

Warszawa, 15 września 2021 r.

BAS-WAP-2032/21

Pan Poseł

Tomasz Zimoch

Koło Parlamentarne Polska 2050

Opinia prawna w sprawie reasumpcji głosowania

I. Tezy opinii

1. Wniosek o reasumpcję głosowania złożony w dniu 11 sierpnia 2021 r. spełniał wymogi wynikające z art. 189 ust. 2-4 Regulaminu Sejmu, tj. został złożony na piśmie przez grupę ponad 30 posłów (ust. 3), nie dotyczył wyników głosowania imiennego (ust. 4), został zgłoszony na 36. posiedzeniu, a więc na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie, które miało podlegać reasumpcji (ust. 2). Jednocześnie Marszałek Sejmu był organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości (§ 1 uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu) i w razie podzielenia wątpliwości autorów wniosku, był obowiązany poddać go pod rozstrzygnięcie Sejmu.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie wszystkie uchybienia zasadom regulaminowym mogą być uznane za naruszenie Konstytucji, a jedynie takie, które m.in. są istotne, „prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”.

3. Wydaje się, że zarzut uchybienia normom wynikającym z art. 189 Regulaminu Sejmu nie uzasadniałby w postępowaniu przed Trybunałem zarzutu naruszenia konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w odniesieniu do projektów ustaw procedowanych po reasumpcji głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia. W szczególności należy zauważyć bowiem, że rozwiązania Regulaminu

Sejmu dotyczące reasumpcji głosowania nie są treściowo powiązane z przepisami Konstytucji odnoszącymi się do procedury ustawodawczej. Ponadto w sytuacji, gdy przedmiotem reasumpcji nie było głosowanie rozstrzygające o merytorycznej treści ustawy (np. głosowanie w sprawie poprawki), lecz głosowanie dotyczące wniosku formalnego o odroczenie posiedzenia, zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji na skutek uchybienia normom wynikającym z art. 189 Regulaminu Sejmu nie odnosiłby się w ścisłym tego słowa znaczeniu do procesu ustawodawczego dotyczącego konkretnego projektu (projektów).

4. Pomyłka posłów nie stanowiła uzasadnienia wniosku o reasumpcję głosowania z dnia 11 sierpnia 2021 r. Jednocześnie należy stwierdzić, że pomyłka posła w głosowaniu rozumiana jako wynikające z przyczyn o charakterze subiektywnym (a więc np. z nieuwagi, roztargnienia) oddanie głosu niezgodnie z rzeczywistym zamiarem nie jest okolicznością uzasadniającą zastosowanie reasumpcji.

II. Przedmiot opinii

W złożonym zleceniu zwrócono się z prośbą o przygotowanie opinii prawnej udzielającej odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) „Czy podczas procedowania nad wnioskiem o reasumpcję głosowania złożonego podczas obrad Sejmu w dniu 11 sierpnia br. został naruszony art. 189 regulaminu Sejmu?”;
- 2) „Jeśli tak, to jakie jest stanowisko Biura odnośnie do dalszego procedowania Sejmu w tym dniu – czy głosowania nad kolejnymi punktami są ważne, czy jest podstawa, aby w przyszłości je podważyć i powtórzyć?”;
- 3) „Czy gdyby we wniosku pisemnym jako powód zgłoszenia wniosku o reasumpcję podana była pomyłka posłów w trakcie głosowania, reasumpcja byłaby możliwa?”.

Opinia została przygotowana na zlecenie Pana Posła Tomasza Zimocha, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych 16 sierpnia 2021 r. i uwzględnienia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

W opinii uwzględniono regulacje zawarte w:

- 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483,

ze zm.);

- 2) ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), dalej jako „uoTK”;
- 3) uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.), dalej jako „Regulamin Sejmu”;
- 4) uchwale nr 42 Prezydium Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Uzasadnienie tez opinii

1. Zgodnie z art. 188 ust. 5 zd. 3 Regulaminu Sejmu „Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem art. 189”. Artykuł 189 Regulaminu Sejmu, który wprowadza wyjątek od wyrażonej w cytowanym przepisie zasady ostatecznego charakteru wyników głosowania dotyczy reasumpcji. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, reasumpcja w znaczeniu przyjętym w polskim prawie publicznym jest „możliwością powtórzenia głosowania pewnego ciała zbiorowego wobec jego już zapadłych aktów”.

