja głosowania przeprowadzona została zgodnie z prawem?
3. Jak należy traktować dalszy przebieg posiedzenia?
4. Czy naruszony został tryb ustawodawczy?
5. Czy przyjęte (po reasumpcji) ustawy mogą być "wzruszalne"?

Teza opinii

Marszałek Sejmu RP zarządzając reasumpcję głosowania podczas 36. Posiedzenia Sejmu RP w dniu 11 sierpnia 2021 r. naruszyła treść art. 189 Regulaminu Sejmu RP. O reasumpcji głosowania zdecydował jednak Sejm, co sprawia, że dalszy przebieg posiedzenia, jak i podejmowane w jego trakcie uchwały są ważne i nie mogą zostać wzruszone, o ile nie pojawią się nowe okoliczności świadczące o ich niedopuszczalności.

Uzasadnienie

Opinia składa się z dwóch części – pierwszej, która stanowi wyjaśnienie, czym jest reasumpcja głosowania i jakie są warunki możliwości jej przeprowadzenia na gruncie art. 189 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. z 2021 r. poz. 607; dalej: Regulamin Sejmu RP lub RS) oraz drugiej, w której

odniosą się do stanu faktycznego, w którym doszło do zarządzenia przez Marszałek Sejmu RP reasumpcji głosowania podczas 36. Posiedzenia Sejmu RP w dniu 11 sierpnia 2021 r.

I. Analiza stanu prawnego

Reasumpcja (z łac. *reasumptio*) to: „1. ponowne rozpatrzenie lub ponowna ocena czegoś; 2. ponowne poddanie pod głosowanie powziętej już uchwały z jednoczesnym unieważnieniem jej w brzmieniu poprzednim” (zob. Słownik języka polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl; data dostępu: 17.08.2021 r.). Jest to instytucja znana wielu procedurom postępowania przez organy władzy publicznej, nie mam jednak żadnej jej definicji legalnej.

Instytucja reasumpcji jest również wyraźnie przewidziana w Regulaminie Sejmu RP, który poświęca jej odrębny art. 189, który brzmi:

„1. W razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania.

2. Wniosek może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie.

3. Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów.

4. Reasumpcji głosowania nie podlegają wyniki głosowania imiennego”.

Zgodnie z jego treścią, możliwość zastosowania reasumpcji uzależniona jest jednak od równoczesnego spełnienia sześciu warunków:

1. Odnosi się ona wyłącznie do głosowania (ust. 1);
2. Głosowanie nie było głosowaniem imiennym (ust. 4);
3. Wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości (ust. 1);
4. Wniosek o reasumpcję trzeba zgłosić podczas tego samego posiedzenia Sejmu, na którym odbyło się głosowanie (ust. 2);
5. Wniosek o reasumpcję musi być złożony na piśmie (ust. 3);
6. Wniosek jest podpisany przez co najmniej 30 posłów (ust. 3).

Z przepisu tego wyraźnie wynika zatem, że w Sejmie reasumpcja jest zawężona wyłącznie do głosowania (reasumpcja głosowania), nie zaś uchwały, która w jego wyniku jest/nie jest podjęta (reasumpcja uchwały), co oznacza, że nie może być ona wykorzystana „do merytorycznej korekty aktu” [zob. P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 189*, w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. naukowy A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 844).

