

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Zielonogórski

BAS-2757/16

27 grudnia 2016 r.

OPINIA

Opinia uzupełniająca do opinii na temat zgodności z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Uzupełnienie opinii pierwotnej implikowane jest informacjami, które ukazały się już po jej sporządzeniu i zamieszczone zostały w stenogramie z 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r.

2. Ani Konstytucja RP ani regulamin Sejmu nie określa, gdzie ma się odbywać posiedzenie plenarne. Wobec blokady przez grupę posłów mównicy i części stołu prezydialnego Marszałek Sejmu dla zachowania powagi i porządku na sali posiedzeń podjął kroki zapewniające kontynuację obrad¹. Zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. Wobec nieskuteczności tego apelu zdecydował o przeniesieniu posiedzenia do innej sali. Wybrał Salę Kolumnową, w której już w przeszłości odbyło się posiedzenie plenarne Sejmu. Chodzi o 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji w dniu 12 sierpnia 2010 r. Marszałek Sejmu G. Schetyna podjął wówczas decyzję o odbyciu posiedzenia w Sali Kolumnowej, gdy istniały przeszkody w korzystaniu z sali plenarnej. Ukształtował się więc precedens i decyzja o możliwości odbywania posiedzeń nie w Sali plenarnej, ale w innej Sali w gmachu Sejmu stała się „wzorem

¹ Nawet komentatorzy mający wątpliwości co do prawidłowości decyzji Marszałka stwierdzają: „Blokada mównicy zaczęła się wkrótce po wykluczeniu posła Szcherby, co na nagraniu widać mniej więcej od 15:16 [14]. Marszałkowi Kuchcińskiemu udało się przeprowadzić kilka głosowań, potem ogłoszono przerwę. Po przerwie chaos był już totalny - w pewnym momencie jednocześnie marszałek chciał głosować i kłócił się z dwoma posłami oczekującymi dopuszczenia do głosu, a opozycja piętro niżej śpiewała hymn (15:36). Czy działania opozycji były tu zgodne z regulaminem? Moim zdaniem w żadnym wypadku; to było "uniemożliwianie prowadzenia obrad", nawet jeśli w słusznej sprawie przywrócenia posła wykluczonego wbrew regulaminowi.”
<https://www.facebook.com/ceilingsejm/posts/841159469357416>

przy rozstrzygnięciu spraw podobnych”² Marszałek M. Kuchciński nawiązał więc do niedawnego rozstrzygnięcia swojego poprzednika. Podejmując tę decyzję Marszałek wykonywał swój konstytucyjny obowiązek przewodniczenia obradom Sejmu obejmujący m.in. wskazanie miejsca obrad wobec niemożliwości niezakłóconego odbywania obrad w Sali plenarnej.

3. Głosowania podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej przeprowadzono w sposób podobny jak podczas 73 posiedzenie Sejmu VI kadencji i w oparciu o ten sam przepis regulaminowy. W roku 2010 ani odbycie posiedzenia w Sali Kolumnowej ani przyjęty podczas niego sposób głosowania nie budziły wątpliwości ze strony przedstawicieli nauk prawnych i polityków. Okazało się, że na Sali Kolumnowej wystarczyło *miejsca dla wszystkich posłów*. Przeprowadzając głosowania ówczesny Marszałek Sejmu G. Schetyna stwierdził: „W związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu zarządzam głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy. W celu usprawnienia przeprowadzenia głosowania sala została podzielona na 10 sektorów. W każdym z nich głosy będzie liczyć wyznaczony przeze mnie poseł sekretarz. [...] Proszę panie i panów posłów o trzymanie w trakcie głosowania podniesionych rąk przez czas umożliwiający obliczenie głosów.”³ Marszałek zauważył też niedostatki akustyki w Sali Kolumnowej stwierdzając: „Tu zawsze nie słyhać, więc jeżeli troszkę się zmobilizujemy i nie będziemy rozmawiać, to będzie lepiej słyhać”.⁴

Marszałek M. Kuchciński wypowiedział podobne w treści słowa: „W związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu zarządzam głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy. Przepraszam wszystkich państwa posłów za te niedociągnięcia. [...] W celu usprawnienia przeprowadzenia głosowania sala zostanie podzielona na dziesięć sektorów. W każdym z nich głosy będzie liczyć wyznaczony przeze mnie poseł sekretarz”.⁵

² W. Gromski, hasło: precedens w: U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 621-622.

³ *Sprawa o zdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 sierpnia 2010 r.*, Warszawa 2010, s. 22.

⁴ Ibidem s. 4.

⁵ *Sprawa o zdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 64.