Zgodnie z art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu „W razie, gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania”. Natomiast, jak stanowi art. 189 ust. 3 tego aktu prawnego: „Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów”. Inne przepisy Regulaminu Sejmu przesądzają zaś, iż reasumpcji nie podlegają wyniki głosowania imiennego (art. 189 ust. 4), a wniosek o reasumpcję winien być zgłoszony na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie (art. 189 ust. 2).

Artykuł 189 Regulaminu Sejmu nie wyłącza dopuszczalności reasumpcji głosowania ze względu na przedmiot tego głosowania. W związku z tym w razie przyjęcia w głosowaniu wniosku formalnego o odroczenie posiedzenia złożonego na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Sejmu, dokonanie reasumpcji tego głosowania nie jest wykluczone. Bynajmniej nie można jednak przyjąć, że w sytuacji, gdy przedmiotem reasumpcji miałyby być głosowanie, w którym Sejm podjął decyzję

o odroczeniu posiedzenia, Sejm mógłby rozstrzygnąć, czy reasumpcja głosowania jest zasadna dopiero po upływie okresu, na jaki posiedzenie zostało odroczone. Oznaczałoby to zanegowanie istoty instytucji reasumpcji, ponieważ jej ewentualne dokonanie po zakończeniu okresu odroczenia byłoby pozbawione znaczenia z uwagi na realizację skutku prawnego zakwestionowanego pierwotnego głosowania.

Ponieważ reasumpcja głosowania w sprawie wniosku formalnego o odroczenie posiedzenia nie jest prawnie wykluczona, to jeśli taki wniosek zostaje złożony należy ocenić, czy spełnia on inne wymagania wynikające z art. 189 Regulaminu Sejmu. Otóż, trzeba ustalić, czy wniosek nie dotyczy wyników głosowania imiennego (tj. czy nie zachodzi przesłanka negatywna z art. 189 ust. 4 Regulaminu Sejmu); czy wniosek został złożony na piśmie przez grupę co najmniej 30 posłów (tj. czy spełniony został warunek z art. 189 ust. 3 Regulaminu Sejmu) oraz czy wniosek został zgłoszony na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie, które ma podlegać reasumpcji (art. 189 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

W sytuacji, gdy wniosek o reasumpcję głosowania spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 189 ust. 2-4 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu dokonuje oceny, czy spełniona jest wynikająca z art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu przesłanka uzasadnionych wątpliwości co do wyników głosowania. Zgodnie bowiem z § 1 uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu, która wiąże 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. Oceny powyższej Marszałek Sejmu dokonuje po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów”. Jeśli Marszałek dochodzi do wniosku, że wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości, sprawa dokonania reasumpcji głosowania winna zostać poddana ocenie Sejmu (art. 189 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jeśli Marszałek uznaje zaś, że wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu nie budzi uzasadnionych wątpliwości, nie ma on obowiązku poddania wniosku o reasumpcję pod rozstrzygnięcie całej izby.

Odnosząc powyższe uwagi dotyczące wymogów formalnych oraz trybu postępowania z wnioskiem o reasumpcję do wniosku złożonego podczas posiedzenia Sejmu w dniu 11 sierpnia 2021 r., należy zauważyć, że wniosek ten

spełniał wymogi wynikające z art. 189 ust. 2-4 Regulaminu Sejmu, tj. został złożony na piśmie przez grupę ponad 30 posłów (ust. 3), nie dotyczył wyników głosowania imiennego (ust. 4), został zgłoszony na 36. posiedzeniu, a więc na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie, które miało podlegać reasumpcji (ust. 2). Jednocześnie Marszałek Sejmu był organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości (§ 1 uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu) i w razie podzielenia wątpliwości autorów wniosku, był obowiązany poddać go pod rozstrzygnięcie Sejmu.

