

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2018 r.

BAS-WASiE-903/18
TRYB PILNY

Pani Minister
Agnieszka Kaczmarska
Szef Kancelarii Sejmu

**Opinia w sprawie zakresu dopuszczalności reasumpcji głosowania
(art. 189 regulaminu Sejmu RP)**

Tezy:

1. Reasumpcja głosowania stanowi szczególną procedurę parlamentarną, mającą bardzo wąski zakres, którą należy interpretować zawsze ścieśniająco, a nie rozszerzająco.
2. Podstawowymi elementami regulaminowej charakterystyki reasumpcji (*vide* art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu) są „uzasadnione wątpliwości” jakie wzbudzają „wyniki głosowania”. Oznacza to, że procedurą reasumpcji mogą być objęte wyłącznie wyniki głosowania, a nie inne jego elementy np. treść procedowanego aktu (uchwały). Oznacza to, że reasumpcja nie może być wykorzystywana np. w celu zmiany merytorycznej ingerującej w treść podjętej przez izbę uchwały.
3. Reasumpcję głosowania wprowadził do polskiego prawa parlamentarnego dopiero regulamin Sejmu z 1992 roku. We wcześniej obowiązujących przepisach, zarówno z okresu II RP, jak i PRL, reasumpcji w ogóle nie przewidywano. Także w prawie parlamentarnym państw w obcych w zasadzie nie występuje możliwość reasumpcji głosowania, przy czym dopuszcza się przeprowadzenie głosowania inną, dokładniejszą metodą w sytuacji, gdy

pierwotny wynik głosowania jest niepewny (zob. np. art. 64 regulaminu francuskiego Zgromadzenia Narodowego).

4. Zgodnie z przepisem art. 189 ust. 3 regulaminu Sejmu o reasumpcji głosowania „rozstrzyga Sejm”. Jednakże warunkiem jej przeprowadzenia jest złożenie stosownego wniosku (przez minimum 30 posłów), który musi być złożony na piśmie na tym samym posiedzeniu Sejmu, na którym odbyło się sporne głosowanie i podnosić „uzasadnione wątpliwości” w sprawie wyniku tego głosowania.
5. Należy zauważyć, że postanowienia przepisów art. 189 ust. 1 zostały dodatkowo zinterpretowane w tzw. uchwale wykładniczej Prezydium Sejmu nr 42 przyjętej w dniu 14 listopada 2003 roku. W jej świetle organem uprawnionym do oceny zasadności tego, czy wynik głosowania rzeczywiście budzi uzasadnione wątpliwości, jest Marszałek Sejmu, który dokonuje tego po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Oznacza to, że tylko w sytuacji, kiedy Marszałek Sejmu oceniając wniosek podzieli stanowisko wnioskodawcy odnośnie do zaistnienia uzasadnionych wątpliwości, poddaje go pod definitywne rozstrzygnięcie Sejmu, który może zadecydować o reasumpcji bądź odrzucić wniosek. W przeciwnym razie, tzn. w razie niepodzielenia wątpliwości zgłoszonych przez wnioskodawców, Marszałek Sejmu potwierdza ostateczny wynik zakwestionowanego głosowania, ogłoszony wcześniej na podstawie przepisu art. 188 ust. 5 regulaminu Sejmu.
6. W świetle powyższej uchwały wykładniczej Sejm – jak stanowi regulamin – może dokonać reasumpcji głosowania, jednakże zasadność przedstawionego wniosku w sprawie ewentualnej reasumpcji ocenia wcześniej Marszałek, który rozstrzyga, czy wniosek o reasumpcję jest w ogóle zasadny (*ergo* czy spełnia regulaminowy warunek „uzasadnionych wątpliwości”). Inaczej mówiąc, o reasumpcji rozstrzyga Sejm *in pleno*, ale o zasadności wniosku w sprawie reasumpcji rozstrzyga wcześniej Marszałek Sejmu, zasięgając opinii Konwentu Seniorów, i oceniając przedstawiony wniosek w tej sprawie.
7. Wystąpienie z wnioskiem o reasumpcję głosowania nie wpływa w żaden sposób na ważność (skuteczność) rozstrzygnięcia podjętego w wyniku zakwestionowanego głosowania. Obowiązuje tu zasada domniemania prawidłowości przeprowadzonego głosowania (i jego skutków), które to

domniemanie może zostać wzruszone dopiero w momencie, kiedy Sejm uzna, iż w danym przypadku przeprowadzenie reasumpcji jest zasadne.