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla instytucji reasumpcji głosowania w Sejmie jest znaczenie ust. 1 RS i dekodowanie słów „uzasadnione wątpliwości”. Kiedy istnieją „uzasadnione wątpliwości” odnośnie do wyniku głosowania? Odpowiedzi na to pytanie nie ma zarówno w przepisach prawa (zwłaszcza w Regulaminie Sejmu RP), ani w orzecznictwie, zaś w nielicznej literaturze przedmiotu dotyczącej kwestii reasumpcji wskazuje się na odmienny wynik głosowania podawany przez liczących głosy sekretarzy Sejmu, który nie pozwala ustalić, czy uchwała została podjęta, czy też awarię urządzenia (systemu) do oddawania i obliczania głosów. W moim przekonaniu z sytuacją taką mielibyśmy również do czynienia w przypadku świadomego (celowego) uniemożliwienia posłowi udziału w głosowaniu. Często podaje się również przykłady sytuacji czy zdarzeń, które nie mogą stanowić podstawy do reasumpcji głosowania z uwagi na uzasadnione wątpliwości co do jego wyniku. Są to: pomyłka głosującego posła, spóźnienie na głosowanie, a tym bardziej nieobecność podczas głosowania. Dlatego należy wyraźnie podkreślić, że zarówno nie można mówić o istnieniu jakiegos zamkniętego katalogu przyczyn uzasadnionych wątpliwości głosowania pozwalających na reasumpcję głosowania, jak i o automatyzmie w podejmowaniu decyzji w przedmiocie reasumpcji głosowania.

Stąd też każdorazowo, kiedy zostanie zgłoszony wniosek o reasumpcję głosowania, istnieje konieczność jego indywidualnej oceny i rozważenie, czy wskazany powód z jego wystąpieniem budzi rzeczywiście uzasadnione wątpliwości odnośnie do wyniku głosowania, czy gdyby on faktycznie wystąpił, mógł mieć wpływ na wynik głosowania.

Należ też pamiętać, że powstające od dawna wątpliwości odnośnie do interpretacji Regulaminu Sejmu RP sprawiły, że Prezydium Sejmu RP podjęło w dniu 14 listopada 2003 r. uchwałę nr 42 w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP (zob. www.sejm.gov.pl) o następującej treści: „§ 1. Organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości, co skutkować może reasumpcją głosowania, jest Marszałek Sejmu. Oceny powyższej Marszałek Sejmu dokonuje po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów”. Przyznanie Marszałkowi takiego prawa nie oznacza jednak, że zastępuje on Sejm w podjęciu decyzji odnośnie do zaistnienia przesłanki do reasumpcji głosowania (i tym samym ponownego głosowania), to należy bowiem zawsze do Sejmu.

Dla czynionych tu uwag i dla dalszej treści opinii znaczenie ma również wskazanie na kilka innych kwestii związanych z regulaminowym unormowaniem instytucji reasumpcji i przywołaną wykładnią dokonaną przez Prezydium Sejmu RP.

Po pierwsze, nie ma wymogu sygnalizowania Marszałkowi Sejmu możliwości wystąpienia z wnioskiem o reasumpcję, nie trzeba też składać takiego wniosku bezpośrednio po głosowaniu. Regulamin pozostawia posłom czas na złożenie wniosku o reasumpcję głosowania do końca danego posiedzenia Sejmu. Czas ten jest

pozostawiony na sformułowanie wniosku, opracowanie jego uzasadnienia, zebranie podpisów posłów występujących z wnioskiem (zob. P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 189*, [w:] *Komentarza ...*, op. cit., s. 845).

Po drugie, (dopiero) po otrzymaniu przez Marszałka Sejmu wniosku podpisanego przez co najmniej 30 posłów powinien on zarządzić z jego powodu przerwę w obradach Sejmu, zwołać posiedzenie Konwentu Seniorów i wysłuchać jego opinii. Opinia ta nie jest dla niego wiążąca. Następnie powinien wznowić posiedzenie i zarządzić głosowanie w sprawie reasumpcji (zob. P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art.189*, [w:] *Komentarz ...* op. cit., s. 845).

Po trzecie, z przywołanego przepisu wynika również, że ostatecznie o tym, czy nieprawidłowość (uzasadniona wątpliwość) w czasie głosowania nastąpiła, a więc o przeprowadzeniu ponownego głosowania w tej samej sprawie, decyduje Sejm, podejmując uchwałę na ogólnych warunkach, a więc większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 190 Regulaminu Sejmu).

II. Analiza stanu faktycznego

Analizy stanu faktycznego dokonuję na podstawie Sprawozdania Stenograficznego z 36. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (s. 59-61).

