

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO
Zakład Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego

BAS-2697/16

Warszawa, 20 grudnia 2016 r.

Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca legalności kontynuacji
33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia została przygotowana na pilne zlecenie Biura Analiz Sejmowych z 18 grudnia 2016 r. Stanowi ona wyłącznie wyraz osobistych i subiektywnych poglądów naukowych autora. Jednocześnie autor nie gwarantuje podzielenia poglądów naukowych wyrażonych w niniejszej opinii przez inne podmioty, w szczególności przez organy władzy ustawodawczej i innych ekspertów.

Opinia powstała w oparciu o stan faktyczny i stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Stan faktyczny – niezbędny dla sporządzenia niniejszej opinii – został ustalony na podstawie *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską (<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3F5C82AD69E7F0B4C125808D005E0DEC>, dostęp 18.12.2016 r.).

Mając na uwadze temat opinii określony przez Zamawiającego w jej tytule oraz problematykę będącą przedmiotem przywołanej *Notatki*, w opinii zostały uwzględnione następujące zagadnienia:

1. **Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**
2. **Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy**
3. **Zmiana sposobu głosowania na wniosek formalny posła Jacka Sasina**
4. **Konkluzje**

1. Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Jak wynika z *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską (pkt 1, dalej: *Notatka*), „W związku z uniemożliwianiem przez posłów klubów opozycyjnych pracy Sejmu Marszałek Sejmu podjął decyzję o kontynuacji posiedzenia w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Posiedzenie Sejmu w Sali Kolumnowej zostało przeprowadzone przy zachowaniu konstytucyjnych i regulaminowych wymogów”. Przed podjęciem decyzji w tej sprawie, Marszałek Sejmu na posiedzeniu Konwentu Seniorów w dniu 16 grudnia 2016 r. o godz. 21.00, zwrócił się z prośbą do przewodniczących wszystkich klubów o umożliwienie prowadzenia obrad w sali plenarnej. W związku z „brakiem reakcji”, Marszałek Sejmu podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia Sejmu. Wszyscy posłowie zostali poinformowani o godzinie i miejscu wznowienia obrad Sejmu za pośrednictwem ekranów na sali plenarnej oraz sms-ów (por. *Notatka*, pkt 2).

Mając na uwadze powyżej przedstawiony stan faktyczny, należy odnotować, iż zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. W ten sposób polski ustrojodawca określił trzy podstawowe zadania Marszałka Sejmu, który jest konstytucyjnym organem kierowniczym izby oraz organem pełniącym wiele funkcji zewnętrznych (druga osoba w państwie). Zadania te zostały dookreślone w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (M.P. z 2016 r. poz. 1178, dalej: Regulamin Sejmu). Z art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika m.in., że Marszałek Sejmu „1) stoi na straży praw i godności Sejmu, [...] 4) przewodniczy obradom Sejmu, 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, [...] 7) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom”.

Ponadto w kontekście prowadzonych rozważań na temat legalności kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej należy odnotować treść art. 175 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że **„Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń”.**

Marszałek Sejmu, w sytuacji „okupowania/blokowania” przez kilkudziesięciu posłów mównicy sejmowej, nie podjął decyzji o użyciu Straży Marszałkowskiej. Należy bowiem mieć na uwadze, iż z art. 127 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 552 ze zm.) wynika, że **ochrona Sejmu i Senatu polega m.in. na ochronie obiektów i urządzeń pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu (pkt 1) oraz wykonywaniu zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu wydanych na podstawie regulaminu Sejmu (pkt 4).** Zdarzało się w najnowszej historii Sejmu, że posłowie okupujący mównicę sejmową byli siłą z niej usuwani (tak np. w odniesieniu do posła Gabriela Janowskiego 17.10.2002 r.: „Po kilkunastu godzinach okupacji sejmowej sali obrad, dzisiaj nad ranem poseł Gabriel Janowski (LPR) został z niej usunięty siłą przez Straż Marszałkowską. – Zostałem wyrzucony. Usuwało nas około 60 strażników, oczywiście koledzy mnie bronili, była bitwa, ale nie mieliśmy szans”, http://fakty.interia.pl/news-usuniecie-posla-gabriela-janowskiego-z-sejmu,nld,792486#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox, dostęp 18.12.2016 r.). **Marszałek Sejmu Marek Kuchciński nie zdecydował się na**

take radykalne rozwiązanie, a „jedynie” – po posiedzeniu Konwentu Seniorów i „braku reakcji” – podjął decyzję o zmianie miejsca posiedzenia Sejmu.