8. Podjęcie przez Sejm decyzji o przeprowadzeniu reasumpcji powoduje, że wyniki głosowania, które ma być objęte reasumpcją uznaje się za niebyłe. W takim przypadku zachodzi potrzeba powtórnego przeprowadzenia głosowania. Powtórne głosowanie nie oznacza jednak w żadnym razie powtórnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy, w wyniku czego zmianie miałyby ulec np. treść uchwały sejmowej.

Uzasadnienie:

Reasumpcja jest sformalizowaną procedurą ponownego rozpatrzenia określonej sprawy przysługującą organom kolegialnym¹. W prawie parlamentarnym ma ona dość wąski charakter. Przykładowo w Senacie RP istnieje znacznie szersza niż w Sejmie możliwość „reasumpcji uchwały” (art. 56 regulaminu Senatu), która jednak jest dopuszczalna „wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale”. Dla odmiany w Sejmie reasumpcja nie dotyczy uchwały, tylko głosowania, co również stanowi element zawężający procedurę reasumpcji, co *per se* nakazuje jej ścieśniającą, a nie rozszerzającą interpretację². Dodatkowo przepis art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu przewiduje wprost, że reasumpcja głosowania może, ale nie musi być przeprowadzona, a warunkiem niezbędnym jej przeprowadzenia jest sytuacja, w której „wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości”. Dyspozycja przepisu art. 189 ust. 1 określa materialne przesłanki możliwości przeprowadzenia reasumpcji głosowania. Art. 189 w ust. 2, 3 i 4 formułuje z kolei formalne warunki wnioskowania o przeprowadzenie reasumpcji głosowania. Są nimi: 1) zgłoszenie wniosku w sprawie reasumpcji na posiedzeniu, na którym odbyło się kwestionowane głosowanie; 2) wymóg przedstawienia wniosku w formie pisemnej; 4) podpisanie wniosku przez minimum 30 posłów oraz 4) wyłączenie możliwości zgłoszenia wniosku o reasumpcję w momencie, kiedy głosowanie miało charakter imienny.

¹ Por. W. Gromski, *Reasumpcja*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 172.

² Paweł Sarnecki wskazuje, że sytuacji izb parlamentarnych nie można przy tym porównywać do sytuacji wszystkich innych ciał kolegialnych w których przeprowadza się reasumpcję, stąd też takie zawężenie reasumpcji jest w pełni dopuszczalne. Por. P. Sarnecki, *Uwagi do artykułu 189*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 844.