W sprawozdaniu stenograficznym z 33 posiedzenia Sejmu obecnej kadencji podano nazwiska 10 sekretarzy powołanych przez Marszałka. Dwoje z nich oświadczyło, że nie brało udziału w posiedzeniu. Kwestii tej nie wyjaśnia sprawozdanie stenograficzne. Można przyjąć dwa możliwe rozwiązania – albo głosy liczyło 8 sekretarzy z wymienionych przez Marszałka (i stosownie do tego podzielono sektory), albo Marszałek wyznaczył dwóch nowych sekretarzy i nie ujęto tego w sprawozdaniu stenograficznym. Na podstawie enuncjacji prasowych można przyjąć, że zastosowano to drugie rozwiązanie⁶.

Należy przy tym zaznaczyć, że Marszałek przed przystąpieniem do głosowania sprawdził, czy sekretarze są przy swoich sektorach⁷.

Do wyników głosowania dołączono skany papierowych protokołów z podpisem sekretarzy liczących głosy. Mając kontakt wzrokowy z głosującym mogli również stwierdzić czy głosującym jest poseł, Na zbiorczych wynikach głosowania znajdują się podpisy powołanych przez Marszałka członków komisji skrutacyjnej.

4. Lista obecności posłów podczas całego 33 posiedzenia Sejmu obecnej kadencji była wyłożona w sposób dotychczas przyjęty. Potwierdza to komunikat Kancelarii Sejmu, w którym stwierdzono, że listy obecności posłów były wyłożone przez cały dzień w dniu 16 grudnia 2016 r. w zwyczajowo wyznaczonym miejscu i przez cały dzień dostępne dla wszystkich posłów. W komunikacie tym podkreślono, że lista obecności nie stanowi podstawy stwierdzania kworum na posiedzeniu Sejmu. Lista obecności stanowi jedynie podstawę stwierdzenia regulaminowego obowiązku posła uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu. W dniu 16 grudnia 2016 r. o obecności posła na posiedzeniu świadczył udział w głosowaniach.

Na marginesie należy zauważyć, że w podobny sposób podpisywano listy również podczas 73 posiedzenia Sejmu VI kadencji. Poseł K. *Brejza, który był wówczas sekretarzem zaapelował: "Panie i Panowie Posłowie! Przypominam o*

⁶ „Jarosław Kaczyński zapytany w Białej Podlaskiej o sprawę stwierdził, że kiedy wyznaczeni posłowie nie stawili się do liczenia, na sekretarzy wybrano innych. – Nikt tutaj nie fałszował. Nie szukajcie dziury w całym. Wszystko było całkowicie legalne - powiedział prezes PiS.

<http://natemat.pl/197495,poslowie-widma-na-posiedzeniu-w-sali-kolumnowej-co-oznacza-brak-jarubasa-na-glosowaniu-nad-budzetem>

⁷ „Panowie posłowie sekretarze są na miejscu, tak? Proszę panie i panów posłów o trzymanie w trakcie głosowania podniesionych rąk przez czas umożliwiający obliczenie głosów.

Czy posłowie sekretarze są gotowi?

(*Głos z sali: Tak.*)

Dziękuję. Posłów sekretarzy proszę o doliczenie swojego głosu do wyznaczonego im sektora. *S p r a w o z d a n i e S t e n o g r a f i c z n e z 33 posiedzenia ...*, s. 64.

*obowiązku podpisania list obecności wyłożonych na pulpitych przed salą kolumnową, bowiem podpis na liście będzie jedyną podstawą ustalenia państwa obecności na bieżącym posiedzeniu Sejmu*⁸

Rola listy obecności i jej znaczenie prawne budzą od dłuższego czasu kontrowersje zarówno w praktyce parlamentarnej jak i w nauce prawa. Dzieje się tak ze względu na ogólnikową regulację pojęcia obecności posła w Regulaminie Sejmu⁹. Można uznać, że sam, podpis na liście obecności nie może służyć do stwierdzenia kworum podczas głosowania. „nie budzi [...] wątpliwości fakt, iż do stwierdzenia obecności, w rozumieniu art. 120 Konstytucji i art. 190 regulaminu, nie wystarczy złożenie przez posła podpisu na liście obecności na posiedzeniu”.¹⁰ Tym samym nie ma znaczenia moment złożenia podpisu przez posła w trakcie trwania posiedzenia. Powstaje jednak pytanie o możliwość uczynienia tego bezpośrednio po zakończeniu posiedzenia, jeżeli listy obecności będą jeszcze wyłożone. Zachowanie takie nie jest zabronione w świetle Regulaminu Sejmu i nie wydaje się aby było ono równoznaczne z poświadczeniem nieprawdy w rozumieniu prawa karnego. Podpisując listę obecności po głosowaniu poseł „poświadczyłby nieprawdę, gdyby go na głosowaniu nie było albo gdyby dopisał do protokołu inny głos niż rzeczywiście oddał”.¹¹

Z powyższych uwag wynika, że lista obecności nie może być podstawą dla stwierdzenia kworum koniecznego dla uznania ważności głosowania. Można to uczynić w oparciu o liczbę posłów, którzy brali udział w głosowaniu. Art. 120 Konstytucji i art. 190 Regulaminu Sejmu jako podstawowe kworum dla uchwalania ustaw i uchwał zwykłą większością Konstytucja przewiduje obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że konieczna jest obecność przynajmniej 230 posłów. Jeżeli w głosowaniu oddano tę lub większą liczbę głosów, to wówczas kworum zostało osiągnięte. Tak było we wszystkich głosowaniach przeprowadzonych podczas 33 posiedzenia Sejmu w Sali Kolumnowej.