W dniu 11 sierpnia 2021 r. odbywało się 36. posiedzenie Sejmu RP. Był to pierwszy dzień obrad. Po zakończeniu rozpatrywania punktu 4 porządku obrad został zgłoszony wniosek formalny o odroczenie posiedzenia Sejmu do dnia 1 września (poseł Bartłomiej Sienkiewicz), po którym został złożony kolejny wniosek formalny o odroczenie posiedzenia Sejmu do 2 września do godz. 10 (poseł Władysław Kosiniak-Kamysz). Prowadząca obrady Marszałek Sejmu stwierdziła z kolei, że zarządzi przerwę w obradach do 15 września. Następnie po wymianie zdań z posłami mówiącymi z sali stwierdziła: „Ponieważ został zgłoszony wniosek o odroczenie posiedzenia, a decyzja, kiedy to będzie, to będzie moja decyzja, poddam ten wniosek pod głosowanie” (s. 60). Tak też uczyniła, przy czym po zadaniu pytania „Kto z pań i panów posłów jest za odroczeniem posiedzenia, proszę o podniesienie ręki do góry i naciśnięcie przycisku”, nie odpowiedziała na dwa pytania z sali do kiedy odroczenie ma nastąpić. Po zakończeniu głosowania Marszałek Sejmu ogłosiła 15 minut przerwy w obradach, po czym po godzinie wznowiła obrady jedynie po to, aby zwołać posiedzenie Konwentu Seniorów. Zapowiedziała również ogłoszenie przerwy w obradach, czego jednak nie uczyniła. Dopiero po kolejnej godzinie wznowiła obrady. Poinformowała wówczas posłów, że został złożony wniosek w sprawie reasumpcji głosowania, w którym jako powód wskazano brak podania daty odroczenia. Poinformowała również o posiedzeniu Konwentu Seniorów, podczas którego zasięgnęła jego opinii w sprawie wniosku oraz o konsultacji o nim z pięcioma

prawnikami. Przyznała również, że po przejrzeniu stenogramu z tego fragmentu obrad Sejmu dostrzegła popełniony przez siebie błąd, kiedy stwierdziła, że ustali do kiedy odroczy posiedzenie Sejmu. Następnie po wymianie zdań z posłami mówiącymi coś z Sali zarządziła głosowanie w sprawie reasumpcji głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu. Po jego przeprowadzeniu ogłosiła wynik: w głosowaniu udział wzięło 231 posłów, 229 było za, jeden był przeciw i jeden wstrzymał się od głosu. W związku z takim wynikiem głosowania odbyła się reasumpcja głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu do 2 września. W głosowaniu uczestniczyło 455 posłów. Za wnioskiem głosowało 225 posłów, 229 posłów było przeciwnych i jeden poseł wstrzymał się od głosu. W związku z takim wynikiem głosowania wniosek został odrzucony. Następnie przystąpiono do rozpatrywania kolejnego punktu porządku dziennego.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, że w trakcie procedowania wniosku o odroczenie posiedzenia Sejmu doszło do kilku istotnych naruszeń procedury przebiegu obrad Sejmu określonych w Regulaminie Sejmu RP.

Po pierwsze, Marszałek Sejmu rzeczywiście (niewątpliwie) popełniła błąd stwierdzając, że „ogłosi przerwę do 15 września”, jako że zgodnie z art. 173 ust. 1 RS „Posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach uchwalonych przez Prezydium Sejmu lub uchwałą Sejmu”; Marszałek Sejmu nie ma prawa ustalania terminu posiedzeń.