2. Jednym z aspektów konstytucyjnej zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego. Naruszenie elementów procedury ustawodawczej może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia art. 7 Konstytucji, ponieważ przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Powyższe koresponduje z art. 68 uoTK, który określa kognicję Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z tym przepisem „Orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. W związku z tym w kontekście pytania nr 2 można rozważyć, czy zarzut uchybienia normom wynikającym z art. 189 Regulaminu Sejmu uzasadniałby w postępowaniu przed Trybunałem zarzut naruszenia konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w odniesieniu do projektów ustaw procedowanych po reasumpcji głosowania (i odrzuceniu w powtórny głosowaniu wniosku o odroczenie posiedzenia).

Począwszy od wyroku TK z 24 czerwca 1998 r. w orzecznictwie TK wskazuje się, że podstawą uznania, że doszło do naruszenia procedury ustawodawczej jest zarówno obraza unormowań konstytucyjnych, jak i zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu, czy też ustawach zwykłych. Niemniej jednak – jak stwierdził TK w uzasadnieniu wyroku z 16 lipca 2009 r.: „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu

prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędym i technicznym. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej [...] Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy”. Natomiast w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2006 r. TK wyjaśnił, że „Nie każde [...] uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku TK z 7 listopada 2013 r. podsumowano dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją w sposób następujący:

„– po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;

– po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;

– po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;

– po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły”.

Odnosząc powyższe ustalenia do rozważanego problemu, należy zauważyć,

że rozwiązania Regulaminu Sejmu dotyczące reasumpcji głosowania nie są treściowo powiązane z przepisami Konstytucji dotyczącymi procedury ustawodawczej. Przepisy Konstytucji normują bowiem wyłącznie zasadnicze aspekty procesu ustawodawczego, tj. w szczególności takie kwestie, jak: inicjatywa ustawodawcza (art. 118), sposób rozpatrywania projektu ustawy (w tym projektu uznanego za pilny) przez Sejm i Senat (art. 119-121, art. 123), sposób rozpatrywania przez Sejm ewentualnych propozycji Senatu (art. 121 ust. 3) oraz kwestie podpisania ustawy przez Prezydenta (art. 122).

Ponadto w kontekście analizowanego problemu trzeba wskazać, iż przedmiotem reasumpcji nie było głosowanie rozstrzygające o merytorycznej treści ustawy (np. głosowanie w sprawie poprawki), lecz głosowanie dotyczące wniosku formalnego o odroczenie posiedzenia. W związku z tym zarzut naruszenia art. 189 Regulaminu Sejmu nie odnosiłby się w ścisłym tego słowa znaczeniu do procesu ustawodawczego dotyczącego konkretnego projektu (projektów). Jednocześnie z tego powodu trudno byłoby uznać, iż w tego typu sytuacji naruszenie Regulaminu Sejmu wpływa na treść uchwalonych ustaw, zwłaszcza jeśli pomimo przegłosowania wniosku formalnego o odroczenie posiedzenia (odrzuconego następnie w powtórnym głosowaniu), posłowie nadal uczestniczyli w posiedzeniu i mieli możliwość wyrażenia w toku obrad plenarnych stanowiska w sprawie treści przepisów procedowanych ustaw oraz z tej możliwości korzystali.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zarzut uchybienia normom wynikającym z art. 189 Regulaminu Sejmu nie uzasadniałby w postępowaniu przed Trybunałem zarzutu naruszenia konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w odniesieniu do projektów ustaw procedowanych po reasumpcji głosowania (i odrzuceniu w powtórnym głosowaniu wniosku o odroczenie posiedzenia). Niemniej jednak należy zastrzec, że w sposób wiążący w tej kwestii mógłby wypowiedzieć się tylko Trybunał Konstytucyjny.