Możliwość przeprowadzania reasumpcji jest więc warunkowana spełnieniem kryteriów materialnych, jak i formalnych. O ile przy tym kryteria formalne złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia reasumpcji głosowania nie budzą wątpliwości, o tyle kryteria materialne są już bardziej złożone. Regulamin Sejmu na ich scharakteryzowanie posługuje się bowiem dość ogólnym, a zarazem ocennym sformułowaniem „uzasadnionych wątpliwości”. Kwestią sporną jest przy tym to, czy uzasadnione wątpliwości mają mieć wyłącznie wnioskodawcy zgłaszający wniosek w sprawie reasumpcji głosowania, inni posłowie, Marszałek Sejmu tudzież inne organy izby, czy też Sejm *in corpore*. Paweł Sarnecki, komentując przepisy art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu, słusznie zauważa, że „formalnie należałoby zająć stanowisko, że wskazane „uzasadnione wątpliwości” musi żywić Sejm, który jest podmiotem uprawnionym do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie reasumpcji, natomiast „wątpliwości” czynnika występującego z wnioskiem, choć z istoty rzeczy będą zaopatrzone w pisemne „uzasadnienie”, nie są automatycznie przesądzające, i to niezależnie od liczby podpisów pod takim wnioskiem³. „Uzasadnienie wniosku” nie jest więc tym samym, co żywienie (nabycie) „uzasadnionych wątpliwości”. Oznacza to, że w uzasadnieniu wniosku powinny być podane ważne i przekonujące przyczyny, wywołujące wątpliwości co do wyniku głosowania. Może być to np. sytuacja, gdy różni sekretarze, obliczający wyniki głosowania, podają jego odmienne rezultaty (przy czym różnice są niewielkie, a więc samo zaliczenie nawet kilku głosów zmienia jego rezultaty), stwierdzanie odmienności między liczbą oddanych głosów a rzucającą się w oczy frekwencją (w tej ostatniej sytuacji należałoby jednak najpierw zgłosić i poddać pod głosowanie wniosek formalny „o stwierdzenie quorum”, art. 184 ust. 3 pkt 11 RS) i in. Nie jest natomiast „uzasadnioną wątpliwością co do wyniku głosowania” okoliczność, że w krótkim czasie po przeprowadzeniu głosowania znacząco wzrasta liczba obecnych posłów wyrażających niezadowolenie z niemożności udziału w głosowaniu. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że instytucja „powtórzenia głosowania” (bez dokonania reasumpcji na warunkach z art. 189), i to z jakichkolwiek przyczyn, nie jest znana przepisom regulaminu Sejmu. Zawsze natomiast, co słusznie zauważa Paweł Sarnecki, otwarta jest droga do uchwalenia „uchwały (lub ustawy) o uchyleniu”, przy czym regulamin nie wprowadza tu wymogu jakiegokolwiek minimalnego okresu „obowiązywania”, choć, co naturalne, rozważana „uchwała

³ Tamże.

(ustawa) o uchyleniu” wcześniej podjętej ustawy/uchwały powinna zapaść w ogólnym trybie, przewidzianym regulaminowo (oczywiście przy możliwości wykorzystania np. art. 51 regulaminu Sejmu)⁴.

Materialne określenie warunków umożliwiających przeprowadzenie reasumpcji głosowania, którego istotą jest istnienie „uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania” w praktyce może nastroczać pewne trudności. Jak zauważa Paweł Sarnecki, „nie wiadomo, czy należałoby rozważać występowanie takich wątpliwości u większości obecnych na danym posiedzeniu w czasie dyskusji nad reasumpcją czy tylko tych, którzy wzięli udział w inkryminowanym głosowaniu, a może u wszystkich 460 posłów”⁵. Uwzględniając skalę możliwych interpretacji i zdając sobie sprawę z niejasności sformułowania wyrażonego w dyspozycji przepisu art. 189 ust. 1 w dniu 14 listopada 2003 r. Prezydium Sejmu dokonało wykładni art. 189 ust. 1, w której uchwaliło, że 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.

W świetle powyższego należy przyjąć, że po wystąpieniu wnioskodawców Marszałek powinien przerwać posiedzenie, zwołać obrady Konwentu Seniorów i wysłuchać jego opinii (która jednak formalnie nie będzie posiadała dla niego charakteru wiążącego), a następnie zdecydować, czy powody wskazane we wniosku o przeprowadzenie reasumpcji głosowania uprawdopodobniają zaistnienie „uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania”. „Uzasadnione wątpliwości” mają bowiem mieć obiektywny charakter podzielany przez innych, a nie tylko być subiektywną oceną żywioną przez wnioskodawcę wniosku o powtórzenie głosowania w danej sprawie. Jeśli wobec tego Marszałek podtrzyma przekonanie wnioskodawców, co ma być formą zobiektywizowania wątpliwości żywionych przez autorów wniosków o reasumpcję głosowania, powinien on wznowić obrady i zarządzić głosowanie w sprawie przeprowadzenia ewentualnej reasumpcji i jeśli taka będzie wola Sejmu – która w tym momencie obróci w niebyt wyniki zakwestionowanego głosowania – przeprowadzić raz jeszcze głosowanie w danej sprawie⁶. Podkreślić w

⁴ Por. tamże.