Zwrócić należy także uwagę, że Marszałek Sejmu, który m.in. „czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów” stanął – w związku z sytuacją zaistniałą w Sejmie 16 grudnia 2016 r., a polegającą na blokowaniu przez posłów mównicy sejmowej – wobec niezwykle trudnej decyzji. Należy bowiem mieć na względzie, że na ten dzień (ostatni dzień ostatniego posiedzenia Sejmu w roku kalendarzowym 2016) zaplanowano m.in. niezwykle ważne głosowania w siódmym punkcie porządku dziennego „**Sprawozdanie** Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017” (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencja, Porządek dzienny 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r. (po zmianach), <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PorzadekObrad.xsp>, dostęp 18.12.2016 r.).

Podnieść także należy, że w Regulaminie Sejmu uchwałodawca posługuje się dwoma zwrotami na określenie sali, w której odbywają się posiedzenia Sejmu. I tak, w art. 1 ust. 3 występuje zwrot „sala obrad”, natomiast w art. 7, art. 170 ust. 4, art. 172 ust. 2 pkt 3 oraz w art. 175 ust. 1 i 5 mowa jest o „sali posiedzeń”. Uchwałodawca nie dookreślił przy tym, o jaką konkretnie salę sejmową chodzi. **W Regulaminie Sejmu nie został także sformułowanych zakaz odbywania obrad poza salą obrad i salą posiedzeń.** *A contrario*, można uznać, że w szczególnej sytuacji – a taką niewątpliwie były działania podjęte przez posłów opozycji parlamentarnej – obrady mogą być prowadzone poza „Salą Posiedzeń Sejmu” – nazwa zgodna z http://spacer.sejm.gov.pl/wirtualny_spacer/sejm.wkraj.pl/start.html, dostęp 18.12.2016r. W tym kontekście należy przypomnieć, że **Zgromadzenie Narodowe 15 kwietnia 2016 r. zwołane na podstawie art. 114 ust. 1 w związku z art. 140 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odbyło się w Poznaniu** (<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn1&dzien=1&wyp=0&view=1>, dostęp 18.12.2016r.).

2 Decyzja Marszałka Sejmu w sprawie zarządzenia głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy

Z informacji przedstawionej przez Szefa Kancelarii Sejmu 18 grudnia 2016 r. wynika, że „Z uwagi na warunki techniczno-organizacyjne istniejące w Sali

Kolumnowej Marszałek Sejmu podjął, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, decyzję o zarządzeniu głosowania poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. W tym celu Sala Kolumnowa została podzielona na sektory z wyznaczonymi sekretarzami. Marszałek Sejmu ogłaszał wynik głosowania na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy. Wyniki wszystkich głosowań ogłaszane przez Marszałka Sejmu jednoznacznie świadczyły o tym, że głosowania przeprowadzane były przy zachowaniu konstytucyjnego kworum” (*Notatka*, pkt 4). Ponadto, jak wyjaśniła pani Agnieszka Kaczmarska nie ma możliwości niezwłocznego podania wyników głosowania w Systemie Informacyjnym Sejmu, w związku z zastosowanym sposobem głosowania (por. *Notatka*, pkt 5).

W art. 188 ust. 2 Regulaminu Sejmu został określony podstawowy sposób głosowania w Sejmie: „Głosowanie jest jawne i odbywa się przez: 1) podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów, 2) użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne)”. Niemniej, w ust. 3 uchwałodawca przewidział, że **„[w] razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”**.

Analiza przedstawionego stanu faktycznego pozwala na stwierdzenie, że w przypadku głosowań posłów, jakie odbyły się 16 grudnia 2016 r. po godzinie 21.00 w Sali Kolumnowej im. Kazimierza Pużaka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zaistniała sytuacja przewidziana w przywołanym art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu. **Dlatego też decyzję Marszałka Sejmu, który zarządził głosowanie poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy uznać należy za zgodną z Regulaminem Sejmu.** Podobnie – za zgodną z Regulaminem Sejmu – należy ocenić kwestię ogłoszenia wyniku głosowania przez Marszałka Sejmu na podstawie protokołów przedstawianych przez sekretarzy.

3. Zmiana sposobu głosowania na wniosek formalny pana posła J. Sasina

Podczas 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. poseł Jacek Sasin (PiS) złożył wniosek formalny o zmianę sposobu głosowania. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu. Zastosowanie tej wykładni skutkowało znacznym ograniczeniem liczby głosowań

dotyczących projektów ustaw, w tym projektu ustawy budżetowej na 2017 r. (por. *Notatka*, pkt 6).