Stwierdzenie kworum dokonuje zwykle przewodniczący obradom. W przypadku posiedzenia Sejmu stwierdzenia kworum dokonuje Marszałek Sejmu. Jak słusznie zauważyła G. Grabowska „jeśli marszałek Sejmu wie, że jest kworum i

⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia ...*, s. 4.

⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Mordwiłko, *Regulacja prawna dyscyplinowania posłów i senatorów*, w: *Regulamin ...*, t. II, s. 503-505; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, Warszawa 2016, s. 502-503.

¹⁰ J. Mordwiłko, *Regulacja ...*, s. 504.

¹¹ http://kontrowersje.net/rewolucja_1000_kanapek_w_wietle_jasnzych_przepis_w_prawa

stwierdza ten fakt, to nie ma powodu, aby ustawy nie poddał procedowaniu”.¹² Wyniki głosowań dokonanych podczas 33 posiedzenia Sejmu na Sali Kolumnowej potwierdzają, że kworum było podczas wszystkich tych głosowań.

5. Podczas 33 posiedzenia Sejmu przewodniczący Komisji Finansów Publicznych poseł J. Sasin zgłosił wniosek formalny na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania polegającą na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie. Prezydium Sejmu – organ posiadający *kompetencję do interpretowania Regulaminu Sejmu (art. 12 Regulaminu Sejmu)*, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni tego przepisu. Stwierdzono w niej: „Zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji”¹³. Tym samym uznano, że wniosek zgłoszony przez posła Jacka Sasina spełnia wymogi formalne i podlega rozstrzygnięciu przez Sejm.

Uchwała Prezydium Sejmu nie jest precedensowa. Już w przeszłości Sejm odrzucał w głosowaniu *en bloc* poprawki do ustawy budżetowej. Stało się tak np. w grudniu 2012 r., gdy na podstawie poprawki nr 31 do ustawy budżetowej na 2013 r. odrzucono 5899 poprawek zgłoszonych przez Ruch Palikota. Uczyniono to bez zwracania się o stosowną interpretację Regulaminu Sejmu. Postępowanie takie oraz samo zblokowane głosowanie (czyli jedno głosowanie nad większą ilością) poprawek nie wzbudziło dotychczas kontrowersji w nauce prawa.

6. Art. 188 ust. 5 Regulaminu Sejmu stanowi: „Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu. Wyniki głosowania imiennego Marszałek ogłasza na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obliczenia głosów. Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem art.

¹² <http://www.rp.pl/Prawo/312179968-Konstytucjonalisci-o-piatkowym-posiedzeniu-Sejmu.html#ap-1>

¹³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia ...*, s. 64.

189". Art. 189 Regulaminu Sejmu normuje instytucję reasumpcji głosowania, ale z wniosek o jej przeprowadzenie można zgłosić wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie (art. 189 ust. 2).

Zasada ostateczności wyników głosowania odnosi się do wszystkich wyników ogłoszonych przez Marszałka Sejmu. Oznacza to, iż ani sam Sejm, ani żaden organ zewnętrzny, nie może uchylić ani zmienić wyników ogłoszonych przez Marszałka. Łączy się ona z zasadą zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji). Nie można też w sposób skuteczny żądać po zakończeniu posiedzenia ani reasumpcji ani powtórzenia głosowania, którego wyniki zostały już ogłoszone.

7. Art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu wprowadzając zasadę jawności obrad stanowi m.in., że polega ona na umożliwieniu prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu oraz umożliwieniu publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. Ze względu na przeniesienie obrad do Sali Kolumnowej i istniejące tam ograniczenia techniczne (np. brak galerii) nie można było zapewnić ani publiczności ani środkom masowego przekazu takich samych warunków jak na Sali plenarnej. Zapewniono transmisję z obrad ograniczoną tylko do przekazu zapewnionego przez kamery sejmowe. Nie stanowiło to naruszenia jawności obrad, gdyż każda ich część była transmitowana i jest możliwa do odtworzenia. Ponadto przebieg obrad można zrekonstruować na podstawie sprawozdania stenograficznego i opublikowanych protokołów.

8. Konkluzja

Kontynuacja 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej była zgodna z Konstytucją RP i Regulaminem Sejmu.