⁵ Tamże, s. 845.

⁶ Podkreślić jednak należy, że dokonanie reasumpcji głosowania sprawia, że przeprowadzone głosowanie należy uważać za niebyłe. Nie stwarza ono jednak możliwości powrotu do merytorycznych

tym miejscu należy, że przyjęcie wniosku o dokonanie reasumpcji nie oznacza samo przez się tego, że odnośnie do przedmiotowego aktu zapadło przeciwne rozstrzygnięcie merytoryczne niż w czasie „zreasumpcjonowanego” głosowania. Głosowanie w rzeczonyj sprawie należy wobec tego powtórzyć i jego wyniki uznać za ostateczne.

Z powyższego widać najlepiej, że regulamin Sejmu przewiduje bardzo wąskie ramy zastosowania reasumpcji, rezerwując ją wyłącznie dla przypadków eliminowania sytuacji, w których wynik dokonywanego przez Sejm rozstrzygnięcia jest konsekwencją błędnego ustalenia wyników głosowania”⁷.

Wąski charakter reasumpcji głosowania potwierdza również praktyka. W istniejącym stanie prawnym, określonym przez dyspozycję przepisu art. 189 ust. 1 oraz przez uchwałę wykładniczą nr 42, przypadki odwoływania się do reasumpcji były zgoła wyjątkowe, nie było też sporów doktrynalnych co do interpretacji przepisów art. 189, włącznie z ich doprecyzowaniem w uchwale wykładniczej, która *de facto* nadała procedurze reasumpcji głosowania piętrowy charakter. Najpierw więc wiosek wraz z uzasadnieniem zgłasza wnioskodawca żądający powtórzenia głosowania w danej sprawie, następnie przeprowadzana jest przez Marszałka Sejmu (przy dodatkowej opinii Konwentu Seniorów) ocena dowodów, które mają wskazywać na wystąpienie „uzasadnionych wątpliwości” i w razie ich potrzymania, o sprawie ostatecznie rozstrzyga Sejm, który, jeśli poweźmie decyzję w przedmiocie reasumpcji, ma obowiązek powtórnego głosowania.

Podsumowanie

Reasumpcja głosowania jest szczególną, ekstraordynaryjną procedurą parlamentarną. Jej przeprowadzenie wymaga spełnienia warunków formalnych i materialnych, w tym zwłaszcza wskazania „uzasadnionych wątpliwości co do wyniku głosowania”. Należy przy tym podkreślić, że samo złożenie wniosku o przeprowadzenie reasumpcji danego głosowania nie ma żadnego wpływu na skutki prawne inkryminowanego głosowania. Oznacza to, że do czasu ewentualnego rozstrzygnięcia przez Sejm zasadności przeprowadzenia powtórnego głosowania,

obrad, w szczególności nie likwiduje deklaracji marszałka o „zamknięciu dyskusji” i wiążących się z nią następstw (art. 187 i art. 188).

⁷ W. Odrowąż-Sypniewski, *Zagadnienie prawidłowości procedury głosowania na posiedzeniu komisji w dniu 27 marca 2007 r. nad uchwałą w sprawie przyjęcia informacji rządu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, t. II, s. 486.

przyjmuje się, iż wynik owego głosowania jest prawidłowy i ostateczny. Taki wniosek wynika nie tylko z ogólnego założenia instytucji domniemania, ale również z tego, że przepisy regulaminowe nie zawierają żadnych regulacji modyfikujących skutki prawne głosowań, w odniesieniu do których został złożony wniosek w trybie art. 189 regulaminu Sejmu.

Autor:

dr hab. Jarosław Szymanek

główny specjalista

Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy Rex: regulamin Sejmu, głosowanie, marszałek Sejmu.