Po drugie, pomimo zwracanej uwagi, Marszałek Sejmu zadając pytanie o odroczenie posiedzenia Sejmu, nie wskazała terminu tego odroczenia. Nie ulega jednak dla mnie wątpliwości, że posłowie wiedzieli, iż głosują w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu, kwestią wtórną było natomiast to, czy odroczenie nastąpi do 1 września, do 2 września, do 15 września czy może jeszcze do innego terminu (gdyby chcieć precyzyjnie zwracać uwagę na określenie terminu odroczenia, to w żadnej z propozycji nie pojawił się rok 2021). Z ostatniej wypowiedzi Marszałek Sejmu przed zarządzeniem głosowania wynikało przy tym jednoznacznie, że to ona ustali ten termin. Dlatego, w moim przekonaniu, nie będzie żadnym nadużyciem interpretacyjnym uznanie, iż w związku z pojawieniem się kilku terminów odroczonego posiedzenia Izby, oznaczało to, że termin ten ustali Prezydium Sejmu, na co posłowie (w domyśle) wyrazili zgodę.

Po trzecie, po przeprowadzonym głosowaniu w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu, Marszałek Sejmu nie ogłosiła wyniku głosowania (i to pomimo wypowiedzenia słowa „Głosowało...”), co jest obowiązkiem Marszałka wynikającym z art. 188 ust. 5 zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu RP. Można nawet twierdzić, że jest to najpoważniejsze złamanie przez Marszałek Sejmu postanowień regulaminowych. Wynik głosowania był przy tym wszystkim doskonale znany, gdyż był wyświetlony na świetlnej tablicy, na której podawane są wyniki głosowania. Wynosił on 229 głosów za, 227 głosów przeciw i nikt z posłów nie wstrzymał się od głosu. Wynik ten pokazywany był/jest w mediach, można go też nadal odnaleźć w Internecie. To w jego

następstwie część posłów wstała i zaczęła bić oklaski (co jednak nie jest odnotowane w przywołanym powyżej Stenogramie z 36. Posiedzenia Sejmu RP.

Po czwarte, po przeprowadzonym głosowaniu i znając (pomimo tego, że nie został on ogłoszony formalnie) jego wynik, Marszałek Sejmu powinna zarządzić odroczenie posiedzenia Sejmu, jak i ewentualnie odnieść się do terminu odroczenia, co nie wydaje się jednak w tym momencie niezbędne.

Po piąte, Marszałek Sejmu zarządziła przerwę w obradach Sejmu w sytuacji, w której trudno powiedzieć, z jakiego powodu (gdyż nie zostało to przedstawione), a Sejm przegłosował odroczenie obrad. W tym momencie nikt nie zgłaszał wniosku o reasumpcję, co nie wprost, ale wynika również ze słów Marszałek Sejmu po wznowieniu obrad.

Po szóste, przy świadomości posłów głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu, można mieć poważne wątpliwości, czy wskazaną przyczynę wniosku o reasumpcję głosowania należy uznać za „uzasadnioną wątpliwość” pozwalającą na podważenie wyniku głosowania.

Powyższa analiza nakazuje jednoznacznie stwierdzić, że Marszałek Sejmu RP zarządzając reasumpcję głosowania podczas 36. posiedzenia Sejmu RP w dniu 11 sierpnia 2021 r. naruszyła Regulamin Sejmu i reasumpcja głosowania nie została przeprowadzona zgodnie z sejmowym prawem.

Odnosnie do kolejnych postawionych pytań, stwierdzić należy, że trudno mieć zastrzeżenia do przebiegu posiedzenia Sejmu, jeżeli Izba przy 231 głosujących posłach wyraziła zgodę na reasumpcję głosowania uchwały w sprawie odroczenia posiedzenia Sejmu, a następnie przy 455 głosujących posłach odrzuciła wniosek o odroczenie tego posiedzenia do 2 września. Tym samym dalszy przebieg posiedzenia nie naruszał trybu pracy Sejmu, w tym trybu ustawodawczego, a przyjęte po reasumpcji głosowania ustawy nie mogą być podważane, gdyż była to kontynuacja realizacji porządku dziennego przewidzianego na 36. Posiedzenie Sejmu RP, która i tak miałyby miejsce, gdyby nastąpiło odroczenie posiedzenia.

Łódź, 18 lipca 2021 r.