Treść wniosku formalnego złożonego przez posła Jacka Sasina nie jest znana autorowi opinii. W związku z powyższym należy jedynie odnotować, że z art. 184 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika, że „Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego lub sprostowania błędnie zrozumianego lub nieściśle przytoczonego stwierdzenia mówcy, z zastrzeżeniem ust. 7” Przy czym, wnioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia (ust. 2). Uchwałodawca do wniosków formalnych zaliczył m.in. wspomniany w *Notatce* wniosek zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania (art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu).

Odnosić także należy – w kontekście treści *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu – że podstawą działania Prezydium Sejmu jest art. 9 Regulaminu Sejmu. Wynika z niego, że Prezydium Sejmu to organ kolegialny, który pełni rolę pomocniczą w organizowaniu i kierowaniu pracami Izby. Składa się z Marszałka i wicemarszałków, a z głosem doradczym w posiedzeniu Prezydium Sejmu może uczestniczyć Szef Kancelarii Sejmu (art. 13 ust. 2 Regulaminu). Wśród zadań Prezydium Sejmu wyróżnia się trzy grupy: zadania związane z tokiem prac Sejmu, zadania związane z pracami komisji sejmowych oraz zadania związane z pracą komisji sejmowych. **Wspomniana w *Notatce* uchwała w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu została wydana na podstawie art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że Prezydium Sejmu „dokonuje wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych”.**

Mając powyższe na uwadze (przepisy Regulaminu Sejmu oraz treść Notatki Szefa Kancelarii Sejmu), można stwierdzić, że Marszałek Sejmu mógł udzielić głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją na zgłoszenie przez posła Jacka Sasina wniosku formalnego dotyczącego zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania. Natomiast Prezydium Sejmu mogło dokonać wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

4. Konkluzje

Opinia prawna została sporządzona na podstawie stanu faktycznego ustalonego na podstawie jednego dokumentu, tj. *Notatki w sprawie kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzonej przez Szefa Kancelarii Sejmu Panią Agnieszkę Kaczmarską.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Natomiast zgodnie z art. 175 Regulaminu Sejmu, „Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń”.

Marszałek Sejmu, w sytuacji „okupowania/blokowania” przez kilkudziesięciu posłów mównicy sejmowej, słusznie nie podjął decyzji o użyciu Straży Marszałkowskiej – aby nie eskalować konfliktu – do czego posiada uprawnienie na podstawie art. 127 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

Uchwałodawca posługuje się dwoma zwrotami na określenie miejsca, w którym odbywają się posiedzenia Sejmu: „sala obrad” i „sala posiedzeń”. W Regulaminie Sejmu nie został jednak sformułowany zakaz odbywania obrad poza salą obrad i salą posiedzeń. *A contrario*, można uznać, że w szczególnej sytuacji – a taką niewątpliwie były działania podjęte przez posłów opozycji parlamentarnej – obrady mogą być prowadzone poza „Salą Posiedzeń Sejmu”.

Z art. 188 ust. 3 Regulaminu Sejmu wynika, że „[w] razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy”. Dlatego też decyzję Marszałka Sejmu, który zarządził głosowanie poprzez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy uznać należy za zgodną z Regulaminem Sejmu była zgodna z obowiązującymi przepisami.

Wspomniana w *Notatce* Szefa Kancelarii Sejmu uchwała w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu została wydana na podstawie art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, z którego wynika, że Prezydium Sejmu „dokonuje wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych”.

Mając powyższe na uwadze (przepisy Regulaminu Sejmu oraz treść Notatki Szefa Kancelarii Sejmu), można stwierdzić, że Marszałek Sejmu mógł udzielić głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją na zgłoszenie

przez posła Jacka Sasina wniosku formalnego dotyczącego zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania. Natomiast Prezydium Sejmu mogło dokonać wykładni Regulaminu Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

Działania Marszałka Sejmu, ocenione w niniejszej opinii pod kątem legalności kontynuacji 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie stanu faktycznego ustalonego na podstawie *Notatki* Szefa Kancelarii Sejmu, uznać należy za zgodne z Regulaminem Sejmu. Należy mieć jednak na uwadze, iż Marszałek Sejmu mógł także podjąć inne decyzje – zgodne z obowiązującym stanem prawnym.