3. Odnosząc się do pytania o możliwość reasumpcji z powodu pomyłki posłów, należy zaznaczyć, że pomyłka posłów nie stanowiła uzasadnienia wniosku o reasumpcję głosowania z dnia 11 sierpnia 2021 r. Uzasadnieniem tego wniosku było: „nieprecyzyjne zarządzenie głosowania o odroczenie bez podania daty

odroczenia”. Ponadto trzeba przypomnieć, że – jak wskazano wyżej – Sejm może dokonać reasumpcji, „W razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości” (art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu). A zatem, wyłącznie wątpliwości co do wyników głosowania mogą stanowić podstawę reasumpcji głosowania. Wynik głosowania zaś to suma liczby głosów za, suma liczby głosów przeciw oraz suma liczby głosów wstrzymujących się (z uwzględnieniem liczby ogółu głosujących). Natomiast wątpliwości co do wyników głosowania może budzić np. stwierdzenie odmienności między liczbą oddanych głosów a rzucającą się w oczy frekwencją.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Instytucja reasumpcji głosowania opisana w art. 189 służy wyeliminowaniu sytuacji, w których wynik dokonywanego przez Sejm rozstrzygnięcia jest konsekwencją błędnego ustalenia wyników głosowania”. W tym ujęciu reasumpcja powinna być stosowana tylko do tych głosowań, względem których istnieją uzasadnione wątpliwości co do poprawności ustalonego wyniku. W związku z tym wydaje się, że pomyłka posła w głosowaniu rozumiana jako wynikające z przyczyn o charakterze subiektywnym (a więc np. z nieuwagi, roztargnienia) oddanie głosu niezgodnie z rzeczywistym zamiarem nie jest okolicznością uzasadniającą zastosowanie reasumpcji głosowania, ponieważ pomyłka taka nie powoduje uzasadnionych wątpliwości co do poprawności ustalonego wyniku.

Należy odnotować, iż w piśmiennictwie jest wyrażany także pogląd, zgodnie z którym pomyłka w głosowaniu należy do okoliczności uzasadniających zastosowanie reasumpcji (jak wskazuje się, zastosowanie reasumpcji staje się w takiej sytuacji uzasadnione zwłaszcza w przypadku gdy dany głos jest rozstrzygający). Trzeba jednak zauważyć, iż głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów (art. 188 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu), podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu) albo użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (art. 188 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu). Głosowanie jest więc zespołem czynności zewnętrznych, a akty wewnętrzne (psychiczne), takie jak np. zamiar, na gruncie przepisów Regulaminu Sejmu o głosowaniu nie mają prawnego znaczenia. Innymi słowy, zgodność zamiaru z jego zewnętrznym wyrazem nie stanowi normatywnej cechy konstytutywnej aktu

głosowania. Jeśli zaś zamiar, który towarzyszy posłowi w chwili głosowania jest pozbawiony prawnego znaczenia, to również skutek aktów głosowania wszystkich posłów w postaci wyniku abstrahuje od kwestii zamiaru poszczególnych posłów. A skoro poza zakresem normatywnego pojęcia wyniku głosowania leżą kwestie związane z zamiarem, który towarzyszył posłowi w chwili głosowania, pomyłka posła nie może stanowić wątpliwości co do wyniku głosowania.

Ponadto należy zauważyć, że w razie pomyłki posła nie budzi wątpliwości to, czy jego głos zaklasyfikować jako głos za, przeciw albo jako głos wstrzymujący się. Tym samym można stwierdzić, że w takiej sytuacji wynik jest jednoznaczny. Poza tym trzeba mieć na względzie, że ustalenie, jaki zamiar miał dany poseł w chwili głosowania jest trudne, a wielokrotnie niemożliwe (zwłaszcza jeśli nie przedstawiał on wcześniej publicznie swojego stanowiska w danej sprawie, a nawet jeśli przedstawiał, to i tak nie przesądza to, a jedynie uprawdopodobnia, że takie samo stanowisko oraz wynikający z niego zamiar miał w chwili głosowania). W związku z tym przyjęcie, że pomyłka posła budzi uzasadnione wątpliwości co do wyniku głosowania oznaczałoby, iż ta trudna do zweryfikowania okoliczność mogłaby stać się asumptem do powtórzenia każdego głosowania (z wyjątkiem głosowania imiennego, co do którego reasumpcja jest wykluczona). W związku z powyższym wydaje się, iż pomyłka posła nie powinna uzasadniać stosowania art. 189 Regulaminu Sejmu.

Autor:

dr Rafał Dubowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk